Uitvoering van het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en van het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

ALGEMEEN

Inleiding

1. Het *Verdrag van 's-Gravenhage* geeft slechts aanleiding tot een klein aantal aanpassingen van de Nederlandse wetgeving.

Van sommige bepalingen van het verdrag is nadere uitvoering bij de nationale wet niet nodig. Een voorbeeld is artikel 9, dat de autoriteiten van een staat, waar een gekaapt vliegtuig landt, verplicht alles te doen om het weer onder het gezag van de gezagvoerder te brengen en de inzittenden hun reis te laten voortzetten.

In andere gevallen bestaan de noodzakelijke voorschriften in de Nederlandse wetgeving reeds. Een voorbeeld hiervan is artikel 2 dat de verdragsstaten verplicht op vliegtuigkaping zware straffen te stellen. Aan dit voorschrift is in de Nederlandse wetgeving bij voorbaat voldaan door de opneming in het Wetboek van Strafrecht van artikel 385bis (voortaan aangeduid als artikel 385*a*). De daar gehanteerde omschrijving is zelfs ruimer dan die in artikel 1 van het verdrag, door weglating van het element „aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht". Poging tot en medeplichtigheid aan dit delict – in het verdrag afzonderlijk vermeld – zijn volgens het Nederlandse recht ook strafbaar. Hetzelfde geldt voor de in het verdrag eveneens afzonderlijk genoemde medeplichtigheid aan poging. Dit zou men kunnen afleiden uit artikel 78 van het Wetboek van Strafrecht en het volgt ook uit het arrest van de Hoge Raad van 27 maart 1939, (N.J. 1939, nr. 980). Een ander geval, waarin de Nederlandse wetgeving de door het verdrag voorgeschreven voorzieningen reeds bevat is dat van artikel 6, dat zegt dat een verdachte zonodig in verzekering of (voorlopige) hechtenis moet worden gesteld.

2. Het *Verdrag van Montreal* verplicht de verdragsluitende partijen vijf feiten, of groepen van feiten, strafbaar te stellen. Twee daarvan komen tot dusverre in deze vorm niet in de Nederlandse wetgeving voor. Dit zijn de in artikel 1, eerste lid onder *a* en *e* van het verdrag genoemde: het begaan van een daad van geweld tegen een persoon aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht en het doorgeven van onjuiste gegevens wanneer daardoor de veiligheid van een luchtvaartuig tijdens de vlucht in gevaar wordt gebracht. Ter uitvoering van deze verdragsbepalingen wil het wetsontwerp twee nieuwe delicten in het Wetboek van Strafrecht opnemen.

Daarentegen bevat de Nederlandse wetgeving, sinds de Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 166, wel bepalingen die voorzien in de strafbaarstelling van aanslagen tegen luchtvaartuigen en z.g. air navigation facilities, waarover artikel 1, eerste lid onder *b*, *c* en *d* van het Verdrag van Montreal spreekt. Het vernielen of beschadigen van een luchtvaartuig valt thans onder artikel 168 van het Wetboek van Strafrecht, dat, ook waar het luchtvaartuigen betreft, ruimer is dan het verdrag, dat zich slechts richt tegen vernieling en beschadiging van luchtvaartuigen in bedrijf en niet tegen elke vernieling en beschadiging. De nationale wetgever mag echter verder gaan dan het verdrag.

Artikel 1, eerste lid onder *c* van het verdrag is – na een wijziging die daarin op het laatste moment werd aangebracht (vergelijk de memorie van toelichting op de goedkeuringswet) – een overbodige bepaling geworden. Het plaatsen of doen plaatsen van een bom of ander ontploffingsmiddel aan boord van een luchtvaartuig in bedrijf zal steeds kunnen en moeten worden opgevat als een poging tot vernieling of beschadiging van dit luchtvaartuig. In dit geval zal poging tot het onder *c* bedoelde misdrijf ook niet moeilijker te bewijzen zijn dan het voltooide misdrijf, bedoeld onder *b*, vooral omdat laatstgenoemde bepaling zodanig geformuleerd is, dat de deugdelijkheid van het middel in elk geval vast moet staan. Derhalve kan men zeggen dat de verdragsbepaling van artikel 1, eerste lid onder *c* reeds uitvoering vindt in artikel 168 W.v.S.

Artikel 1, eerste lid onder *d* van het verdrag tenslotte verplicht de verdragsstaten opzettelijke aanslagen op hulpmiddelen ten behoeve van het luchtverkeer strafbaar te stellen. Hierin voorziet de Nederlandse wetgeving reeds door de bij de Wet van 31 maart 1971 *Stb.* 166 tot stand gebrachte aanvulling van de artikelen 162 en 166 W.v.S. Deze verklaren thans strafbaar onder meer het opzettelijk vernielen of beschadigen van enig werk dienende voor het luchtverkeer en het opzettelijk vernielen en beschadigen van een voor de veiligheid van de luchtvaart gesteld teken of hulpmiddel.

Ook het Verdrag van Montreal noemt poging, medeplichtigheid en medeplichtigheid aan poging uitdrukkelijk. Verwezen kan worden naar hetgeen hierboven, in paragraaf 1, over het Verdrag van 's-Gravenhage is gezegd.

Uitbreiding van de jurisdictie

1. Bij de behandeling van het ontwerp van Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 166, waarbij onder meer artikel 385*bis* in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, is reeds uitvoerig van gedachten gewisseld over de bestrijding van het kapen van vliegtuigen. Daarbij is ook de vraag aan de orde geweest of het wenselijk zou zijn vliegtuigkaping te bestempelen tot een z.g. universeel delict, waarvan de dader in Nederland zou kunnen worden gestraft, ongeacht waar het delict is gepleegd en ongeacht de nationaliteit van de dader. De ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende heeft daarop toen geantwoord dat aan een dergelijke uitbreiding van de normale jurisdictie een verdrag ten grondslag zou moeten liggen. Een dergelijke grondslag is thans door het Verdrag van 's-Gravenhage geschapen, nl. in artikel 4, leden 1 en 2.

Voor het in artikel 4, lid 1, onder *a* bedoelde geval (voor Nederland: strafbaar feit van kaping, begaan aan boord van een Nederlands luchtvaartuig), bevat de Nederlandse wet reeds een voorziening, nl. in artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht. Het in het verdrag in hetzelfde artikellid onder *c* bedoelde geval (voor Nederland: kaping van een luchtvaartuig dat zonder bemanning is verhuurd aan een huurder die de hoofdzetel van zijn bedrijf – of, bij gebreke daarvan, zijn vast verblijfplaats – in Nederland heeft) is in wezen een variant van *a*. Door opneming in het wetboek van een definitie van het begrip Nederlands luchtvaartuig, waaronder ook het aan een Nederlandse huurder zonder bemanning verhuurd luchtvaartuig is begrepen (nieuw artikel 86*a*) wordt de hierbedoelde verdragsbepaling voldaan.

Het in artikel 4, lid 1 onder *b* bedoelde geval (voor Nederland: kaping van een niet-Nederlands luchtvaartuig, dat vervolgens in Nederland landt, met de kaper nog aan boord) is een uitbreiding van de normale regel van de locus delicti. Hierop is reeds ingegaan in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer over het ontwerp van Wet van 31 maart 1971 (blz. 3, rechterkolom, tweede volle alinea). Deze bepalingen hebben echter sterk aan betekenis ingeboet, doordat op de diplomatieke conferentie, in afwijking van het ontwerp, het huidige tweede lid aan artikel 4 is toegevoegd. Volgens die bepaling worden de verdragsstaten (onder enige beperkingen) verplicht ten aanzien van het delict vliegtuigkaping universele jurisdictie te vestigen. De uitvoering van laatstgenoemde verdragsbepaling maakt een wetswijziging ter aanpassing aan artikel 4, eerste lid onder *b*, van het verdrag overbodig.

Het in artikel 385*a* (thans 385*bis*) van het Wetboek van Strafrecht omschreven delict vliegtuigkaping krijgt door een aanpassing van artikel 4 W.v.S. zogenaamde universele werking, waarmee wordt bedoeld dat deze Nederlandse strafbepaling door de Nederlandse rechter in beginsel (zie echter de hierna genoemde beperkingen) kan worden toegepast, ongeacht de plaats van het strafbaar feit en de nationaliteit van de dader.

Over de beperkingen, die het verdrag bevat op de regel van universaliteit kan het volgende worden opgemerkt. De eerste beperking is vervat in de zinsnede „en deze Staat hem niet ingevolge artikel 8 uitlevert aan een van de Staten genoemd in het eerste lid, van het verdrag". Naar Nederlands recht (Uitleveringswet, artikel 9) sluiten vervolging en uitlevering elkaar uit, zodat de hierbedoelde beperking geen aanpassing van de nationale wetgeving vereist.

Een tweede beperking is gelegen in de woorden „in het geval waarin de vermoedelijke dader zich op zijn grondgebied bevindt". De betekenis van deze beperking is dat een verdragstaat geen jurisdictie behoeft te vestigen voor een geval van vliegtuigkaping, waarmee hij geen enkel direct aanrakingspunt heeft (gepleegd in het buitenland, door een buitenlandse dader en op een buitenlands vliegtuig) wanneer de vermoedelijke dader zich niet op zijn grondgebied bevindt. Men kan zelfs zeggen dat het minder juist zou zijn onder zulke omstandigheden een verstekprocedure te doen plaatshebben, omdat hierdoor, indien de regel „ne bis in idem" in de staat waar de dader zich wèl bevindt geldt, veroordeling in die staat onmogelijk zou kunnen worden. Hoewel de kans dat in Nederland een dergelijke vervolging bij verstek zou worden ingesteld, als miniem kan worden beschouwd, is de hier bedoelde beperking in het voorstel tot wijziging van artikel 4 W.v.S. opgenomen.

Een derde beperking vloeit voort uit het feit dat het verdrag in de omschrijving van het strafbaar feit vliegtuigkaping de woorden „aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht" heeft opgenomen. Zoals ook in de memorie van toelichting op de goedkeuringswet wordt medegedeeld, was de Nederlandse Regering geen voorstandster van deze beperking. Herhaaldelijk is, o.m. van Nederlandse zijde, getracht deze woorden te doen schrappen, maar de meerderheid van de verdragsluitende staten wenste ze te handhaven.

Nu het zo bewust de bedoeling is geweest het verdrag te beperken tot gedragingen, begaan aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht, lijkt het de ondergetekenden juist ook de op het verdrag gebaseerde (universele) jurisdictie van Nederland op deze wijze te beperken. Daaraan moet worden toegevoegd dat een geslaagde kaping vrijwel steeds het in zijn macht houden van een luchtvaartuig tijdens de vlucht door iemand die zich aan boord bevindt, zal meebrengen, zodat door de beperking slechts bepaalde gevallen van poging en medeplichtigheid op de grond worden uitgesloten. In zulke gevallen zal de vervolging moeten, en doorgaans ook kunnen, geschieden door de autoriteiten van de staat waar deze gevallen zich hebben afgespeeld. Om dezelfde reden is ook, overeenkomstig artikel 3, derde lid van het verdrag, een beperking op de universele jurisdictieregeling opgenomen voor gevallen waarin een kapingshandeling is gepleegd aan boord van een luchtvaartuig, dat zowel is opgestegen als geland in de staat van registratie.

Voorts verdient nog de aandacht dat de in artikel 4, eerste lid, van het Haagse Verdrag opgenomen verplichting tot het vestigen van jurisdictie niet alleen geldt ten aanzien van vliegtuigkaping in eigenlijke zin, maar ook „van iedere andere daad van geweld jegens passagiers of bemanning gepleegd door de vermoedelijke dader in samenhang met het strafbare feit" (van kaping). Deze bepaling wordt in hoofdzaak overlapt door die van artikel 1, eerste lid, onder *a*, van het Verdrag van Montreal, waaraan het onderhavige ontwerp uitvoering wil geven door invoeging van een nieuw artikel 385*b* in het Wetboek van Strafrecht.

2. Het in het Verdrag van Montreal aan de jurisdictie gewijde artikel 5 is in hoofdzaak gelijkluidend aan artikel 4 van het Verdrag van 's-Gravenhage. De afwijkingen vloeien eensdeels voort uit het feit dat het Haagse Verdrag uitsluitend betrekking heeft op strafbare feiten begaan aan boord van luchtvaartuigen, terwijl de in het Verdrag van Montreal bedoelde strafbare feiten ten dele ook buiten luchtvaartuigen kunnen worden begaan. In de tweede plaats hebben in het geval van het Verdrag van Montreal de verdragsluitende partijen er de voorkeur aan gegeven (artikel 5, lid 2) de vestiging van universele jurisdictie te beperken tot een drietal van de vijf in artikel 1 opgesomde delicten.

Een en ander heeft tot gevolg dat de aanpassingen van artikel 4 W.v.S., nodig gemaakt door het Verdrag van Montreal, gecompliceerder zijn dan die, nodig gemaakt door het Verdrag van 's-Gravenhage. Artikel 3 W.v.S. voorziet immers reeds in de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht op alle strafbare feiten begaan aan boord van Nederlandse luchtvaartuigen. Dit geldt echter niet voor strafbare feiten, met name sabotagehandelingen, die (buiten Nederland) niet aan boord van zo'n luchtvaartuig, maar wel tegen zo'n luchtvaartuig, of tegen personen aan boord daarvan worden begaan. Hiervoor is aanvulling van artikel 4 W.v.S. noodzakelijk. In de tweede plaats is aanvulling van dat artikel noodzakelijk voor die delicten waarvoor het Verdrag van Montreal de verplichting bevat tot het vestigen van universele jurisdictie, wederom – evenals in het Verdrag van Den Haag – uitsluitend voor zover de verdachte zich op het grondgebied van de betrokken verdragsstaat bevindt. In de derde plaats kent ook het Verdrag van Montreal de uitbreiding van de normale territoriale werking van de strafwet tot delicten begaan aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht, dat vervolgens op het grondgebied van de betrokken verdragsstaat landt met de verdachte nog aan boord. Zoals gezegd is deze bepaling in het Haagse Verdrag van weinig praktische betekenis voor de (later toegevoegde) universele jurisdictie. Voor het Verdrag van Montreal is dat echter anders, doordat niet voor alle daarin omschreven strafbare feiten in vestiging van universele jurisdictie is voorzien, nl. niet voor die, genoemd in artikel 1, onder *d* en *e*. Deze combinatie van factoren leidde eveneens tot een aanvulling van artikel 4 W.v.S.

Het wetsontwerp voorziet niet in enige speciale voorziening met betrekking tot toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op buiten Nederland begane strafbare feiten als bedoeld in artikel 1, lid 1 onder *d* van het Verdrag van Montreal (aanslagen op hulpmiddelen ten behoeve van het luchtverkeer, zoals verkeerstorens en radarinstallaties). Het is onwaarschijnlijk, maar niet geheel ondenkbaar, dat zo'n aanslag gepleegd wordt vanuit, en dus aanboord van, een vliegtuig. Naar de *letter* van artikel 5, lid 1, zouden dan niet alleen de staat waarbinnen de installatie is gelegen doch ook de staat, waarin dat vliegtuig is geregistreerd, of na de aanslag landt, met de dader nog aan boord voor zo'n geval jurisdictie moeten vestigen.

Intussen zou dit niet in overeenstemming zijn met de ratio van het verdrag. Het delict is in het verdrag opgenomen omdat door de aanslag op installaties de veiligheid van luchtverkeer in gevaar wordt gebracht. Wanneer toevallig de aanslag vanuit een vliegtuig wordt gepleegd, is dit enkele feit geen reden om een met *dat* vliegtuig (waarvan de veiligheid niet bedreigd wordt) verband houdende jurisdictie te scheppen. Men mag aannemen dat op het delict van artikel 1, lid 1, sub *d* van het Verdrag slechts het onder *a* genoemde onderdeel van artikel

5, lid 1, van het verdrag van toepassing is. Aanpassing van de Nederlandse wetgeving op dit stuk lijkt dus niet nodig.

3. Beide verdragen ('s-Gravenhage: artikel 3, lid 2, Montreal: artikel 4, lid 1) verklaren, in navolging van oudere luchtvaartverdragen (Chicago en Tokio) dat ze niet van toepassing zijn op luchtvaartuigen gebruikt door de strijdkrachten, de douane of de politie. Dit betekent niet dat een verdragstaat het kapen van een militair, douane- of politievliegtuig, of het verrichten van sabotage daarop, niet strafbaar zou mogen stellen, maar alleen dat de verdragen geen volkenrechtelijke grondslag geven voor uitbreiding van de normale werking van de nationale strafwet op dergelijke feiten. Indien nu b.v. een niet-Nederlandse verdachte van kaping van een niet-Nederlands militair vliegtuig buiten Nederland in Nederland terechtkomt, zou men kunnen stellen dat toepassing op hem van de Nederlandse strafwet door het volkenrecht gestelde grenzen overschrijdt. Dan zou artikel 8 W.v.S. aan vervolging in Nederland in de weg staan. Het in artikel 4 opnemen van de speciale uitzondering voor militaire, politie- en douanevliegtuigen is daarom niet nodig.

Uitlevering

Artikel 8 van het Verdrag van 's-Gravenhage en artikel 8 van het Verdrag van Montreal hebben de ondergetekenden voorts aanleiding gegeven een wijziging van de Uitleveringswet voor te stellen.

De verdragsbepalingen over de uitlevering, waarvoor de ondergetekenden verder verwijzen naar de memorie van toelichting bij het hierbijgaande wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag van 's-Gravenhage, scheppen voor Nederland één speciaal probleem. Nederland is een staat die uitlevering afhankelijk maakt van het „bestaan van een verdrag". Artikel 2 van de Uitleveringswet zegt dit met zoveel woorden, terwijl een dergelijke regel gewoonlijk ook uit het huidige artikel 4 van de Grondwet wordt afgeleid. Dat betekent dat de artikelen 8, lid 2, van beide verdragen op Nederland van toepassing zijn en dat Nederland derhalve de optie kan doen deze verdragen te beschouwen als de wettelijke basis voor uitlevering wegens de in die verdragen bedoelde strafbare feiten.

Het komt de ondergetekenden voor dat in het algemeen – mede uit een oogpunt van preventie – vervolging en berechting van verdachten van vliegtuigkaping en luchtvaartsabotage het beste plaats kan hebben in een van de landen die met het delict directe aanrakingspunten hebben. Dat zijn de landen die genoemd zijn in artikel 4, lid 1, van het verdrag van 's-Gravenhage, respectievelijk artikel 5, lid 1 van het Verdrag van Montreal. Voorzover een verdachte in een ander land aangehouden wordt, zal hij uitgeleverd moeten worden. De ondergetekenden zouden de mogelijkheid daartoe niet willen beperken tot die staten waarmee specifieke uitleveringsverdragen bestaan, doch, op de grondslag van artikel 8, lid 2, van beide verdragen, uitlevering mogelijk willen maken aan alle staten die partij zijn bij het betrokken verdrag.

Op zichzelf is dit geen afwijking van artikel 2 van de Uitleveringswet, dat immers slechts over „verdrag" spreekt, wat geen specifiek uitleveringsverdrag behoeft te zijn. Indien het Verdrag van 's-Gravenhage of dat van Montreal aan staten, die uitlevering afhankelijk stellen van het bestaan van een verdrag, de duidelijke verplichting had opgelegd om verdachten van vliegtuigkaping respectievelijk luchtvaartsabotage uit te leveren aan alle andere verdragstaten, dan zou aan de voorwaarde van artikel 2 van de Uitleveringswet zonder meer zijn voldaan. Het facultatieve karakter van artikel 8, lid 2, van de beide luchtpiraterij-verdragen maakt het echter noodzakelijk de daarin omschreven keuze uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Daartoe strekt de voorgestelde wijziging van de Uitleveringswet.

Voor verdere bijzonderheden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Hierboven is reeds gesproken over de bevestiging van z.g. universele rechtsmacht ten aanzien van het delict vliegtuigkaping, zoals omschreven in het Verdrag van 's-Gravenhage en ten aanzien van sommige van de delicten die zijn opgenomen in het Verdrag van Montreal.

In de geldende tekst van artikel 4, onder 5°, W.v.S. komt een verwijzing voor naar de scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven van de artikelen 381–385, waardoor voor deze delicten universele jurisdictie bestaat. De ondergetekenden hebben er van afgezien de door de verdragen van 's-Gravenhage en Montreal noodzakelijk gemaakte aanpassingen in dit onderdeel op te nemen, omdat dit de tekst te gecompliceerd zou hebben gemaakt. In plaats daarvan wordt voorgesteld aan artikel 4 een nieuw onderdeel 7° toe te voegen, dat speciaal betrekking heeft op de beide genoemde verdragen.

Het nieuwe onderdeel 7° van artikel 4 is onderverdeeld in een viertal alinea's, genummerd *a* t/m *d*.

Ad a. Deze alinea verklaart artikel 168 W.v.S. toepasselijk, als het daarin omschreven feit buiten Nederland is begaan tegen een luchtvaartuig in bedrijf. De uitbreiding van de werking van de Nederlandse strafwet geldt dus niet voor aanslagen op vaartuigen en evenmin voor aanslagen op luchtvaartuigen die niet in bedrijf zijn. Het begrip luchtvaartuig in bedrijf wordt gedefinieerd in het nieuw in te voegen artikel 86*a*.

Artikel 168 krijgt universele werking ten aanzien van aanslagen op luchtvaartuigen in bedrijf:

– wanneer het betrokken luchtvaartuig een Nederlands luchtvaartuig is, zoals omschreven in het nieuwe artikel 86*a* (artikel 5, lid 1 onder *b* van het Verdrag van Montreal)

– wanneer het betrokken luchtvaartuig geen Nederlands luchtvaartuig is alleen wanneer de verdachte zich in Nederland bevindt (artikel 5, lid 2 van het Verdrag van Montreal).

De vraag rijst op welk moment de verdachte zich in Nederland moet bevinden. Het verdrag geeft hierover geen nader uitsluitsel. Uiteraard is niet bedoeld het moment waarop het strafbare feit wordt begaan; op dat geval slaat immers artikel 5, lid 1 onder *a* van het Verdrag van Montreal en dan is de Nederlandse strafwet toepasselijk op grond van artikel 2 W.v.S. De vraag waar het hier om gaat is op welk moment een verdachte van een buiten Nederland begaan strafbaar feit, als hier bedoeld, in Nederland moet zijn, wil de Nederlandse strafwet van toepassing zijn. De ondergetekenden menen dat het voor de hand ligt een parallel te trekken met artikel 2, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering waarin (onder meer) die rechtbank competent verklaard wordt binnen welker rechtsgebied de verdachte zich bevindt. Volgens de rechtspraak is daarvoor bepalend de plaats waar de verdachte zich bevindt op het tijdstip dat de vervolging wordt ingesteld.

Ad b. Op het in artikel 385*a* W.v.S. omschreven delict vliegtuigkaping zal de Nederlandse strafwet van toepassing zijn indien dit feit buiten Nederland begaan wordt en wanneer de volgende drie, in het Verdrag van 's-Gravenhage voorkomende, voorwaarden zijn vervuld:

– het feit is begaan aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht (bedoeld is hier: een niet-Nederlands luchtvaartuig; op strafbare feiten, begaan aan boord van een Nederlands luchtvaartuig is de Nederlandse strafwet reeds op grond van artikel 3 W.v.S. van toepassing)

– de vlucht heeft zich niet geheel afgespeeld binnen het land van registratie van dat luchtvaartuig (artikel 3, lid 3 van het verdrag)

– de verdachte van het feit bevindt zich in Nederland (vergelijk hierover het ad *a* opgemerkte).

Ad c. Eveneens universele werking krijgt het in het nieuwe artikel 385*b* W.v.S. (berustend op artikel 1, lid 1 onder *a* van het Verdrag van Montreal) omschreven strafbare feit, ook onder de beperking dat hetzij het luchtvaartuig, waarvan de veiligheid in gevaar is gebracht een Nederlands luchtvaartuig is, hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt.

Ad d. Het nieuwe artikel 385*c* W.v.S. is ontleend aan artikel 1, lid 1 onder *e* van het Verdrag van Montreal. Het stelt, wanneer dat gevaar voor een luchtvaartuig tijdens de vlucht kan veroorzaken, het doorgeven van onjuiste gegevens strafbaar. Aangezien artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van Montreal niet naar artikel 1, lid 1 onder *e* verwijst, gelden ten aanzien van dit strafbare feit slechts de voorschriften inzake het vestigen van jurisdictie, die zijn geformuleerd in artikel 5, eerste lid, van het verdrag. Voor het in dat lid onder *a* bedoelde geval is de Nederlandse strafwet reeds toepasselijk; hetzelfde geldt voor de gevallen bedoeld onder *b* en *c*, voor zover het gaat om strafbare feiten begaan *aan boord van* een Nederlands luchtvaartuig. Een speciale voorziening is slechts nodig voor zover het hierbedoelde strafbare feit buiten Nederland wordt begaan *tegen* een Nederlands luchtvaartuig doch niet aan boord daarvan en voor het geval het feit buiten Nederland wordt begaan aan boord van een (niet-Nederlands) luchtvaartuig, dat vervolgens in Nederland landt met de verdachte aan boord. Hierin voorziet alinea *d* van onderdeel 7° van artikel 4 W.v.S.

B

In het Wetboek worden door elkaar de uitdrukkingen „Rijk in Europa", „Rijk" en „Nederland" gebruikt, waarmee steeds hetzelfde wordt bedoeld. In wijzigingen uit de latere jaren is gewoonlijk aan het woord Nederland de voorkeur gegeven; zie b.v. het in 1965 opnieuw vastgestelde eerste lid van artikel 68. Het komt de ondergetekenden voor dat dit woordgebruik thans ook wel als het meest passend kan worden beschouwd. In verband daarmee is in het nieuwe onderdeel 7° van artikel 4 herhaaldelijk gesproken over Nederland. Ter handhaving van de eenheid van terminologie in Titel I van het Eerste Boek wordt voorgesteld ook in de overige onderdelen van artikel 4, alsmede in de artikelen 2, 3, 5, 6 en 7 de woorden „Rijk in Europa" te vervangen door „Nederland". De ondergetekenden hebben ervan afgezien elders in het wetboek deze terminologie te unificeren, omdat dit ertoe zou leiden dat grote delen van het wetboek opnieuw gedrukt zouden moeten worden, waardoor gebruikers van tekstuitgaven op kosten zouden worden gejaagd, zonder dat daartoe een dringende noodzaak bestaat.

C

In het Wetboek van Strafrecht wordt tot dusver wel het begrip Nederlandse schepen gedefinieerd (artikel 86), maar niet het begrip Nederlandse luchtvaartuigen. Aangenomen wordt dat hieronder luchtvaartuigen worden verstaan die in Nederlandse luchtvaartuigregisters zijn ingeschreven. Voorgesteld wordt thans dit in een nieuw artikel 86a in het wetboek vast te leggen. Nederlandse luchtvaartuigregisters zijn de registers bedoeld in artikel 5 van de Luchtvaartwet nl. het register genoemd in de artikelen 3 en volgende van de Regeling Toezicht Luchtvaart, alsmede de militaire luchtvaartuigregisters.

Volgens de voorgestelde definitie zullen tevens luchtvaartuigen die zonder bemanning zijn verhuurd aan een in Nederland gevestigde huurder als Nederlandse luchtvaartuigen worden beschouwd. Zoals reeds naar voren kwam wordt dit zowel door het Verdrag van 's-Gravenhage als door het Verdrag van Montreal voorgeschreven. Het gevolg is dat de Nederlandse strafwet van toepassing zal zijn op alle strafbare feiten, dus niet alleen vliegtuigkaping en sabotage, begaan aan boord van dergelijke luchtvaartuigen. Het is naar de mening van de ondergetekende echter ook redelijk dat een aan een Nederlandse huurder, b.v. de K.L.M., verhuurd vliegtuig, dat met een door die huurder aangestelde bemanning (in het voorbeeld een K.L.M.-bemanning) vliegt, met een in Nederland geregistreerd luchvaartuig gelijk wordt gesteld. Ingevolge het Verdrag van Tokio berust immers de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken, en in het bijzonder voor de handhaving van de orde, aan boord van een luchtvaartuig dat in vlucht is, bij de gezagvoerder. Het is dan van meer belang door wie deze gezagvoerder is aangesteld, dan waar het luchtvaartuig is geregistreerd. Ook het publiek zal een vliegtuig dat K.L.M.-diensten uitvoert met een K.L.M.-bemanning, waaronder een K.L.M.-gezagvoerder, als een Nederlands vliegtuig aanzien, al zou het elders zijn geregistreerd. Nu twee strafrechtelijke luchtvaartverdragen voorschrijven luchtvaartuigen die zonder bemanning zijn verhuurd aan een in een bepaalde staat gevestigde huurder gelijk te stellen met in die staat geregistreerde luchtvaartuigen, is er voldoende grondslag hieruit een algemene regel af te leiden. Volledigheidshalve moet erop worden gewezen dat zodoende het strafrechtelijke begrip Nederlandse luchtvaartuigen ruimer wordt dan het overeenkomstige begrip in de luchtvaartwetgeving. Daaraan moet overigens worden toegevoegd dat deze kwestie voor Nederland niet van groot praktisch belang is aangezien zonder bemanning gehuurde buitenlandse vliegtuigen voor de duur van hun gebruik door een Nederlandse huurder doorgaans in het Nederlandse luchtvaartuigregister worden ingeschreven.

Het tweede en het derde lid volgen de verdragsbepalingen. De uitdrukking „in bedrijf" geeft de authentieke tekst van het Verdrag van Montreal beter weer dan de in de Nederlandse vertaling (*Trb.* 1971, nr. 218) voorkomende woorden „in gebruik".

D

Het vierde lid van artikel 381 is toegevoegd bij de Wet van 16 maart 1967, *Stb.* 152. De thans voorgestelde aanvulling dient tot correctie van een destijds ingeslopen onduidelijkheid.

E

Sinds de wet van 16 maart 1967, *Stb.* 152 is artikel 385 W.v.S., dat voordien slechts betrekking had op het een Nederlands vaartuig opzettelijk in de macht van zeerovers brengen, uitgebreid tot luchtvaartuigen. Bij de parlementaire behandeling van het wijzigingsontwerp is opgemerkt dat het in de macht van zeerovers brengen van een luchtvaartuig als een zeer uitzonderlijke situatie kan worden beschouwd. De gekozen formulering berustte op de omstandigheid dat het delict van artikel 385 tot de universele delicten behoort en slechts voor het onder de macht van zeerovers brengen een verdragsbasis bestond. Bij de totstandbrenging van artikel 385*bis* is de vraag besproken of de luchtvaartuigen nu niet weer uit artikel 385 zouden kunnen worden geschrapt. Op die vraag is toen een voorlopig ontkennend antwoord gegeven, omdat aan artikel 385*bis* nog geen universele werking kon worden toegekend, bij gebreke van een volkenrechtelijke basis. Door de totstandkoming van het Verdrag van 's-Gravenhage is zo'n basis wel aanwezig en de toekenning van universele werking aan artikel 385*bis* (voortaan artikel 285*a*) maakt de vermelding van luchtvaartuigen (en derhalve ook van gezagvoerders, waarmee slechts gezagvoerders van luchtvaartuigen worden bedoeld) in artikel 385 overbodig.

F

In artikel 385*a* worden de thans ook in artikel 385*bis* voorkomende woorden „dan wel van zijn route doet afwijken" gehandhaafd. Deze woorden vindt men niet in het Verdrag van 's-Gravenhage. Zij liggen reeds besloten in de woorden „in zijn macht brengt of houdt". De toevoeging verduidelijkt de bedoeling van de bepaling, hetgeen de toepassing in voorkomende gevallen kan vergemakkelijken.

Daarentegen komt, anders dan in het verdrag, het woord „wederrechtelijk" niet in de wetstekst voor. Het afzonderlijk noemen van dit bestanddeel is voor het Nederlandse recht niet

zinvol, omdat het reeds uit de omschrijving van het strafbaar feit volgt. Om dezelfde reden is dit woord onlangs uit artikel 391 W.v.S. geschrapt (zie schr.st. **11 130,** nr. 7).

Zoals reeds naar voren kwam geeft artikel 1, lid 1 onder *a* en *e* van het Verdrag van Montreal aanleiding tot invoeging van een tweetal nieuwe strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht. Daartoe strekken de nieuwe artikelen 385*b* en 385*c*.

De tekst van artikel 385*b* vormt een synthese tussen de tekst van de betrokken verdragsbepaling en de bestaande terminologie van het Wetboek van Strafrecht, waarbij in het bijzonder gekeken is naar artikel 162. Ook de voorgestelde strafbedreiging is dezelfde als die van artikel 162.

Over de uitdrukking „daad van geweld" kan nog het volgende worden opgemerkt. De uitdrukking „geweld" komt op vele plaatsen in het wetboek voor. Meestal gaat het daarbij om een middel tot het begaan van een misdrijf. In enkele gevallen is het plegen van geweld ook het doel van de dader, nl. in de artikelen 141 en 381; in het laatste artikel vindt men ook de woordcombinatie „daden van geweld". Uit artikel 141 blijkt dat geweld zowel tegen personen als tegen goederen kan worden gepleegd; in het nieuwe artikel 385*b* is slechts van het eerste sprake. Het wetboek geeft van het begrip geweld geen definitie, maar zegt slechts (artikel 81) dat met het plegen van geweld gelijkgesteld wordt het brengen in een staat van bewusteloosheid of onmacht, welke uitbreiding overigens in de artikelen 141 en 381 juist is uitgesloten. In de literatuur is geweld wel omschreven als krachtsuitoefening die kans op het toebrengen van letsel meebrengt of die de weerstand, die de wederpartij kan bieden, kan breken (zie Noyon-Langemeijer, het Wetboek van Strafrecht, 6e druk, 1954, blz. 472). Op de diplomatieke conferentie waar het Verdrag van Montreal tot stand is gebracht is van verschillende zijden betoogd, en is niet bestreden, dat onder daden van geweld ook vergiftiging zou moeten kunnen vallen, voor zover daardoor de veiligheid van een luchtvaartuig in gevaar wordt gebracht; dit kan het geval zijn bij vergiftiging van de piloot. Naar de mening van de ondergetekenden valt dit ook onder het begrip daad van geweld in artikel 385*b* W.v.S., vooral ook als men let op artikel 81.

Artikel 385*b* dient niet slechts ter uitvoering van artikel 1, lid 1 onder *a* van het Verdrag van Montreal maar tevens ter uitvoering van artikel 4 van het Verdrag van 's-Gravenhage dat elke verdragstaat verplicht de maatregelen te nemen, die nodig zijn om zijn bevoegdheid vast te leggen tot kennisneming zowel van het feit vliegtuigkaping als van iedere andere daad van geweld jegens passagiers of bemanning gepleegd door de vermoedelijke dader in samenhang met vliegtuigkaping. In het Verdrag van Montreal wordt gesproken van een daad van geweld die naar haar aard de veiligheid van het luchtvaartuig aan boord waarvan zij wordt begaan in gevaar kan brengen. Deze voorwaarde is, in iets andere bewoordingen, in artikel 385*b* overgenomen. De vraag zou kunnen rijzen of van iedere daad van geweld, gepleegd jegens inzittenden van een luchtvaartuig in samenhang met kaping daarvan, gevaar voor de veiligheid van dat luchtvaartuig te duchten is. Het komt de ondergetekenden voor dat dit in het algemeen zo zal zijn. Overigens kan in gevallen als bedoeld in artikel 4, lid 1 van het Verdrag van 's-Gravenhage ook het plegen of medeplegen van het delict van artikel 385*a*, dan wel medeplichtigheid daaraan, te last worden gelegd.

In artikel 385*c* is artikel 1, eerste lid onder (*e*) overgenomen, met enige aanpassingen aan de gebruikelijke terminologie van ons Wetboek van Strafrecht. Tot de aanpassingen behoort dat het vereiste van het *weten* dat de doorgegeven mededelingen onjuist zijn enigszins is gerelativeerd door de woorden „of ernstige reden heeft om te vermoeden" (vgl. b.v. artikel 97*b* W.v.S.). Zonder deze toevoeging zou naar Nederlands recht het bewijs niet of zeer moeilijk geleverd kunnen worden.

Het z.g. valse bomalarm is een euvel dat voor de luchtvaart bijzonder hinderlijk is. Strafbaarstelling is tot dusverre achterwege gebleven, enerzijds omdat door dit euvel wel veel overlast maar doorgaans geen gevaar wordt veroorzaakt, anderzijds omdat de opsporing buitengewoon moeilijk, doorgaans zelfs onmogelijk is. Ook bij de opstelling van het Verdrag van Montreal zijn deze overwegingen uitvoerig aan de orde geweest. Zij hebben er toe geleid dat van een algemene verplichting tot strafbaarstelling van vals bomalarm is afgezien. De hier bedoelde verdragsbepaling geldt alleen voor het geval door de valse melding de veiligheid van een luchtvaartuig dat zich in vlucht bevindt in gevaar wordt gebracht. Dat betekent dat de melding betrekking moet hebben op een luchtvaartuig dat in vlucht is en dat wellicht ten gevolge van de melding een niet voorziene landing zal maken op een daarvoor minder geschikt terrein.

Het Verdrag van Montreal verplicht de verdragstaten op de in de overeenkomsten omschreven feiten strenge straffen te stellen. Zoals indertijd, ter gelegenheid van de goedkeuring en uitvoering van het Verdrag van Tokio, is uiteengezet, moet naar Nederlandse opvattingen onder strenge straffen worden verstaan gevangenisstraf van ten minste vier jaren. Uitgaande enerzijds van deze omstandigheid, anderzijds van de overweging dat het in artikel 385*c* omschreven feit, hoe laakbaar ook, toch wel van geringere zwaarte is dan de overige in de verdragen van 's-Gravenhage en Montreal voorkomende strafbare feiten, wordt voorgesteld in dit artikel een strafbedreiging van 4 jaar gevangenis op te nemen.

Evenmin als in artikel 385*a* is in de artikelen 385*b* en 385*c* het woord wederrechtelijk opgenomen. Dit betekent slechts naar de letter, maar niet naar de inhoud, een afwijking van het Verdrag van Montreal, omdat ook in de omschrijving van de artikelen 385*b* en 385*c* de wederrechtelijkheid mede ligt opgesloten.

Artikel II

Zoals hierboven reeds bleek, scheppen artikel 8, lid 2, van het Verdrag van 's-Gravenhage en artikel 8, lid 2, van het Verdrag van Montreal voor Nederland een probleem. Het leek de ondergetekenden juist de in bedoelde verdragsartikelen mogelijk gemaakte keuze te doen. Hiertoe strekt het nieuwe, aan het begin van de slotbepalingen van de Uitleveringswet in te voegen, artikel 51*a*. Dit verwijst naar artikelen van het Wetboek van Strafrecht, maar omdat de meeste daarvan ruimer zijn dan de verdragsbepalingen is de beperking toegevoegd dat de strafbare feiten onder de in de verdragen voorkomende omschrijvingen moeten vallen.

De staat, waaraan uitlevering wordt gevraagd, mag in de hier bedoelde gevallen, waarin dus geen speciaal uitleveringsverdrag bestaat, de voorwaarden waardoor de uitlevering zal worden beheerst, eenzijdig vaststellen. In het derde lid van het nieuwe artikel 51*a* is hierin voor Nederland voorzien. De voorwaarden zullen in de eerste plaats die van de Uitleveringswet zijn, zo nodig aangevuld met die van het Europees Uitleveringsverdrag. In een aantal zaken voorziet de Uitleveringswet namelijk niet, deze worden steeds bij verdrag geregeld. Genoemd kunnen worden de aan uitlevering verbonden kosten en het taalgebruik in de uitleveringsprocedure. Het Europese Uitleveringsverdrag is gekozen, ten eerste omdat dit modern is en ten tweede omdat het door een relatief groot aantal staten is aanvaard.

De vraag kan nog rijzen of de wederkerigheid van de uitlevering niet zou moeten worden verzekerd. Normaal is dat wel het geval, omdat uitlevering steeds geschiedt op basis van een speciaal uitleveringsverdrag. In dit geval zouden de ondergetekenden deze vraag ontkennend willen beantwoorden. Als Nederland op zich zelf in staat en bereid is een verdachte van vliegtuigkaping of sabotage van de luchtvaart aan een ander land uit te leveren, dan is het weinig zinvol hiervan af te zien enkel omdat het betrokken andere land in een overeenkomstig maar omgekeerd geval (dat zich misschien nooit zal voordoen) wellicht niet zou uitleveren.

Artikel III

Beide verdragen bepalen dat ze van kracht worden 30 dagen na nederlegging van de tiende ratificatie-oorkonde. Het Verdrag van 's-Gravenhage is inmiddels op 14 oktober 1971 van kracht geworden. Het is te hopen dat het Verdrag van Montreal spoedig zal volgen, maar op dit moment is daarover met zekerheid nog niets te zeggen.

Nederland kan de verdragen eerst ratificeren wanneer het in staat is ze na te leven, d.w.z. wanneer de uitvoeringswetgeving in werking kan treden. Anderzijds berust de uitbreiding van jurisdictie in de uitvoeringswet op de verdragen. In verband daarmede voorziet het wetsontwerp in inwerkingstelling bij Koninklijk Besluit op verschillende tijdstippen. In beginsel zal de uitvoeringswet gelijktijdig in werking kunnen treden met ratificatie van de beide verdragen door Nederland. Zou op dat moment evenwel het Verdrag van Montreal nog niet van kracht zijn geworden, dan zal de inwerkingtreding van de alinea's *a*, *c* en *d* van het nieuwe onderdeel 7° van artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht naar een later tijdstip moeten worden verschoven.

De Minister van Justitie,

VAN AGT.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

N. SCHMELZER.