

*Strafbaarstelling van het gewelddadig in zijn macht brengen of houden van luchtvaartuigen en van enkele andere gedragingen die de veiligheid en de ongestoorde voortgang van het luchtverkeer in gevaar kunnen brengen*

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 6

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1969-1970.)

De bijzondere commissie, in welke handen dit ontwerp van wet is gesteld, heeft de eer hieromtrent als volgt te rapporteren.

**Algemeen**

De commissie nam met voldoening kennis van de indiening van dit wetsontwerp, dat een aanpassing van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht wil bewerkstelligen, die in verband met de ernstige en zich helaas in toenemende mate voordoende gevallen van luchtpiraterij in allerlei vormen noodzakelijk is gebleken.

Men was er zich overigens van bewust, dat voor vele vragen op dit gebied waterdichte oplossingen eerst tot de mogelijkheden zullen behoren na de totstandkoming van internationale regelingen. Problemen als het waarborgen van de veiligheid en vrijheid van bemanning en passagiers, indien een vliegtuig tot een landing op een niet daartoe voorbestemde luchthaven wordt gedwongen, zijn buiten beschouwing gebleven. Hetzelfde geldt ten aanzien van de uitleveringsvoorschriften of voor de strafbaarheid van het Nederlandse recht van niet-Nederlandse kapers van buitenlandse luchtvaartuigen in het buitenland, waaromtrent de Minister mededeelt de totstandkoming van een internationale regeling te willen afwachten. De commissie zag met belangstelling de resultaten van het op dit punt in gang zijnde internationale overleg tegemoet. In dit verband stelde men allereerst de vraag, wat eigenlijk het onderwerp van het thans gevoerde internationale overleg is.

Hoe zijn de initiatieven van Nederland in internationaal verband, met name in het kader van de Verenigde Naties, verwerkt?

Voorts wees men erop, dat de bij dit wetsontwerp aan de orde zijnde materie ook in bespreking is bij de Interparlementaire Unie. De juridische en parlementaire commissie van de I.P.U. heeft in haar vergaderingen in april 1970 in Monaco hierover gesproken ter voorbereiding van de in ons land in oktober 1970 te houden vergadering van de I.P.U. Men vroeg de bijzondere aandacht van de Regering voor hetgeen omtrent deze materie in I.P.U.-verband is en zal worden besproken.

Intussen verdient het ook aandacht, dat het kapen van vliegtuigen alleen dan doeltreffend kan worden voorkomen, indien de strafbaarheid van kapers ook inderdaad kan worden geëffectueerd. Het wordt meer en meer gebruikelijk chantage toe te passen om kapers hun gerechte straf te doen ontgaan. Welke maatregelen daartegen acht de Regering daartoe geëigend?

Het had de aandacht van vele leden getrokken, dat de rechtsgrond voor dit wetsontwerp onzorgvuldig althans onbevredigend is geformuleerd. In de memorie van toelichting deelt de regering mee „met alle haar ter beschikking staande middelen te streven naar een spoedige totstandkoming van een internationale regeling, aangezien Nederland op het terrein van de burgerlijke luchtvaart grote belangen heeft”. Deze leden veronderstelden, dat de Regering ook zonder de door haar genoemde belangen hetzelfde streven aan de dag zou leggen, doch zij zagen dit gaarne bevestigd.

Hoe is de strafbaarheid en de strafmaat geregeld met betrekking tot al of niet gewapende ineffectieve bedreigingen in vliegtuigen, pogingen tot het begaan van de in het wetsontwerp genoemde misdrijven en het verboden wapenbezit?

Is voorts de mogelijke strafmaat van de artikelen 163, 167 en 169 nog wel in overeenstemming met de mogelijke ernst van de strafbaar gestelde schuld?

De hier aan het woord zijnde leden achten daarenboven de gevolgde systematiek weinig overzichtelijk. Is het niet mogelijk een spreiding van de relevante bepaling van de artikelen 162 tot 385*bis* te voorkomen door samenvoeging?

Zonder de zaak al te schematisch te willen benaderen, zouden vele andere leden onderscheid willen maken tussen ten eerste aanslagen op vliegtuigen (zoals het plaatsen van bommen in vliegtuigen) om politieke of criminele redenen; ten tweede het in gevaar brengen van de beveiliging op vliegvelden e.d. om politieke of criminele redenen; ten derde routeveranderingen van vliegtuigen om politieke of criminele redenen door directe of indirecte overneming van de besturing waarbij soms als politiek argument wordt aangevoerd de veiligheid of vrijheid van de kaper, die om politieke redenen uit een land wil vluchten. De onder 1 en 2 genoemde verschijnselen, die wat de ernst van hun consequenties betreft niet verschillen van het onder 3 genoemde en als terreur tegen de burgerluchtvaart zouden kunnen worden betiteld, kwamen vooral de laatste tijd in de actualiteit. Is het niettemin juist, dat de thans in voorbereiding zijnde internationale overeenkomst tegen het kapen van luchtvaartuigen (ontwerp-overeenkomst van Montreal) zich overwegend of zelfs uitsluitend zal bezighouden met het probleem onder 3 genoemd? Is de Minister niet van mening, dat de onder 1 en 2 genoemde verschijnselen niet minder de internationale aandacht verdienen en dat voor een dergelijke terreur geen afdoend verontschuldigdend politiek argument kan worden tegengeworpen? Licht het in de bedoeling om ook voor dit vraagstuk op korte termijn een internationale regeling tot stand te brengen en zal daarbij ook de uitleveringsproblematiek aan de orde worden gesteld?

Dezelfde vele andere leden constateerden met instemming, dat aan de problematiek van het plaatsen van bommen in vliegtuigen en het in gevaar brengen van de beveiliging in het onderhavige wetsontwerp niet wordt voorbijgegaan. Niettemin vroegen zij of uit intitulé en considerans van het ontwerp en uit enkele passages in de memorie van toelichting zou moeten worden afgeleid, dat dit aspect bij de totstandkoming toch meer zijdelings de aandacht heeft gehad. Intitulé zowel als considerans legt het accent geheel op het kapen, het in zijn macht brengen of houden van luchtvaartuigen. In de considerans wordt zelfs het overige volstrekt verzwegen. Opvallender is nog, dat in de memorie van toelichting aan dat overige slechts 2 alinea's worden gewijd (blz. 4, rechterkolom bovenaan) en dat bij de aanhef van de derde alinea de indruk wordt gevestigd alsof het daaraanvolgende gestelde met betrekking tot de reikwijdte van de Nederlandse wet slechts betrekking zou hebben op de strafbepaling ten aanzien van het kapen, zijnde artikel 385*bis* (nieuw). De hier aan het woord zijnde leden meenden te mogen aannemen, dat dit niet in de bedoeling van de Minister zal hebben gelegen en zouden graag bevestigd zien, dat de betreffende passages ook betrekking hebben op aanslagen op vliegtuigen of het in gevaar brengen van de beveiliging.

Zij vroegen of het juist in verband met deze beide laatste aspecten – sinds kort actueel geworden – nog wel gewenst is de strafbaarheid van niet-Nederlanders, die aanslagen plegen op buitenlandse vliegtuigen in het buitenland buiten beschouwing te laten. Leidt het thans vanwege de Minister voorgestelde niet tot de onbevredigende consequentie dat de aanslagplegers op de Zwitserse en Oostenrijkse vliegtuigen – als genoemd in de memorie van toelichting – vrijuit zouden gaan voor de Nederlandse jurisdictie indien zij er in geslaagd zouden zijn naar Nederland te ontkomen?

Verdient ook een nadere beschouwing omtrent de uitleveringsmogelijkheden in dergelijke kennelijke gevallen van terreur tegen de burgerluchtvaart geen aanbeveling? Hoe is de situatie op basis van de huidige voorschriften met betrekking tot uitlevering?

Sommige leden wezen in dit verband op het merkwaardige en inconsistente in de passage van de memorie van toelichting,

blz. 4, laatste alinea, waarin staat dat de bewindslieden wensen te wachten met het verder aanvullen van regelingen in het Wetboek van Strafrecht betreffende de kapingen geschied door niet-Nederlanders van buitenlandse luchtvaartuigen die in Nederland nog zouden landen; men wenst daarmee te wachten omdat men in afwachting is van een internationale regeling. Dit argument zou immers als het consequent zou worden toegepast het gehele wetsontwerp overbodig maken. Niets weerhoudt de Minister er toch van om op de internationale conferentie die eind van dit jaar in Den Haag zal worden gehouden, vooruit te lopen met een aantal belangrijke beslissingen, die hij nu al in het Wetboek van Strafrecht kan zetten.

Met nadruk vroegen deze leden of er bij de Nederlandse Regering principieel bezwaar bestaat om nu al vast te stellen, en dat tevens in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, dat het misdrijf – het kapen van vliegtuigen – een zgn. uitleverbaar misdrijf is (extraditable crime)?

Dat betekent, dat ongeacht de nationaliteit van de kapers vastgesteld wordt, dat het misdrijf kapen van vliegtuigen voor uitlevering vatbaar is zowel naar het land van herkomst van het vliegtuig, als naar het land van herkomst van de kapers. Een en ander wordt door de sub-commissie Unlawful Seizure of Aircrafts van de internationale luchtvaartorganisatie I.C.A.O., wier voorstellen het eind van dit jaar in Den Haag naar voren komen, als een zeer principiële daad gesteld; het zou de Nederlandse Regering sieren als zij dit belangrijke principe met sterk preventieve werking tegen luchtkaperij nu reeds zonder meer in het Wetboek van Strafrecht opneemt. Ook al komt deze zaak internationaal niet tot een regeling, dan kan de Nederlandse Regering toch dit principe als zodanig in het Wetboek van Strafrecht neerleggen.

Deze leden zagen geen dringende redenen, die de Regering er van zouden kunnen weerhouden om dat nu al te doen, vooral ook omdat na een dergelijke conferentie het waarschijnlijk weer jaren zal duren voor het Wetboek van Strafrecht in deze zin zal worden aangevuld.

Enkele leden volstonden met het stellen van enkele vragen met betrekking tot de totstandkoming van een internationale regeling, omdat zij waren doordrongen van het feit, dat het voorkomen van kapingsgevallen alleen maar mogelijk zal zijn door een sluitende internationale regeling. Blijkens de memorie van toelichting heeft een speciaal daartoe ingestelde subcommissie uit het juridisch comité van de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie een voorontwerp van een internationale overeenkomst tegen het kapen van luchtvaartuigen opgesteld. Na een bespreking door het juridisch comité van de I.C.A.O. is een gewijzigd ontwerp opgesteld. Enkele leden, hier aan het woord, zouden het op prijs stellen van de bewindsman te vernemen of dit gewijzigd ontwerp reeds aan de Raad van de I.C.A.O. is aangeboden en, zo ja, of dan reeds de definitieve versie van een verdrag over dit onderwerp is opgesteld? Is de bewindsman niet van mening, dat de I.C.A.O. op grond van artikel 44 (onder *a* en *h*) van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 verplicht is tot het treffen van regelingen?

Een model-conventie om vliegtuigkaap te rangschikken onder het algemene begrip piraterij, waarbij alle staten verplicht zouden zijn deze piraterij te straffen als een misdrijf volgens het volkerenrecht, is tijdens een werkvergadering van de 54ste conferentie van de Internationale Law Association in Den Haag verworpen. Enkele leden zouden van de bewindsman willen vernemen wat de motivatie was van de juristen die het ontwerp afstemden en in hoeverre er gesproken zou kunnen worden van een precedent voor de komende diplomatieke conferentie in Den Haag?

De delictomschrijving sluit aan bij het door het juridisch comité van de I.C.A.O. opgestelde ontwerp-verdrag. Is bij het bepalen van strafmaat ook rekening gehouden met het I.C.A.O.-ontwerp, of verplicht dit ontwerp slechts tot het voorzien in adequate straffen?

### Verspreide opmerkingen en vragen

Een aantal leden, in dit verslag eerder aangeduid met vele anderen, vroeg, wat de consequenties zijn van universele internationale voorschriften op onderdelen van de hier behandelde materie op de Nederlandse wetgeving, een en ander in acht genomen de artikelen 65 en 66 van de Nederlandse Grondwet?

Bij verschillende leden was de vraag gerezen of het verstandig en juist is om bepalingen, die voor het verkeer te land of de scheepvaart geschreven zijn, door een kleine wijziging ook voor de luchtvaart toepasselijk te maken.

In de artikelen 167, 168 en 169 worden door dit wetsontwerp naast de woorden „zinken of stranden” het woord „verongelukken” ingevoegd. Betekent dit, dat „zinken of stranden” geen verongelukken is, of betekent het, dat een vaartuig zinken of stranden kan en dus niet verongelukken en een vliegtuig slechts kan verongelukken.

Nog duidelijker spreekt de tweeslachtigheid van het wetsontwerp uit de artikelen 162, 163 en 166, waar in het eerste deel wordt gesproken over vernieling enz. van enig werk voor het openbaar verkeer of het luchtverkeer, terwijl deze zelfde artikelen dan verder spreken over land en waterwegen. Toch komt ook versperring van luchtwegen voor. Te denken valt hierbij aan de acties rond Schiphol in verband met de geluidshinder en het daarbij oplaten van ballonnen, waardoor het luchtverkeer wordt gehinderd en in gevaar gebracht.

Is de Minister niet van mening, dat het oplaten van ballonnen en/of vliegers met het doel het luchtverkeer te hinderen, eveneens onder deze strafbepalingen moet vallen; is dit bij de huidige tekst het geval?

Zou het niet beter zijn om in het Wetboek van Strafrecht een aantal speciale artikelen op te nemen over misdrijven, die de veiligheid van personen en goederen in de luchtvaart in gevaar brengen? Hierdoor wordt de tweeslachtigheid van dit wetsontwerp voorkomen.

In artikel 385*bis* wordt het begrip „vreesaanjaging” ingevoerd. Het is een moedige onderneming om in een oud Wetboek met een grote jurisprudentie een nieuw begrip in te voeren. Uit de memorie van toelichting is niet geheel duidelijk op welke manier dit nieuwe begrip moet worden gehanteerd. Denkt de Minister hierbij mogelijk aan het civielrechtelijke begrip „geweld” van 1360 B.W., waarin ook de vrees voor niet fysiek geweld een rol kan spelen? Maar valt onder het begrip „geweld” in artikel 385*bis* dan deze omschrijving niet en is daar beslist fysieke kracht voor nodig? Handhaaft men in deze strafrechtelijke bepaling geweld en vreesaanjaging naast elkaar, dan rijst de vraag, of het oogmerk van de dader op deze vreesaanjaging gericht moet zijn en hoe dit valt te bewijzen. Een vreesachtig bemanningslid kan een bepaalde handeling of opmerking als vreesaanjagend ervaren, zonder dat het oogmerk van de dader hierop duidelijk gericht was. Zou deze bepaling geen aanleiding kunnen zijn tot moeilijke bewijsrechtelijke problemen?

Artikel 385*bis* stelt slechts het voltooide delict strafbaar, waarbij de dader handelingen verricht en daardoor een luchtvaartuig in zijn macht brengt enz.

Indien wel geweld enz. wordt gepleegd, maar zonder het gewenste resultaat, zijn dan de normale bepalingen van poging van toepassing of blijft dan een delict van artikel 284 Sr. over met een slechts lichte strafbepaling.

Sommige leden meenden, dat het voor de duidelijkheid beter zou zijn in de voorgestelde tekst een zinsnede toe te voegen die inhoudt dat in artikel 385*bis* wordt toegevoegd: „als het luchtvaartuig zich in vlucht bevindt”.

Verder komt in de voorgelegde teksten naar hun mening onvoldoende tot uitdrukking dat er in het internationale luchtrecht sprake is van twee situaties nl. „in flight” en „not in flight”. Zij stelden voor dit verschil alsnog tot uitdrukking te doen komen. In een noot zou dan door de Minister kunnen worden omschreven wat men precies met „in flight” bedoelt. Hier zou onder kunnen worden verstaan: de vlucht van een luchtvaartuig begint op het moment dat de aanzet voor de start wordt gegeven en de vlucht eindigt op het moment dat na de landing het vliegtuig de landingsbaan verlaat en de taxibaan oprijdt.

Een en ander is van groot belang in verband met de verzekeringsaanspraken die bij onduidelijkheid over het wel en niet in flight zijn kunnen optreden. Dezelfde problematiek zal zeker internationaal gaan gelden bij jurisdictie-gevallen.

Vastgesteld 23 september 1970.

VAN DEN HEUVEL  
 VAN DER PEIJL  
 BERKHOUWER  
 AANTJES  
 MOMMERSTEEG  
 OELE  
 VAN DEN BERGH  
 NUIJENS  
 BOOT  
 DIEPENHORST  
 KREMER  
 VISSER  
 VAN ROSSUM  
 GEURTSSEN  
 ROETHOF.