

*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)

*Goedkeuring van het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart*

(Verdrag van Montreal)

*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 ANTWOORD

(Ingezonden 31 oktober 1972)

Nr. 9

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1971-1972)

### 1. Inleiding

De Regering deelt de opvatting dat een mondiale aanpak van de bestrijding van die gedragingen die men wel samenvat als luchtpiraterij van groot belang is. Zij heeft zich er steeds toe ingespannen dit ook te bevorderen.

Ook de Regering meent dat de veiligheid van passagiers, bemanningen en personeel op de luchthavens alle aandacht verdient. Er zijn passende maatregelen getroffen om deze in Nederland ook zo veel mogelijk te verzekeren.

De bestrijding van vliegtuigkapingen en van ander onwettig optreden tegen het burgerluchtverkeer is zeker niet een zaak van de overheid alleen. Ook de luchtvaartmaatschappijen zelf, de luchthavens, het personeel dat daarbij betrokken is en de passagiers kunnen door oplettendheid, medewerking en het treffen van materiële voorzieningen bijdragen tot het bereiken van een optimale veiligheid. Dat de overheid in de eerste plaats moet waken tegen het optreden van voorvallen als hier bedoeld, ligt echter voor de hand.

Inderdaad bestaat het gevaar dat publikaties over vliegtuigkapingen en andere aanslagen tegen de burgerluchtvaart potentiële kapers of saboteurs op een idee brengen en daardoor nieuwe misdrijven mede helpen bevorderen. Dat is trouwens een gevaar dat in het algemeen inherent is aan publikaties over strafbare feiten. Tussen dit gevaar en het recht op informatie van het publiek bestaat dikwijls een zekere spanning. De ondergetekenden zijn gaarne bereid over dit onderwerp te spreken met de vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Naar aanleiding van de vraag hoeveel en welke landen het Verdrag van Tokio hebben bekrachtigd, verwijzen de ondergetekenden naar de bijlage bij deze memorie, waarin de gevraagde opgave zowel voor het Verdrag van Tokio, als voor de verdragen van 's-Gravenhage en Montreal wordt verschaft.

Bekrachtiging van het Verdrag van 's-Gravenhage was niet mogelijk voordat de noodzakelijke wettelijke voorzieningen voor de uitvoering van dit verdrag waren getroffen. Een samenloop van omstandigheden heeft hier enigszins vertragend gewerkt. De ondergetekenden herinneren eraan dat het ontwerp van de Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 166, waarbij onder meer artikel 385bis in het Wetboek van Strafrecht is ingevoegd, in de Tweede Kamer is behandeld in de eerste week van december 1970, op hetzelfde moment dat in Den Haag de diplomatieke conferentie werd gehouden waarop het verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen werd opgesteld. Het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag van 's-Gravenhage kon moeilijk gereed worden gemaakt voordat de hier bedoelde wetswijziging was voltooid en dat was, zoals bleek, op 31 maart 1971. Vervolgens hebben de regeringswisseling van 1971 en de totstandbrenging van het Verdrag van Montreal opnieuw enigszins vertragend gewerkt.

Bij de Staten van de Nederlandse Antillen is een ontwerp van Landsverordening tot uitvoering van de verdragen van Tokio, 's-Gravenhage en Montreal aanhangig. Ook in Suriname wordt hieraan gewerkt. De Regering hoopt dat de bedoelde verdragen door alle drie de Rijksdelen zo spoedig mogelijk zullen zijn bekrachtigd.

Naar aanleiding van de in het voorlopig verslag gestelde vragen ten eerste of niet de mogelijkheid bestaat te komen tot een internationale conventie, die voorziet in het opleggen van sancties aan staten, die onwillig zijn om reeds bestaande conventies inzake de bestrijding van aanslagen tegen het luchtverkeer uit te voeren, ten tweede of op dit punt nog nieuwe ontwikkelingen te melden zijn en ten derde welke problemen zich voordoen, delen de ondergetekenden het volgende mede. Op 19 juni 1972 heeft de Raad van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie ICAO een resolutie aangenomen waarin hij het Juridisch Comité van deze organisatie opdroeg onmiddellijk een speciale subcommissie bijeen te roepen om te werken aan de voorbereiding van een internationale overeenkomst die er in zou moeten voorzien binnen het kader van deze organisatie adequate en multilaterale procedures in het leven te roepen om uit te maken of er een behoefte bestaat aan gemeenschappelijke actie in bepaalde gevallen van luchtpiraterij en, zo ja, van welke aard deze actie dan zou moeten zijn. Aan deze resolutie is inmiddels gevolg gegeven. 17 landen (waaronder Nederland) zijn uitgenodigd zitting te nemen in een subcommissie van de bedoelde aard. Deze subcommissie is in de eerste helft van september van dit jaar te Washington bijeen geweest. 15 van de uitgenodigde landen waren vertegenwoordigd. De subcommissie, voorgezeten door het hoofd van de Nederlandse delegatie, heeft een uitvoerig rapport opgesteld, dat aan de raad van de organisatie is voorgelegd. Dit rapport bevat voorstellen die voorzien in de mogelijkheid van het toepassen van gemeenschappelijke acties tegen landen die verplichtingen op grond van de luchtpiraterijverdragen niet naleven.

De Regering is voorshands niet zeer optimistisch over de mogelijkheden van wetslagen. In de subcommissie bestonden veel verschillen van mening zowel over de grondslagen van de te ontwerpen regeling als over details van uitwerking. De ICAO heeft voorts onder alle leden een enquête gehouden over de wenselijkheid van een dergelijke regeling en de daarop tot dusverre ontvangen reacties zijn zeer verdeeld.

Zonder dat men kan zeggen dat de verdragen hun kracht verliezen wanneer er landen zijn die uitlevering van verdachten tegenwerken of weigeren, zullen de verdragen toch eerst hun optimale uitwerking hebben wanneer alle landen bereid zijn ze te aanvaarden en toe te passen. Men moet echter oog hebben voor de politieke realiteit dat over deze zaken in de wereld geen eenstemmigheid bestaat en dat men de opvatting tegenkomt dat in bepaalde gevallen vliegtuigkapers niet bestraft behoren te worden. Een voorbeeld treft men aan in de door „enkele leden” van de Staten van de Nederlandse Antillen in het verslag over de goedkeuring van de Verdragen van 's-Gravenhage en Montreal gemaakte opmerkingen.

De ondergetekenden beschikken niet over gegevens waaruit men zou kunnen afleiden dat het aantal zuiver criminele misdrijven op dit gebied, dus het plegen van aanslagen, waarbij zelfs geen verwijderd politiek oogmerk in het geding is of wordt gebracht, proportioneel sterk toeneemt. Het is overigens de vraag wanneer men spreken kan over een (verwijderd) politiek oogmerk. Als voorbeeld kan gewezen worden op de, thans sterk afgenomen, kapingen van vliegtuigen naar Cuba. Het was de kapers er daarbij in veel gevallen om te doen op een voor hen eenvoudige en goedkope wijze Cuba te bereiken, waarbij men moet bedenken dat tussen de Verenigde Staten en Cuba geen luchtverbindingen onderhouden worden. Men kan van mening verschillen of hier nu sprake was van een politiek doel.

De kans dat daders van aanslagen tegen het luchtverkeer gepakt worden is overigens niet zo heel klein. De Amerikaanse Minister van Verkeer, John Volpe, heeft op 4 september van dit jaar in een begroetingstoespraak tot de leden van de hierbovengenoemde juridische subcommissie van de ICAO medegedeeld dat in de Verenigde Staten het overgrote deel van daders aan dergelijke aanslagen hetzij wordt gepakt, hetzij tijdens de aanslag omkomt. Het is waarschijnlijk dat in een vrij groot aantal gevallen dergelijke daders zich niet om de gevolgen die hun daad voor hen zelf kan hebben bekommeren

en dat zij bereid zijn er de vrijheid of het leven bij in te schieten.

De ondergetekenden delen het standpunt van vele leden dat met het scheppen van een zo waterdicht mogelijk internationaal systeem van strafrechtelijke sancties geenszins kan worden volstaan. Het is daarbij noodzakelijk de beveiliging van vliegtuigen en luchtvaartininstallaties met kracht ter hand te nemen. Omtrent zo'n beveiliging vindt inderdaad internationaal overleg plaats. In ICAO-verband is een veiligheidshandboek opgesteld dat daarvoor regels geeft. Nederland voldoet daaraan. Wat de technische veiligheidsmethoden betreft (bewaking, geëigende middelen daartoe, detectietoestellen en organisatie) kan worden medegedeeld dat Nederlandse functionarissen een aantal landen hebben bezocht om zich op de hoogte te stellen van wat zich op dit gebied afspeelt. Dit alles geschiedt in het kader van de Veiligheidscommissie voor de Burgerluchtvaart, die maandelijks beraadslaagt. In die commissie zijn vrijwel alle bij de luchtvaart betrokken organisaties vertegenwoordigd.

Een enige tijd geleden aan de commissie toegevoegde veiligheidsadviseur voor de burgerluchtvaart houdt toezicht op de dagelijkse gang van zaken. Niet kan worden gezegd dat weinig vooruitgang is geboekt op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart. Maar zelfs met het grootst mogelijk gebruik van personele- en geldelijke middelen is een absolute veiligheid onbereikbaar. Het is voortdurend nodig om gevaar en middelen daartegen af te wegen, om zich regelmatig van de doeltreffendheid van de getroffen maatregelen te vergewissen en om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen die de veiligheid ten goede kunnen komen.

De Regering bevordert zoveel mogelijk internationaal overleg omtrent veiligheidsmaatregelen, zowel bilateraal als multilateraal. Herhaald moet worden dat het in de eerste plaats de Regering is, die de verantwoordelijkheid draagt voor het scheppen van een redelijke, het luchtverkeer zo min mogelijk storende beveiliging van dat verkeer. Dat dit ook financiële gevolgen heeft spreekt vanzelf.

De mogelijkheid veiligheidspersoneel aan boord van toestellen op bepaalde bedreigde vluchten te plaatsen wordt inderdaad overwogen. Extra toezicht bij het inschepen van passagiers en lading kan noodzakelijk zijn, in het bijzonder op luchthavens waar intensief toezicht ontbreekt. Aan de veiligheid van alle personen die bij het luchtverkeer zijn betrokken wordt de grootste aandacht besteed en alle adequate middelen die tot dat doel kunnen leiden zullen worden benut.

Sommige leden hebben verwezen naar beslissingen van de Belgische Senaat ten aanzien van de bestrijding van vliegtuigkapingen. Het is de ondergetekenden niet duidelijk welke beslissingen deze leden daarbij op het oog hebben. De Belgische regering heeft op 14 juni 1972 wetsontwerpen tot bestrijding van vliegtuigkaping en tot goedkeuring van het Verdrag van 's-Gravenhage ingediend. Deze ontwerpen zijn nog niet door de Kamer of door de Senaat besproken.

In het voorlopig verslag wordt gememoreerd dat tijdens de diplomatieke conferentie van Montreal een daartoe door de IFALPA ingediend en door Nederland en Israël gesteund voorstel om in het Verdrag van Montreal een bepaling op te nemen tegen het voorhanden hebben van wapens aan boord van vliegtuigen, is verworpen. Het lijkt niet onnuttig erop te wijzen dat de Nederlandse delegaties in verschillende fasen van de voorbereiding van de verdragen zowel van 's-Gravenhage als van Montreal voorstellen hebben ingediend gericht tegen het medebrengen van wapens aan boord van luchtvaartuigen. Deze voorstellen zijn steeds verworpen. Gezien deze voorgeschiedenis is het onnodig te zeggen dat de ondergetekenden deze gang van zaken betreuren. Dat betekent echter niet dat terzake voor Nederland grote problemen bestaan. In Nederland en aan boord van Nederlandse luchtvaartuigen zijn de bepalingen van de Nederlandse wapenwetgeving van kracht. Dat betekent dat het verboden is op een voor het publiek toegankelijke plaats een wapen bij zich te hebben, een vuurwapen of munitie of een z.g. ongewenst handwapen voorhanden te hebben enz.

Zoals bekend is momenteel een ontwerp van een nieuwe wet in voorbereiding, die de Wapenwet, de Vuurwapenwet 1919

en de Wet tot wering van ongewenste handwapenen zal gaan vervangen. Overwogen wordt daarin regels op te nemen die zijn toegespitst op de bescherming van het luchtverkeer. Gedacht wordt b.v. aan een bepaling die zegt dat wapenvergunningen niet zonder meer geldig zijn op luchthavens en aan boord van luchtvaartuigen en aan een hogere strafbedreiging bij overtreding van voorschriften van de wapenwet, indien zo'n overtreding wordt begaan op luchthavens dan wel aan boord van luchtvaartuigen. De ondergetekenden staan afwijzend tegenover de gedachte terzake een speciaal voorschrift in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Niet alleen dat dit zou leiden tot een in de praktijk alleen maar hinderlijke versnippering van wetgeving, bovendien is dit niet eenvoudig te verwezenlijken, omdat men het begrip wapens zal moeten definiëren; de noodzakelijke definities vindt men wel in de wapenwetgeving, maar niet in het Wetboek van Strafrecht.

Een vergelijking met de Verenigde Staten is weinig zinvol, omdat daar nu juist, anders dan in Nederland geen algemene verboden tot het voorhanden hebben van wapens bestaan.

Zowel in Nederland als in andere landen zijn wel gevallen bekend geworden van clandestiene wapenhandel door de lucht. Overigens is niet altijd gemakkelijk uit te maken wanneer de verzending van partijen wapens al dan niet als clandestien beschouwd moet worden. Vermeldenswaardig is dat pogingen zijn aangewend (van Arabische zijde) om in het Verdrag van Montreal een verbodsbepaling daartegen op te nemen. Deze pogingen hebben geen succes gehad. Er zijn geen gevallen bekend dat de verzending van wapens met luchtvaartuigen in technische zin gevaar voor de veiligheid daarvan heeft opgeleverd.

Een groot aantal leden betreurt het dat het Verdrag van 's-Gravenhage geen bepalingen kent die zeggen dat de verdragsluitende staten ernaar streven om overeenkomstig het internationale en het nationale recht alle redelijke maatregelen te nemen om het in artikel 1 omschreven feit te voorkomen. Zij vragen de bewindslieden daarvoor een verklaring te geven. Naar aanleiding van deze vraag merkten de ondergetekenden allereerst op dat artikel 10, lid 1, van het Verdrag van Montreal, waarnaar de vraag impliciet verwijst, in dit verdrag gekomen is naar aanleiding van een door de Nederlandse delegatie gedaan voorstel. Dit voorstel had tot doel een compromis te bereiken tussen die delegaties die ook in het Verdrag van Montreal een bepaling wilden opnemen in de geest van artikel 9, lid 1 van het Verdrag van 's-Gravenhage en de delegaties die geen bepaling van deze aard wensten. Dat de beide verdragsbepalingen van elkaar afwijken is eensdeels te verklaren uit het verschil in aard tussen de gedragingen waartegen de twee overeenkomsten zich richten, anderdeels uit de politieke mogelijkheden die op de beide diplomatieke conferenties bestonden. Overigens menen de ondergetekenden dat men zeker niet mag stellen dat de betrokken bepaling uit het Verdrag van Montreal in alle opzichten de voorkeur verdient boven die in het Verdrag van 's-Gravenhage. Weliswaar is de verplichting tot het nemen van preventieve maatregelen in het Verdrag van Montreal ruimer geredigeerd, maar daar staat tegenover dat de woorden „overeenkomstig het internationale en het nationale recht” als een beperking bedoeld zijn, terwijl ook „redelijke maatregelen” minder ver gaat dan „passende maatregelen”. De gevraagde gegevens over de bekrachtiging van de beide verdragen zijn, zoals reeds bleek, te vinden in de bijlage bij deze memorie.

## 2. De voorgestelde wijzigingen

De ondergetekenden kunnen de opvatting niet delen volgens welke het in het wetsontwerp tot uitvoering van de beide verdragen gevolgde systeem nodeloos ingewikkeld is, althans wanneer men uitgaat van de tekst van de verdragen zelf. Het gekozen systeem kan men op zichzelf niet een gevolg noemen van artikel 8 van het Wetboek van Strafrecht. Het is een uitvloeisel van het reeds bij de totstandkoming van de Wet van 31 maart 1971, *Stb.* 167 uitvoerig besproken uitgangspunt dat zg. universele jurisdictie een volkenrechtelijke basis dient te

hebben. Dit uitgangspunt berust niet alleen op dogmatische argumenten, maar vooral ook op gronden van doelmatigheid. Het zou in het algemeen schadelijk zijn voor de internationale rechtsorde wanneer landen strafbare feiten gingen vervolgen waarvoor zij geen jurisdictie hebben op grond van het territorialiteits-, personaliteits- of beschermingsbeginsel. Zou dit gebeuren, dan zou immers de vervolging in landen die zo'n aanrakingspunt wel hebben kunnen worden doorkruist. Slechts in een betrekkelijk klein aantal gevallen heeft het volkenrecht de mogelijkheid van vervolging en veroordeling waar ook ter wereld van groter belang geacht. De verdragen van 's-Gravenhage en Montreal vormen hier met zekere beperkingen, voorbeelden van. Het is dan echter niet meer dan consequent, en overigens ook in overeenstemming met de bedoeling van de verdragen, wanneer de staten zich bij de uitbreiding van hun normale jurisdictie houden aan de door de verdragen getrokken grenzen. Zou men in artikel 4, 5° van het Wetboek van Strafrecht aan de artikelaanduiding 385 eenvoudig de letters *a* en *b* hebben toegevoegd, dan zouden deze grenzen zijn overschreden. Men zou weliswaar kunnen stellen dat de rechter zich, gezien artikel 8 Wetboek van Strafrecht, toch aan deze grenzen zou moeten houden, maar de wetgever dient het de rechter niet moeilijker te maken dan nodig is. Het is wel mogelijk voorbeelden te construeren van niet door de universaliteitsbepalingen gedekte gevallen van luchtpiraterij, waarin dus de Nederlandse rechter, indien het geval zich buiten de Nederlandse rechtssfeer heeft voltrokken, niet zal kunnen optreden. Dat is echter geen gevolg van het gekozen systeem van uitvoering, maar van de verdragen zelf. De ondergetekenden achten het in het wetsontwerp gekozen systeem van uitvoering het juiste, ook na nadere overweging, zodat zij niet bereid zijn een ander systeem voor te stellen.

Vervolgens wordt de vraag gesteld waarom het wel mogelijk was in de tekst van artikel 385*bis* (voortaan artikel 385*a*) een ruimere formule te kiezen dan in artikel 1 van het Verdrag van 's-Gravenhage. De ondergetekenden antwoorden daarop dat het de Nederlandse wetgever vrijstaat elke omschrijving van het strafbaar feit te kiezen die hij wenst, mits deze maar niet enger is dan die van het verdrag. Slechts voor zover men de normale toepasselijkheid van het nationale strafrecht, zoals deze in Nederland is neergelegd in de artikelen 2, 3 en 5 van het Wetboek van Strafrecht, uitbreidt, dient men ook niet verder te gaan dan het verdrag voorschrijft. Een dergelijke uitbreiding van de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet is voor artikel 385*a* vervat in de voorgestelde wijziging van artikel 4 Wetboek van Strafrecht, maar daarin zijn de beperkende woorden „aan boord van een luchtvaartuig tijdens de vlucht” dan ook wél opgenomen.

Op de vraag of het noodzakelijk is met zoveel woorden in een wetstekst te vermelden dat ook poging tot en medeplichtigheid aan de delicten, omschreven in de beide verdragen, strafbaar zullen zijn, antwoorden de ondergetekenden bevestigend, maar zij voegen hieraan toe dat dit ook het geval is. Artikel 78 van het Wetboek van Strafrecht bevat terzake een algemene bepaling. Toevoeging van een achtste lid aan artikel 4 Wetboek van Strafrecht, zoals voorgesteld in het voorlopig verslag, blz. 4, linkerkolom, bovenaan, is dan ook overbodig en zelfs schadelijk, omdat hieruit ten aanzien van andere delicten ongewenste *a contrario*-conclusies getrokken zouden kunnen worden.

Het zou naar de mening van de ondergetekenden geen verbetering zijn wanneer men in artikel 4, onder 7°, „wanneer de verdachte zich in Nederland bevindt” zou vervangen door „indien en zodra de verdachte zich in Nederland bevindt”. De duidelijkheid zou hierdoor eerder worden geschaad dan bevorderd, terwijl het gebruik van het conditionele woord „indien” in beperkende zin uitgelegd zou kunnen worden, met name in het geval waarin een verdachte na instelling van de strafvervolging de kans zou zien naar het buitenland te ontkomen.

Op de door een groot aantal leden gestelde vraag hoe de wetgeving in andere toonaangevende luchtvaartlanden met betrekking tot de elementen „aan boord van een luchtvaartuig

tijdens de vlucht" en een „luchtvaartuig in bedrijf" luidt, blijven de ondergetekenden het antwoord schuldig. Het onderzoek daarnaar zou betrekkelijk tijdrovend zijn, zonder dat daar aanwijsbare voordelen tegenover zouden staan.

Een zeer groot aantal leden meent dat de artikelen 385*b* en 385*c* zonder noodzaak vallen buiten het systeem van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht op het gebied van aanslagen tegen zee- en luchtvaart, voor wat betreft de hoogte van de bedreigde straf. De normale strafmaat zou zijn 12 jaar gevangenis voor het z.g. basisdelict, 15 jaar gevangenis in het geval van ongewenste gevolgen (met name levensgevaar voor een ander) en levenslange gevangenisstraf, dan wel 20 jaar gevangenis wanneer het feit de dood van een ander ten gevolge heeft. Deze voorstelling van zaken is echter onjuist. Voorbeelden waarbij de regeling anders is en de hoogste strafbedreiging (in het geval dat het feit opzettelijk is gepleegd en de dood van een ander ten gevolge heeft) 15 jaar gevangenis is vindt men in de artikelen 381 en 382 (zeeroof), 162 (opzettelijke vernieling van werken dienende voor het openbaar verkeer of het luchtverkeer) en ook in andere zogenaamde gemeengevaarlijke delicten, zoals artikel 161*bis*.

De ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende heeft zich indertijd krachtig verzet tegen het in het voorlopig verslag genoemde amendement-Boot waarbij de strafbedreigingen in artikel 385*bis* zijn verhoogd. De eerste ondergetekende stelt er prijs op te verklaren dat hij zich geheel schaaft achter het standpunt dat zijn ambtsvoorganger in december 1970 in de Tweede Kamer heeft ingenomen. Hij acht het onjuist op enig nieuw delict thans nog levenslange gevangenisstraf te stellen en hij acht het evenzeer onjuist straffen te bedreigen die ver uitgaan boven de straffen die in de huidige tijd in Nederland als redelijk worden beschouwd. Illustratief is in dit verband dat in de periode 1965 t/m 1969 in totaal slechts 10 maal gevangenisstraffen van 12 jaar of langer zijn opgelegd. Zelfs gevangenisstraffen van meer dan 3 jaar zijn zeldzaam: in de genoemde periode zijn deze in totaal 253 maal opgelegd, dat is 0,6 pct. van het totaal aantal opgelegde onherroepelijke gevangenisstraffen.

Verwijdert de wetgever zich bij de bepaling van strafbedreigingen te ver van wat de rechter als redelijk beschouwt, dan zal het gevolg daarvan zijn dat de rechter het wettelijke strafmaximum zelfs niet meer als richtsnoer kan hanteren. In het voorlopig verslag (blz. 2, rechterkolom, vierde volle alinea) wordt reeds opgemerkt dat het niet in de eerste plaats de hoogte van de strafmaat is, die afschrikwekkend werkt bij het plegen van misdrijven. De ondergetekenden zouden nog verder willen gaan en stellen dat het bedreigen van b.v. 9 jaar of 20 jaar gevangenisstraf uit een oogpunt van preventie geheel irrelevant is, zelfs al zouden dergelijke straffen ook worden opgelegd.

Men kan er wellicht van mening over verschillen waarmee artikel 385*b* meer verwantschap vertoont: met artikel 162, dan wel met artikel 166. Waar het op aankomt is dat de bedreigde strafmaxima voldoende zijn, en dat is naar de stellige mening van de ondergetekenden, wanneer men aansluiting zoekt bij artikel 162, het geval. Nu kan men wel de vraag stellen of het geen aanbeveling zou verdienen de strafbedreigingen van artikel 166 en veel andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht naar beneden te brengen, maar dat is een vraag die thans niet aan de orde is.

Evenmin aan de orde is of nog in andere gevallen dan die genoemd in het Verdrag van Montreal, strafbepalingen in het leven geroepen zouden moeten worden, gericht tegen vals bomalarm. Het onderhavige wetsontwerp dient tot uitvoering van de luchtpiraterijverdragen en deze verdragen (artikel 1 onder *e* van het Verdrag van Montreal) bevatten slechts het voorschrift dat strafbaar gesteld moet worden het doorgeven van gegevens, waarvan de dader weet dat zij onjuist zijn, daardoor de veiligheid van een luchtvaartuig tijdens de vlucht in gevaar brengend. Het voorgestelde artikel 385*c* voorziet daarin naar de mening van de ondergetekenden op adequate wijze.

De ondergetekenden willen desondanks wel nader ingaan op hetgeen ter zake in het voorlopig verslag is gesteld. Volgens de in het voorlopig verslag gedane suggestie zou artikel 385*c* uit vier leden moeten bestaan. Het eerste lid heeft betrekking op verstoring van orde en regelmaat van het luchtverkeer, het tweede op het veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer, het derde op het veroorzaken van het verongelukken van een luchtvaartuig en het vierde op het veroorzaken van de dood. Het tweede lid van dit voorstel dekt ongeveer het in het wetsontwerp voorgestelde artikel 385*c*. Alleen de strafbedreiging wordt van 4 jaar tot 12 jaar opgevoerd. De ondergetekenden achten dit, waar het uitsluitend gaat om gevaarzetting (zonder dat dit in feite tot een ongeval leidt) onjuist. Aan het derde en vierde lid van de in het voorlopig verslag gesuggereerde tekst bestaat geen behoefte. Dergelijke feiten zullen, bij aanvaarding van het regeringsvoorstel, onder artikel 385*c* vallen en tevens onder artikel 168, dan wel artikel 169. Indien zo'n feit de dood of zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, kunnen ook de artikelen 307 of 308 van toepassing zijn.

Het eerste lid van het in het voorlopig verslag gesuggereerde artikel wijkt het meest principieel van het wetsontwerp af. Het doorgeven van onjuiste gegevens, uitsluitend met de bedoeling de orde en regelmaat van het luchtverkeer te verstoren, is thans (en ook volgens het wetsontwerp) in zijn algemeenheid niet strafbaar. De ondergetekenden vestigen er de aandacht op dat het gevaar voor de veiligheid de rechtvaardiging vormt van het strafbaar stellen van vals bomalarm als luchtvaartdelict. Op het stuk van de veiligheid is de luchtvaart nu eenmaal bij uitstek gevoelig. Zodra het echter enkel gaat om het verstoren van orde en regelmaat, is er geen aanleiding meer zich tot de luchtvaart te beperken. Het opzettelijk doorgeven van onjuiste gegevens ten einde orde en regelmaat te verstoren is ten aanzien van de luchtvaart niet hinderlijker of laakbaarder dan ten aanzien van andere onderdelen van het openbaar leven. Het is in de praktijk in Nederland inderdaad reeds voorgekomen dat de orde en regelmaat van de spoorwegen, van een ministerie (nl. van CRM) en van een universiteit (Utrecht) zijn verstoord ten gevolge van een vals bomalarm. Als men het veroorzaken van vals bomalarm, en vergelijkbare gedragingen, in het algemeen strafbaar wil stellen, is er geen aanleiding zich tot de luchtvaart te beperken.

Er zijn echter redenen die tot enige voorzichtigheid nopen. In de eerste plaats gaat het hier om gedragingen waarvan de opsporing doorgaans zeer moeilijk en vaak (b.v. wanneer onjuiste gegevens vanuit een openbare telefooncel zijn doorgegeven) onmogelijk zal zijn. Strafbaarstelling wordt dan een loos gebaar. In de tweede plaats moet gewaakt worden tegen ongewenste neveneffecten. Indien personen ergens iets opvangen over b.v. het plaatsen van een bom, verdient het de voorkeur dat ze dit doorgeven, zelfs al blijkt het bericht geheel onjuist te zijn. Weliswaar zou een strafbedreiging zich daartegen niet behoeven te richten, maar men moet er nu eenmaal rekening mee houden dat het publiek niet de details van de omschrijving van strafbare feiten kent en zich mogelijk door een vage notie van strafbaarheid van het doorgeven van onjuiste berichten zou kunnen laten afhouden van het melden van iets dat men opgevangen heeft.

De eerste ondergetekende is desondanks bereid de voor- en nadelen van een algemene strafbepaling inzake gedragingen als valse bommeldingen nader te laten onderzoeken.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat de regering op dit moment niet kan aanvaarden dat artikel 385*c* wordt uitgebreid op de wijze als in het voorlopig verslag is gesuggereerd.

Een groot aantal leden heeft erop gewezen dat in artikel 7 van het Verdrag van 's-Gravenhage onder meer de mogelijkheid van seponeren is neergelegd. Deze leden hebben de vraag gesteld of de daaraan verbonden beperking wel een afdoend middel is om de desbetreffende instanties te weerhouden van een onaanvaardbare uitspraak. Naar aanleiding van deze vraag merken de ondergetekenden op dat het genoemde artikel 7 het resultaat is van een tijdens de diplomatieke conferentie van Den Haag zeer moeizaam bereikt compromis. Een abso-

lute verplichting tot vervolging bleek voor een aantal landen niet aanvaardbaar. De ondergetekenden stellen er prijs op te verklaren dat, hoewel ook Nederland het opportuniteitsbeginsel kent en daarvan ook ongaarne in internationale overeenkomsten afstand doet, het niet de Nederlandse delegatie is geweest die aangedrongen heeft op de opening die tenslotte in artikel 7 is neergelegd. Overigens moet het uit de bus gekomen systeem, hoewel misschien niet volstrekt waterdicht, toch als alleszins redelijk worden bestempeld.

Inderdaad is in artikel 385*bis* (voortaan artikel 385*a*) opzet niet met zoveel woorden vermeld. Deze moet echter worden geacht in de delictomschrijving te zijn besloten. Dit is ook elders in het wetboek het geval; zie b.v. artikel 284. In de voorgestelde artikelen 385*b* en 385*c* ligt dit anders. De daar omschreven gedragingen kunnen wel degelijk ook niet-opzettelijk worden begaan, in welk geval zij hun laakbaarheid voor een goed deel of zelfs geheel verliezen.

Het door elkaar gebruiken van de uitdrukkingen „in vlucht” en „tijdens de vlucht” is slechts om stilistische redenen geschied, zonder dat daaraan enige bijzondere betekenis moet worden toegekend. Ter bevordering van een consequent woordgebruik voegen de ondergetekenden een nota van wijziging bij, die op dit stuk de formulering van de artikelen 385*b* en 385*c* aanpast aan die van artikel 4 en artikel 86*a*.

De opmerking van zeer vele leden over eventuele „anticiperende” uitvoering van het Verdrag van Montreal heeft zijn betekenis verloren, aangezien inmiddels, zoals uit de bijlage blijkt, de voor inwerkingtreding noodzakelijke tien ratificaties hebben plaatsgevonden.

*De Minister van Justitie,*

VAN AGT.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

N. SCHMELZER.

*De Staatssecretaris van Verkeer  
en Waterstaat,*

R. J. H. KRUISINGA.