

Vergaderjaar 1992–1993

**23 228 (R 1475)**

**Goedkeuring van het op 24 februari 1988 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart**

**Nr. 3**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **Algemene toelichting**

#### **Inleiding**

In het midden van de jaren tachtig is binnen een kort tijdsbestek een aantal ernstige terroristische aanslagen gepleegd op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart. Dit vormde voor de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organisation/ ICAO) aanleiding voor het opstellen van het onderhavige protocol bij het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Het protocol is tijdens de diplomatieke conferentie van de ICAO te Montreal op 24 februari 1988 vastgesteld door ondertekening van de slotakte door de vertegenwoordigers van de 81 landen die aan de conferentie hadden deelgenomen. Het protocol is diezelfde dag door 47 staten ondertekend. Het Koninkrijk heeft het protocol op 13 april 1988 ondertekend. Ingevolge artikel V, eerste lid, van het protocol dient het te worden bekrachtigd door de ondertekenende staat. Het protocol is ingevolge artikel VI, eerste lid, op 6 augustus 1989 in werking getreden tussen de eerste tien staten die hun akten van bekrachtiging hadden nedergelegd. Momenteel hebben 18 staten het protocol bekrachtigd.

De regering van Aruba heeft te kennen gegeven medegelding voor haar land van het protocol te wensen. De regering van de Nederlandse Antillen beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding voor haar land van het protocol. Daarom wordt voorzien in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk. Ter uitvoering van het protocol is wijziging van de nationale wetgeving noodzakelijk. Een voor Nederland daartoe strekkend wetsvoorstel wordt tegelijk met het onderhavige voorstel ingediend. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn verantwoordelijk voor het treffen van de in die landen noodzakelijke uitvoeringswetgeving. Indien die wetgeving niet tijdig gereed zal komen zal de bekrachtiging van het protocol vooralsnog tot Nederland beperkt blijven.

## **Strekking van het protocol**

Aan het einde van de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig werd de internationale burgerluchtvaart geconfronteerd met een aantal schokkende vliegtuigkapingen en aanslagen op luchtvaartuigen. Naar aanleiding daarvan zijn onder auspiciën van de ICAO twee verdragen tot stand gekomen, die een internationaal strafrechtelijk instrumentarium bieden teneinde de mogelijkheden voor daders van vliegtuigkapingen en aanslagen op luchtvaartuigen om bestraffing te ontlopen zoveel mogelijk te beperken. Het betreft hier 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; Trb. 1971, 50) en 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; Trb. 1971, 218). Beide verdragen geven een omschrijving van de strafbare feiten, waartegen ze zijn gericht en verplichten de aangesloten staten tot het voorzien in strenge straffen voor deze feiten. Voorts voorzien beide verdragen in uitbreiding zowel van de jurisdictie als van de uitleveringsmogelijkheden en bevatten ze in beginsel de verplichting een verdachte hetzij uit te leveren, hetzij te vervolgen. Beide verdragen zijn goedgekeurd bij Rijkswet van 10 mei 1973, Stb. 226 en 227. De voor Nederland geldende uitvoeringsbepalingen ten aanzien van beide verdragen zijn neergelegd in de wet van 10 mei 1973, Stb. 228.

De omschrijving van de strafbare feiten in het Verdrag van Montreal heeft – samengevat – betrekking op het plegen van geweld tegen personen of goederen en het verstrekken van onjuiste gegevens, waardoor de veiligheid van een luchtvaartuig tijdens de vlucht, of van een luchtvaartuig in bedrijf, in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht. Met het onderhavige protocol bij dit verdrag wordt de omschrijving uitgebreid tot het plegen van geweld tegen personen of goederen en het verstoren van de diensten van de luchthaven, waardoor de veiligheid op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht (artikel II van het protocol). Hiermee worden naast aanslagen en sabotage van luchtvaartuigen, ook aanslagen en sabotage op luchthavens onder de werkingsfeer van het Verdrag van Montreal gebracht. Over deze feiten dienen de partijen bij het protocol een (beperkte) vorm van universele rechtsmacht te vestigen (artikel III van het protocol). Hieraan ligt ten grondslag de gedachte, dat ook een persoon die wordt verdacht van aanslagen en sabotage op luchthavens zich niet aan strafvervolging kan onttrekken door naar het grondgebied van een van de verdragsstaten te vluchten.

Artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel bevat een voorbehoud ten aanzien van de verplichting op grond van artikel III van het protocol tot het vestigen van een (beperkte) universele rechtsmacht over de door het protocol bestreken feiten. Met de vestiging van universele jurisdictie moet immers terughoudendheid worden betracht. Hiervan kan alleen worden afgeweken als het internationale karakter van de gedragingen daartoe aanleiding geeft. kenmerkend voor de door het Verdrag van Montreal bestreken gedragingen – aanslagen en sabotage van luchtvaartuigen – zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf (luchtvaartuigen), de willekeur waarmee de plaats van het delict kan worden gekozen en verplaatst, het ontbreken van prioritaire territoriale rechtsmachtaanspraken in gevallen waarin dergelijke aanslagen tijdens de vlucht plaatsvinden en de massaliteit en de daardoor veelal multinationaliteit van slachtoffers. Bij aanslagen en sabotage op luchthavens is hiervan geen of in mindere mate sprake.

Daarom wordt hier voorgesteld een voorbehoud te maken, zoals dat ook is gemaakt bij de wetten tot goedkeuring van verdragen van overeenkomstige opzet. Als recent voorbeeld kan hier worden genoemd het op 10 maart 1988 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentaal plat (Trb. 1989, 17 en 18, alsmede 1992, 75 en 76 / Stb. 1991, 625). Aan het voorbehoud ligt de gedachte ten grondslag dat jurisdictie-aanspraken die geen aanknopingspunten hebben bij de plaats van het delict, noch bij de nationaliteit van de dader, zeer ver gaan en tegelijkertijd zeer zwak zijn. Een gevaar van het vestigen van universele jurisdictie is dat meer staten over hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen jurisdictie kunnen uitoefenen. Het gevolg hiervan is dat het betrokken individu aan meervoudige vervolging en berechting kan worden onderworpen, terwijl het doel van het internationaal strafrecht er juist mede op gericht is jurisdictie-conflicten te voorkomen. Gelet op deze bezwaren wordt, in navolging van de wijze waarop aan andere soortgelijke verdragen uitvoering is gegeven, voorgesteld het Koninkrijk slechts te binden aan de verplichting tot het uitoefenen van een (beperkte) universele jurisdictie voor de gevallen dat het van een partij bij het protocol een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en heeft afgewezen. Dit voorbehoud strookt met doel en strekking van het protocol en vormt een nadere precisering van de woorden «niet uitlevert» in artikel III van het protocol. Hierdoor wordt enerzijds voorkomen dat daders van de door het protocol bestreken feiten aan vervolging kunnen ontkomen door naar het grondgebied van een partij bij het protocol te vluchten, terwijl anderzijds de kansen op jurisdictie-conflicten aanzienlijk worden beperkt.

In dit verband kan er nog op worden gewezen, dat ter gelegenheid van de ondertekening van het protocol door het Koninkrijk twee interpretatieve verklaringen zijn afgelegd. De door het protocol bestreken gedragingen hebben betrekking op geweld tegen personen of goederen en verstoring van diensten, waardoor de veiligheid op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht. De veiligheid op een luchthaven is echter een ruimer begrip dan de veiligheid van de luchtvaart. Dit laatste is echter de uiteindelijke doelstelling van het Verdrag van Montreal. Dit geldt ook voor het onderhavige protocol, zoals blijkt uit de eerste preambulaire overweging. Populair gezegd heeft het protocol alleen betrekking op terroristische aanslagen. Geweld tegen personen of goederen en verstoring van diensten, waardoor de veiligheid op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht kan echter ook feitelijke gedragingen omvatten, die niets met terroristische aanslagen van doen hebben. Hierbij kan worden gedacht aan strafbare feiten die min of meer toevallig op een luchthaven worden gepleegd, bijvoorbeeld het opzettelijk veroorzaken van een aanrijding op het luchthaventerrein, die weliswaar gevaarstelling voor de veiligheid van de luchthaven opleveren, maar niet de veiligheid van de luchtvaart in gevaar brengen, laat staan zijn aan te merken als terroristische aanslagen. Dergelijke gedragingen vallen echter naar de letter genomen wel onder de werkingssfeer van het protocol, maar zij staan in geen relatie tot de achterliggende doelstelling van het protocol. Bij de totstandkoming van het protocol is daar door de Nederlandse delegatie gedane voorstellen om de reikwijdte van het protocol te beperken, was echter onvoldoende steun. Daarom zijn toen twee interpretatieve verklaringen opgesteld, die een nadere precisering geven van de gedragingen

die naar het oordeel van de Nederlandse regering onder de werkingssfeer van het protocol vallen.

De eerste in dit kader gemaakte interpretatieve verklaring geeft aan dat als daden van geweld in de zin van artikel II, onderdeel a, slechts die daden begrepen moeten worden van welke, vanwege de aard van de daarbij gebruikte wapens en de plaats waar zij worden gepleegd, gevaar te duchten valt voor tot het publiek in het algemeen, of de gebruikers van de internationale burgerluchtvaart in het bijzonder, behorende omstanders. Deze interpretatieve verklaring bevat drie elementen. Het eerste element betreft de middelen waarmee het feit wordt gepleegd. Hierbij is vooral gedacht aan gemeengevaarlijke wapens, stoffen of voorwerpen. Het tweede element heeft betrekking op de plaats waar het feit wordt gepleegd. Bij het opstellen van de interpretatieve verklaring is hier met name gedacht aan de vertrek- en aankomstenruimten van een luchthaven en de onmiddellijke nabijheid daarvan. Het derde element ten slotte ziet op de gevolgen van het feit, namelijk gevaarstelling voor de omstanders op een internationale luchthaven (reizigers, personeel, afhalers, etc.). De tweede interpretatieve verklaring geeft aan dat als daden van geweld in de zin van artikel II, onderdeel b, slechts die daden begrepen moeten worden van welke, vanwege de schade welke zij aanrichten aan gebouwen of luchtvaartuigen op de luchthaven, gevaar te duchten valt voor het veilig functioneren van de luchthaven ten behoeve van de internationale burgerluchtvaart. Dit onderdeel bevat twee elementen. Het eerste element heeft betrekking op de aard van de schade. De aard van de schade staat in rechtstreekse verbinding met het tweede element, dat betrekking heeft op de gevolgen van deze schade, namelijk gevaarstelling voor de internationale burgerluchtvaart.

### **Toelichting bij de artikelen van het protocol**

#### *Artikel I*

Artikel I geeft de aard van het protocol aan. Het is volgens dit artikel een aanvulling op het Verdrag van Montreal en vormt, tussen de partijen bij het protocol, een geheel met het verdrag.

#### *Artikel II*

Het eerste lid van artikel II bevat een wijziging van artikel 1 van het Verdrag van Montreal. In dit artikel 1 staan de strafbare feiten opgesomd, waarop het verdrag van toepassing is. Toegevoegd wordt een nieuw lid 1 bis, waarin geweld tegen personen of goederen en verstoring van diensten, waardoor de veiligheid op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht, onder de werkingssfeer van het verdrag worden gebracht. Volgens de travaux préparatoires van het protocol, heeft het begrip «luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart» een feitelijke betekenis («... que la question de savoir si un aéroport servait effectivement à l'aviation civile internationale devrait être une question de fait à déterminer par l'Etat en cause, ou par le juge lors du procès, et que la réponse pourrait être différente à des moments différents»).

het tweede lid van artikel II bevat enkel een redactionele aanpassing van het tweede lid van artikel 1 van het verdrag aan het nieuw ingevoegde lid 1 bis van dat artikel. Dit tweede lid van artikel 1 van het verdrag geeft aan dat poging en deelneming ten aanzien van de door het verdrag bestreken gedragingen onder de werkingssfeer van het verdrag vallen. Poging en deelneming ten aanzien van de nieuw toegevoegde gedragingen in lid 1 bis van artikel 1 van het verdrag, vallen dus eveneens onder de werkingssfeer van het verdrag.

### *Artikel III*

Artikel III voegt een nieuw lid 2 bis toe aan artikel 5 van het verdrag. Hierin wordt het vestigen van een (beperkte) universele rechtsmacht voorgeschreven ten aanzien van het plegen van geweld tegen personen of goederen en het verstoren van de diensten, waardoor de veiligheid op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht of kan worden gebracht. Elke verdragssluitende Staat dient volgens dit artikel de nodige maatregelen te nemen die nodig zijn om zijn bevoegdheid tot kennisneming van deze strafbare feiten, in het geval waarin de vermoedelijke dader zich op zijn grondgebied bevindt en deze Staat hem niet uitlevert aan de Staat waar het strafbare feit is gepleegd.

### *Artikelen IV tot en met IX*

Deze artikelen bevatten regels met betrekking tot ondertekening, bekrachtiging, inwerkingtreding, toetreding en opzegging van het protocol.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
P. H. Kooijmans

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen