

Goedkeuring van het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen

(Verdrag van 's-Gravenhage)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

ALGEMEEN

Inleiding

Aanleiding voor de totstandkoming van het onderhavige verdrag was het verschijnsel van vliegtuigkapingen dat in de afgelopen jaren een onrustbarende omvang heeft aangenomen en dat de veiligheid van de burgerluchtvaart ernstig aantast. In resoluties, op de 24ste en 25ste vergaderingen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (in 1969 en 1970) aangenomen, is een beroep op de Staten gedaan om, vooruitlopend op de totstandkoming van een door de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) op te stellen verdrag, wettelijke maatregelen te treffen die de strafbaarstelling van vliegtuigkapers verzekeren. Deze resoluties kwamen tot stand nadat het onderwerp mede op initiatief van het Koninkrijk op de agenda was geplaatst. Andere internationale organisaties - te noemen zijn de Raad van Europa en de Internationale Parlementaire Unie - hebben soortgelijke initiatieven ontwikkeld.

In Nederland is op 18 maart 1970 een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend, waarin (o.m.) aan de in 1969 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen resolutie uitvoering wordt gegeven; dit ontwerp heeft geleid tot de Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 166 (zie voor parlementaire behandeling Bijl. *Hand.* II, 10 594). Bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer is reeds vrij uitvoerig ingegaan op het door het Juridisch Comité van de ICAO opgestelde ontwerp-verdrag (waarvan de tekst te vinden is in het Nederlands Juristenblad van 13 maart 1971, blz. 291-296). Dit ontwerp heeft als basis gediend voor een in december 1970 in Den Haag gehouden diplomatieke conferentie. Als resultaat daarvan kwam op 16 december het onderhavige verdrag tot stand. Het werd reeds op diezelfde dag door 50 van de 77 aanwezige delegaties ondertekend. Sedertdien zijn nog 31 andere staten tot ondertekening overgegaan, 38 staten hebben het geratificeerd en 2 zijn toegetreden. Het verdrag is op 14 oktober 1971 in werking getreden.

De Franse en Engelse tekst van dit verdrag, alsmede een Nederlandse vertaling, zijn afgedrukt in *Trb.* 1971, nr. 50.

Inhoud

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 166 is aangegeven, had het door de Juridische Commissie van de ICAO opgestelde ontwerp-verdrag een vierledige strekking:

- uitbreiding van de jurisdictie van partijen bij het verdrag,
- verplichting tot het voorzien in strenge straffen,
- uitbreiding van de jurisdictie van partijen bij het verdrag,
- verplichting tot het zo spoedig mogelijk vrijgeven van vliegtuig, inzittenden en lading.

Deze vier onderdelen zijn in het verdrag, zoals het thans luidt, gehandhaafd. Bovendien voorziet het in de verplichtingen

2

een verdachte zo nodig aan te houden en een vooronderzoek in te stellen, alsmede - in beginsel - een verdachte hetzij uit te leveren, hetzij te vervolgen. De bedoeling is vooral de mogelijkheden voor een kaper om bestraffing te ontlopen zoveel mogelijk te beperken.

De verplichting tot het zo spoedig mogelijk vrijgeven van vliegtuig, inzittenden en lading is ook reeds opgenomen in het Verdrag van Tokio van 14 september 1963 inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen, begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, nrs. 115 en 186). Doel van deze voorziening is o.m. de veiligheid van personen, vliegtuig en lading zoveel mogelijk te verzekeren. Aangezien het Verdrag van Tokio tot dusverre slechts door ongeveer veertig staten is bekrachtigd (in december 1970 waren het er nog minder) was het wenselijk in het onderhavige verdrag een soortgelijke voorziening te treffen; de bepaling in het Verdrag van Den Haag is overigens iets stringenter geformuleerd dan die in het Verdrag van Tokio.

Het effect van de verdragsbepalingen is vanzelfsprekend het grootst als zoveel mogelijk landen partij worden bij de overeenkomst. De ondergetekenden stellen het daarom op prijs wanneer het Koninkrijk deze overeenkomst thans zo spoedig mogelijk kan bekrachtigen.

Het verdrag behoeft op een aantal punten een nadere uitvoering in de nationale wet. Een voor Nederland daartoe - en tot uitvoering van het inmiddels tot stand gekomen Verdrag van Montreal, dat zich tegen andere vormen van luchtpiraterij richt - strekkend wetsontwerp wordt tegelijk met dit ontwerp bij de Tweede Kamer ingediend.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 geeft een omschrijving van het strafbaar feit. Over de woorden „tijdens de vlucht” (gedefinieerd in artikel 3) is op de diplomatieke conferentie uitvoerig gediscussieerd. Het voorstel om deze woorden uit de delictomschrijving te schrappen is echter verworpen; de Nederlandse delegatie was voorstander van schrapping. Eveneens verworpen is een voorstel om de woorden „aan boord van” een zodanige plaats in artikel 1 te geven, dat ze niet zouden slaan op poging en medeplichtigheid, welke figuren in de delictomschrijving van het verdrag mede begrepen zijn.

Het is overigens niet de bedoeling van het verdrag dat (poging tot) kaping van een vliegtuig dat zich niet in vlucht bevindt, of gedragingen gericht op het kapen van een vliegtuig door personen die zich niet aan boord daarvan bevinden (met name medeplichtigheid), straffeloos blijven, doch slechts dat de strafbaarstelling aan de staten over wordt gelaten. In artikel 385*bis* van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zijn beide beperkende uitdrukkingen weggelaten.

Artikel 2 legt aan de verdragsstaten de verplichting op zware straffen te stellen op het delict vliegtuigkaping. In Nederland is dat in artikel 385*bis* W.v.S., waarin, afhankelijk van de omstandigheden, een maximumgevangenisstraf tussen 12 jaar en levenslang is bedreigd, gebeurd.

Artikel 3 geeft enkele nadere preciseringen.

Het eerste lid bepaalt dat een luchtvaartuig geacht wordt in vlucht te zijn vanaf het sluiten van de buitendeuren tot het openen daarvan. Deze definitie is ontleend aan het Verdrag van Tokio van 14 september 1963 (*Trb.* 1964, 115).

Het tweede lid sluit luchtvaartuigen, gebruikt door de strijdkrachten, de douane of de politie, van de toepassing van het verdrag uit. Andere ICAO-verdragen, waaronder het Verdrag van Tokio, kennen dezelfde beperking.

Het derde lid bepaalt dat een aantal verdragsbepalingen niet van toepassing is indien zowel de plaats van opstijgen als de feitelijke landingsplaats liggen binnen het grondgebied van het land waar het vliegtuig is geregistreerd. Volgens het vijfde lid zijn andere bepalingen, zoals die over de uitleveringen, de verplichting de verdachte zo nodig aan te houden en te vervolgen ook van toepassing in het hier bedoelde geval van een nationale vlucht (waarbij de verdachte na de landing naar een ander land ontkomt).

De strekking van het vierde lid is dezelfde als die van het derde; deze bepaling hangt samen met artikel 5.

Artikel 4 is een van de kernbepalingen van het verdrag. Het verplicht de verdragsstaten in een aantal genoemde gevallen hun jurisdictie ten aanzien van vliegtuigkaping te vestigen. Deze gevallen zijn dat waarin het strafbare feit is gepleegd aan boord van een luchtvaartuig dat in de betrokken staat is ingeschreven dan wel zonder bemanning is verhuurd aan een in die staat thuishorende huurder en dat waarin het luchtvaartuig, aan boord waarvan het strafbare feit is gepleegd, op het grondgebied van een verdragsstaat landt met de vermoedelijke dader nog aan boord; dit laatste kan men beschouwen als een uitbreiding van het territorialiteitsbeginsel.

De hierboven genoemde jurisdictievoorschriften worden enigszins overschaduwd door het tweede lid van artikel 4, waarin, onder enige beperkingen, wordt voorgeschreven z.g. universele jurisdictie te vestigen, dat wil zeggen ongeacht de nationaliteit van dader en luchtvaartuig en ongeacht de plaats waar het strafbaar feit is begaan. De beperkingen, die in de tekst van het tweede lid van artikel 4 zijn opgenomen, zijn dat de vermoedelijke dader zich op het grondgebied van de betrokken staat moet bevinden en deze hem niet uitlevert aan een van de krachtens het eerste lid bevoegde staten.

Het derde lid bepaalt nog dat het verdrag geen enkele bevoegdheid in strafzaken uitsluit, die wordt uitgeoefend krachtens de nationale wet. Hiermee wordt in het bijzonder bedoeld op rechtsmacht krachtens het territorialiteits- of personaliteitsbeginsel.

Op grond van de verschillende bepalingen van artikel 4 is in een concreet geval pluraliteit van rechtsmacht zeer wel mogelijk, zelfs waarschijnlijk. Het verdrag omvat geen voorrangregeling. Een voorstel om prioriteit van jurisdictie te verlenen aan de staat waar het vliegtuig is geregistreerd is op de diplomatieke conferentie verworpen. Wel kan men uit de tekst van het tweede lid een zekere voorkeur voor berechting in de registratiestaat of de landingsstaat afleiden.

Artikel 5 verplicht de landen die gezamenlijk een luchtvaartmaatschappij exploiteren (voor elk vliegtuig afzonderlijk) aan te geven welk van hen de bevoegdheden van de registratiestaat uitoefent. Dit artikel doelt op maatschappijen als de Air Afrique. Dit artikel is voor Nederland niet van direct belang.

Artikel 6 verplicht elke verdragsstaat waar iemand die verdacht is van of schuldig is aan vliegtuigkaping aanwezig is, deze in hechtenis te nemen of op andere wijze zijn aanwezigheid te verzekeren, alsmede een vooronderzoek in te stellen. De be-

tekenis van dit artikel wordt verzwakt door de woorden waarmee het aanvangt, nl. dat de omstandigheden inhechtenisneming moeten wettigen.

Artikel 7 verplicht de verdragsstaten waar een verdachte van vliegtuigkaping wordt gesignaleerd deze uit te leveren of te vervolgen. Met het opportuniteitsbeginsel dat vele landen, waaronder ook Nederland, kennen, is rekening gehouden. De zaak moet aan de voor strafvordering bevoegde autoriteiten worden voorgelegd en deze moeten de zaak vervolgens behandelen als elk „gewoon” ernstig misdrijf. Het openbaar ministerie mag dus wel seponeren, doch alleen als het dat in een overigens vergelijkbaar geval van een ander ernstig misdrijf ook zou hebben gedaan.

Artikel 8 houdt zich bezig met uitlevering. Veel uitleveringsverdragen sommen de delicten, waarop ze van toepassing zijn, limitatief op. Ingevolge het eerste lid van artikel 8 is het niet nodig bestaande uitleveringsverdragen tussen staten die partij zijn bij het Haagse Verdrag aan te vullen met het delict vliegtuigkaping. Dit geschiedt door de hierbedoelde bepaling van rechtswege.

Het tweede lid van artikel 8 is gericht tot staten die, zoals Nederland, alleen uitleveren op grond van een verdrag. Het geeft zulke staten een mogelijkheid tot uitlevering van verdachten van vliegtuigkaping aan andere verdragsstaten over te gaan, ook als tussen hen geen speciaal uitleveringsverdrag bestaat. Voor deze bepaling wordt verder verwezen naar de memorie van toelichting op het wetsontwerp tot uitvoering van het verdrag.

Andere landen kunnen ook uitleveren zonder dat een uitleveringsverdrag bestaat. Tot hen is artikel 8, derde lid, gericht.

Artikel 9 is reeds in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting besproken.

Artikel 10 bevat een rechtshulpverplichting die een aanvullend karakter heeft op bestaande of toekomstige rechtshulpverdragen.

Artikel 11 verplicht de verdragsstaten gegevens, waarover zij beschikken, betreffende de omstandigheden waaronder een vliegtuigkaping heeft plaatsgevonden en over de ter zake genomen maatregelen, overeenkomstig hun nationale wetgeving mede te delen aan de Raad van de ICAO.

Artikel 12, dat overeenkomt met artikel 29 van het Verdrag van Tokio, betreft de regeling van geschillen. Deze kan geschieden door arbitrage of door voorlegging aan het Internationaal Gerechtshof. Ten aanzien van dit artikel kan een reserve worden gemaakt van welke mogelijkheid sommige staten die het verdrag ondertekend hebben ook gebruik hebben gemaakt.

De Minister van Justitie,

VAN AGT.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

N. SCHMELZER.

*De Staatssecretaris van Verkeer
en Waterstaat,*

R. J. H. KRUISINGA.