

Vergaderjaar 2013–2014

33 759

Uitvoering van het op 10 september 2010 te Beijing tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende de burgerluchtvaart (Trb. 2013, 134) en het op 10 september 2010 te Beijing tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 2013, 133)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 10 september 2010 is in Beijing het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende burgerluchtvaart tot stand gekomen, evenals het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de verplichtingen die Nederland is aangegaan als partij bij dit Verdrag en het Aanvullend Protocol.

Het Verdrag van Beijing beoogt het juridisch kader voor internationale samenwerking ter voorkoming en bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de burgerluchtvaart te versterken. Dit is ingegeven door de ernstige bezorgdheid dat criminaliteit gericht tegen de burgerluchtvaart de veiligheid en beveiliging van mensen en goederen in gevaar brengt, de exploitatie van luchtvaartdiensten, luchthavens en luchtvaart ernstig aantast en het vertrouwen van de wereldbevolking in het veilige en ordelijke verloop van de burgerluchtvaart door alle staten ondermijnt.

¹ Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

Als het Verdrag in werking treedt, zal het Verdrag tussen de staten die partij zijn voorrang hebben boven het Verdrag van Montreal (1971)² en het Protocol van Montreal (1988)³.

Het Aanvullend Protocol van Beijing heeft tot doel nieuwe vormen van bedreigingen gericht tegen de burgerluchtvaart beter het hoofd te kunnen bieden en behelst een aanvulling van het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50). In de betrekkingen tussen de staten die partijen zijn bij het Aanvullend Protocol, dienen het Verdrag van 1970 en het Protocol tezamen te worden gelezen en geïnterpreteerd als een enkel instrument, dat aangehaald zal worden als *het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010*.

Gelijktijdig met dit wetsvoorstel wordt bij de Tweede Kamer een voorstel van rijkswet ingediend tot goedkeuring van het Verdrag en van het Aanvullend Protocol van Beijing (Kamerstuk 33 760 (R2010)).

Beide verdragen van Beijing verplichten in de eerste plaats tot het strafbaar stellen van verscheidene ernstige gedragingen die de internationale burgerluchtvaart betreffen. Ten tweede worden partijen verplicht om hun rechtsmacht te vestigen in een aantal gevallen die deze strafbare feiten betreffen. Ten derde verplichten de genoemde verdragen tot het mogelijk maken van uitlevering en tot slot verplichten zij partijen tot het verlenen van rechtshulp bij strafrechtelijke procedures ten aanzien van de strafbare feiten.

Beide instrumenten van Beijing zijn in belangrijke mate gebaseerd op twee Protocollen die onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie tot stand zijn gekomen. Dit betreft het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 2006, 223) en het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 2006, 224). De wet van 28 oktober 2010, (Stb. 2011, nr. 23) geeft uitvoering aan deze protocollen.

De verplichtingen die uit het Verdrag en het Aanvullend Protocol van Beijing voortvloeien komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Het concept van dit wetsvoorstel heb ik voor advisering toegezonden aan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) en het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie.

De adviescommissie strafrecht van de NOvA heeft laten weten in het wetsvoorstel geen aanleiding te zien om een advies uit te brengen.

De NVvR stelt dat het wetsvoorstel op de meeste punten nauw aansluit bij de gebezigde terminologie in het betreffende verdrag en aanvullend protocol⁴. Hierdoor zullen interpretatieverschillen zoveel mogelijk worden voorkomen. Verder is ervoor gekozen om reeds bestaande artikelen uit het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen en aan te vullen om te voldoen aan de verplichtingen omtrent strafbaar-

² Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart; Montreal, 23 september 1971 (Trb. 1971, 218).

³ Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 23 september 1971; Montreal, 24 februari 1988 (Trb. 1988, 88).

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

stelling die voortvloeien uit het Verdrag en het Protocol. De NVvR meent dat de gekozen aanpak gunstig is voor de rechtspraak. De NVvR gaat niet in op de wenselijkheid van het strafbaar stellen van de betreffende gedragingen, omdat hierover reeds internationaal breed is onderhandeld en daarover overeenstemming is bereikt.

Het College van Procureurs-Generaal heeft een enkele suggestie ten aanzien van het voorstel voor wijziging van artikel 385b Sr⁵. Ik neem deze suggestie over en ga hier verder op in bij de toelichting op artikel I, onderdeel C.

De Rvdr heeft geen inhoudelijke opmerkingen⁶. Het wetsvoorstel heeft naar verwachting van de Rvdr geen noemenswaardige werklastgevolgen voor de rechtspraak.

2. Strafbaarstelling

Het eerste artikel van het Verdrag van Beijing omvat een lijst van delicten. Elke verdragsstaat verbindt zich ertoe zware straffen te stellen op deze strafbare feiten.

Artikel 1 noemt een reeks van feiten die betrekking hebben op de veiligheid van het luchtverkeer, van luchtvaartuigen, van passagiers en van luchthavens en hun gebruikers. In een aantal delictomschrijvingen zijn ook de schade aan goederen en het milieu opgenomen, als effect van wederrechtelijk handelen.

Ook het Aanvullend Protocol van Beijing omschrijft in artikel II een aantal strafbare feiten. Centraal staat in dit artikel: «... hij die wederrechtelijk en opzettelijk een luchtvaartuig in bedrijf in zijn macht brengt of houdt door geweld of bedreiging met geweld, of door dwang, of door elke andere vorm van intimidatie, of door enig technologisch middel». In het spraakgebruik staat dit delict bekend als vliegtuigkaping. De andere strafbaarstellingen in het Protocol houden verband met dit delict. De partijen zijn gehouden zware straffen te stellen op de in artikel II opgenomen strafbare feiten.

In de memorie van toelichting bij het voorstel tot de goedkeuringswet wordt een toelichting gegeven op de onderdelen en voorwaarden uit de bepalingen van het Verdrag en het Protocol van Beijing.

De Nederlandse wetgeving voorziet al in strafbaarstelling, van algemene en specifieke aard, van een groot deel van de genoemde feiten. Deze strafbaarstellingen zijn voornamelijk opgenomen in het Wetboek van Strafrecht

Ik geef hier een kort overzicht:

- Een aantal van de betreffende artikelen is opgenomen in Titel VII van het Wetboek van Strafrecht, inzake misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht. Dit betreft met name de artikelen 161 quater, 162, 162a, 163, 168 en 173a.
- Een tweede groep van delicten is opgenomen in Titel XX van het Wetboek van Strafrecht inzake mishandeling, zoals artikel 302 inzake zware mishandeling.
- Een derde groep betreft vernieling of beschadiging en is opgenomen in Titel XXVII. Een voorbeeld hiervan is artikel 352 dat onder meer de vernieling, beschadiging of het onbruikbaar of onklaar maken van een luchtvaartuig betreft, dat aan een ander toebehoort.
- Voorts ressorteert een aantal feiten onder Titel XXIX betreffend scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven. In verband met het Aanvullend

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Protocol is art. 385a van het Wetboek van Strafrecht belangrijk: dit betreft de vliegtuigkaping.

- Verder voorzien Titel IV, inzake poging en voorbereiding en Titel V, inzake deelneming aan strafbare feiten in een aantal verplichtingen van «Beijing».
- Hulp aan daders van luchtvaartmisdrijven wordt ondervangen door art. 189 en deelneming aan een criminele organisatie respectievelijk aan een terroristische organisatie wordt strafbaar gesteld in de artikelen 140 en 140a van het Wetboek van Strafrecht.

Ook de Wet explosieven voor civiel gebruik, de Kernenergiewet, de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens en de Uitvoeringswet verdrag biologische wapens (juncto art. 6.4 van de Wet economische delicten) bevatten bepalingen die het Verdrag en het Aanvullend Protocol van Beijing vereisen.

De verplichtingen van de instrumenten van Beijing gaan op een beperkt aantal punten verder dan hetgeen nu in de Nederlandse strafbepalingen is opgenomen. Deze onderdelen nopen tot aanpassing van de Nederlandse wet. Dit geldt ook voor het Wetboek van Strafrecht BES.

Het betreft drie onderwerpen:

- 1) Gevaar dat te duchten is voor goederen, gebouwen of diensten op een luchthaven, ten gevolge van het vernielen van een luchtvaartuig, voorzieningen of diensten op de luchthaven (artikel 1, tweede lid, onder b, van het Verdrag);
- 2) Het in een luchtvaartuig in bedrijf een voorwerp of stof plaatsen of doen plaatsen die het luchtvaartuig kan vernielen (artikel 1, eerste lid, onder c, van het Verdrag);
- 3) Het plegen van geweld tegen een persoon op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart respectievelijk de vernieling van voorzieningen van of verstoring van diensten van de luchthaven (artikel 1, tweede lid, van het Verdrag).

In de artikelsgewijze toelichting komen deze onderwerpen specifiek aan de orde. De voorgestelde uitvoeringswetgeving betreft ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en omvat wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES. Het Verdrag noemt voorts een aantal definities die van belang zijn voor de toepassing van het verdrag. De Nederlandse wetgeving sluit hierbij reeds aan, zodat deze definities niet tot wetswijziging hoeven te leiden. Een voorbeeld hiervan is artikel 86a Sr. Dit artikel bepaalt wat de betekenis is van de term «Nederlandse luchtvaartuigen» en wanneer er sprake is van een «luchtvaartuig in vlucht» of een «luchtvaartuig in bedrijf».

3. Rechtsmacht

Het Verdrag en het Protocol van Beijing vereisen dat voor een aantal gevallen extra-territoriale rechtsmacht wordt gevestigd.

Artikel 8, eerste lid, van het Verdrag verplicht tot het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van de in artikel 1 van het Verdrag opgenomen feiten indien:

- a. het strafbare feit is gepleegd op het grondgebied van die staat;
- b. het strafbare feit is gepleegd tegen of aan boord van een in die staat ingeschreven luchtvaartuig;
- c. het luchtvaartuig aan boord waarvan het strafbare feit is gepleegd op zijn grondgebied landt met de vermoedelijke dader nog aan boord;
- d. het strafbare feit is gepleegd tegen of aan boord van een luchtvaartuig dat zonder bemanning is verhuurd aan een huurder die de hoofdzetel van zijn bedrijf, of, indien de huurder een dergelijke zetel niet heeft, zijn vaste verblijfplaats heeft in die staat;

- e. het strafbare feit wordt gepleegd door een onderdaan van die staat.

Het nieuwe artikel 2bis van het Verdrag van 's-Gravenhage (zie artikel IV van het Aanvullend Protocol) verplicht tot het vestigen van rechtsmacht inzake de in het vervangen artikel 1 van het Verdrag van 's-Gravenhage vervatte strafbare feiten, alsmede elke andere daad van geweld tegen passagiers of bemanning gepleegd door de vermoedelijke dader in samenhang met de strafbare feiten (zie artikel II van het Protocol). Deze verplichting geldt eveneens in de hierboven onder a tot en met e genoemde gevallen.

In het Wetboek van Strafrecht is al voorzien in rechtsmacht in de omstandigheden die genoemd worden in artikel 8, eerste lid, sub a, b, d en e van het Verdrag en in artikel VII van het Aanvullend Protocol. Alleen onderdeel c geeft aanleiding tot een voorstel om artikel 4 het Wetboek van Strafrecht aan te passen.

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken) (Kamerstuk 33 572).

Hierbij is voor een nieuwe opzet gekozen met betrekking tot de uitvoering van de internationale verplichtingen op het gebied van extraterritoriale rechtsmacht. In artikel IV van dit wetsvoorstel heb ik in verband met het genoemde wetsvoorstel een overgangsbepaling opgenomen.

De openbare lichtamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen een eigen rechtsorde. Ik stel daarom voor ook het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen ten aanzien van de uitbreiding van rechtsmacht, naar aanleiding van het Verdrag en het Protocol.

4. Uitlevering

Het Verdrag van Beijing geeft aanleiding tot aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet. Ik stel voor om hierin op te nemen dat voor de misdrijven die vallen onder de omschrijvingen van het Verdrag en het Aanvullend Protocol van Beijing, deze internationale instrumenten de grondslag kunnen vormen voor uitlevering aan de staten die hierbij partij zijn. Verder stel ik voor de clausules inzake het politieke karakter van delicten uit het Verdrag en het Aanvullend Protocol hun neerslag te geven in artikel 11 van de Uitleveringswet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Artikel 8, eerste lid, onder c, van het Verdrag verplicht tot het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van de in artikel 1 van het Verdrag opgenomen feiten indien het luchtvaartuig aan boord waarvan het strafbare feit is gepleegd op zijn grondgebied landt met de vermoedelijke dader nog aan boord. Artikel VII van het Aanvullend Protocol bevat op dit punt dezelfde formulering ten aanzien van de in artikel II van dit Protocol opgenomen feiten.

Het betreft hier een geclausuleerde vorm van rechtsmacht op grond van het universaliteitsbeginsel. De verplichting die strekt tot het vestigen van universele rechtsmacht kan inmiddels worden gezien als standaardbepaling in internationale anti-terrorisme verdragen. In een aantal verdragen is aan de verplichting dat de rechtsmacht moet worden gevestigd de clause toegevoegd dat de verdragsstaat de vermoedelijke dader niet uitlevert aan een andere verdragsstaat die zijn rechtsmacht

heeft gevestigd. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde protocollen van Londen inz. de bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, respectievelijk tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat.

In de Verdragen het Protocol van Beijing is deze clausule niet opgenomen. Het betreft zeer ernstige strafbare feiten. Gezien de dreiging en de zeer ingrijpende effecten van delicten betreffend de burgerluchtvaart is universele jurisdictie op haar plaats. Verdachten van dit soort delicten mogen strafrechtelijke vervolging niet ontlopen doordat er een lacune zou zijn in de jurisdictie.

Het huidige artikel 4, onder 7°, betreft de extra-territoriale rechtsmacht ten aanzien van een aantal luchtvaartdelicten. Deze bepaling omvat slechts een beperkt aantal delicten en de criteria voor de vestiging van rechtsmacht lopen uiteen. Voor de rechtsmacht ten aanzien van de vliegtuigkaping (artikel 385a Sr.) wordt vereist dat deze begaan is aan boord van een luchtvaartuig in vlucht, wanneer de verdachte zich in Nederland bevindt. Ten aanzien van het misdrijf dat omschreven wordt in artikel 385c Sr. (het doorgeven van onjuiste vluchtinformatie) is rechtsmacht gevestigd wanneer het feit is begaan hetzij tegen een Nederlands luchtvaartuig, hetzij aan boord van een luchtvaartuig dat vervolgens in Nederland landt met de verdachte aan boord.

Laatstgenoemde clausule is beperkter dan de enkele voorwaarde dat de verdachte zich in Nederland bevindt. Ik vind deze beperking onnodig en wil voor de verschillende luchtvaartmisdrijven als criterium hanteren dat de verdachte zich in Nederland bevindt.

Ik stel voor om in artikel 4 ten aanzien van luchtvaartmisdrijven een formulering op te nemen die aansluit bij de bepaling onder 13°. Dit onderdeel 13° betreft de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf of aan bepaalde misdrijven voorzover het feit valt onder de omschrijvingen van het Verdrag van New York en *hetzij het feit is gepleegd tegen een Nederlander, hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt*. Die jurisdictie betreft zowel het geval dat een verzoek om uitlevering door die andere staat is gedaan en is afgewezen als het geval dat niet om uitlevering is gevraagd. Ik doel hier op het op 15 december 1997 te New York, tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het op 9 december 1994 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62).

De bepaling dat «het feit is gepleegd tegen een Nederlander» is een uiting van het passieve personaliteitsbeginsel. Het gaat hier om de beschermende functie van de strafwetgeving in Nederland ten behoeve van Nederlanders die in het buitenland slachtoffer worden van een ernstig strafbaar feit. Deze vorm van bescherming acht ik ook bij ernstige luchtvaartmisdrijven op zijn plaats. Artikel 8, tweede lid, onder a, van het Verdrag geeft hiertoe expliciet de mogelijkheid. Dit geldt ook voor artikel VII van het Protocol dat een aanvulling geeft op artikel 4, tweede lid, onder a, van het Verdrag van 's-Gravenhage.

Ik stel dan ook voor om de huidige bepaling van artikel 4, onderdeel 7° te vervangen. Op deze wijze zal de nieuwe formulering aansluiten bij die van het huidige onderdeel 13°.

B

Artikel 1, tweede lid, van het Verdrag betreft geweldpleging tegen een persoon op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart en het vernielen of ernstig beschadigen van de voorzieningen van een dergelijke

luchthaven of van een luchtvaartuig dat niet in bedrijf is en zich op deze luchthaven bevindt. Ook verstoring van de diensten van de luchthaven moet strafbaar worden gesteld. Als beperkende voorwaarde noemt het tweede lid aan het eind: «indien een dergelijke daad de veiligheid op die luchthaven in gevaar brengt of in gevaar kan brengen».

Artikel 162a Sr betreft het opzettelijk op een luchthaven een luchtvaartuig buiten bedrijf of enige voorziening vernielen, onbruikbaar maken of beschadigen, dan wel de diensten op een luchthaven verstoren. Dit artikel stelt als voorwaarde voor de strafbaarheid dat gevaar voor de veiligheid van de luchtvaart te duchten valt.

De voorwaarde die artikel 162a stelt is beperkender dan de voorwaarde uit de verdragsbepaling. Het is immers mogelijk dat een verstoring van de diensten op de luchthaven wel de veiligheid *op de luchthaven* in gevaar brengt, maar dat er geen gevaar te duchten valt voor de veiligheid *van de luchtvaart*. Een voorbeeld is de vernieling van de verlichting in de passagiersruimten of de beschadiging van interne transportsystemen, zoals liften en roltrappen.

Ik stel daarom voor om het bestaande element in artikel 162a «de veiligheid van de luchtvaart» aan te vullen met een ruimer criterium dat past in de systematiek van het Wetboek van Strafrecht en aansluit bij de verdragsbepaling. Aan de tekst van artikel 162a onder 1^o en 2^o wil ik als alternatief criterium toevoegen dat er gemeen gevaar te duchten valt voor goederen, gebouwen of diensten *op de luchthaven*.

Een dergelijk criterium is al opgenomen in artikel 161sexies, eerste lid onder 2^o. Op deze wijze sluit artikel 162a goed aan bij het aan te passen artikel 385d Sr, dat gevaar voor personen op de luchthaven betreft.

C

Artikel 1, eerste lid, onder c, van het Verdrag betreft het wederrechtelijk en opzettelijk plaatsen of doen plaatsen in een luchtvaartuig in bedrijf van een voorwerp of stof dat of die het luchtvaartuig kan vernielen of er schade aan kan toebrengen die het ongeschikt maakt voor een vlucht of waardoor zijn veiligheid tijdens de vlucht in gevaar kan worden gebracht.

Het enkele plaatsen van een gevaarlijk voorwerp of gevaarlijke stof die het luchtvaartuig *kan* vernielen of beschadigen waardoor het ongeschikt wordt voor een vlucht of waardoor zijn veiligheid tijdens de vlucht in gevaar kan worden gebracht, is in de Nederlandse wetgeving niet als strafbaar feit opgenomen. Artikel 168 Sr. betreft opzettelijke vernieling van een vaartuig, voertuig of luchtvaartuig. Dit artikel gaat ervan uit dat gevolgen van het wederrechtelijk handelen zijn opgetreden, waardoor gevaar te duchten is. Deze gevolgen worden omschreven als het doen zinken, stranden of verongelukken, vernielen, onbruikbaar maken of beschadigen. Artikel 385b Sr. betreft het begaan van een daad van geweld tegen iemand die zich aan boord van een luchtvaartuig in vlucht bevindt. Een dergelijke gewelddaad is strafbaar indien daarvan gevaar voor de veiligheid van het luchtvaartuig te duchten is. Ik stel voor dit artikel aan te vullen naar aanleiding van artikel 1, eerste lid onder c, van het Verdrag. Artikel 385b Sr betreft een luchtvaartuig *in vlucht* en artikel 1, eerste lid onder c, van het Verdrag betreft een luchtvaartuig *in bedrijf*.

Artikel 86a, derde lid Sr. bepaalt dat een luchtvaartuig *in bedrijf* is van het begin van het gereedmaken van dat luchtvaartuig voor een bepaalde vlucht door het grondpersoneel of door de bemanning tot het moment dat sedert de landing vierentwintig uren zijn verstreken. De periode tijdens welke het luchtvaartuig in bedrijf is strekt zich in elk geval uit tot de gehele periode tijdens welke het luchtvaartuig in vlucht is, zoals omschreven in het tweede lid.

Het tweede lid zegt, onder meer, dat een luchtvaartuig *in vlucht* is van het moment af waarop alle buitendeuren, na het instappen, zijn gesloten tot

het moment waarop een van de deuren wordt geopend voor het uitstappen.

De beperking van de bovengenoemde verdragsbepaling tot een luchtvaartuig dat in bedrijf is, neem ik niet over. In de praktijk is het immers goed denkbaar dat een gevaarlijk voorwerp of een gevaarlijke stof aan boord wordt geplaatst terwijl het luchtvaartuig nog niet in bedrijf is of niet meer in bedrijf is. Hierbij kan worden gedacht aan een luchtvaartuig dat een aantal dagen of langer aan de grond staat vanwege onderhoudswerkzaamheden.

Het College van Procureurs-Generaal stelt in zijn advies de voorgestelde wijziging van artikel 385b aan de orde. Het College stelt voor om het woord «plaatst» te vervangen door het woord «brengt». Het College wijst in dit verband op de zaak van de terrorist die naar Detroit vloog, waarbij hij een ontplofbare stof op zijn lichaam aanbracht. Het is onzeker of in deze situatie wel kan worden gesproken van het plaatsen van een ontplofbare stof. Een zelfde discussie kan ontstaan indien de verdachte kans heeft gezien de ontplofbare stof of het gevaarlijke voorwerp via de bagage in het vliegtuig te brengen. Door het hanteren van de term «brengt» is het niet van belang op welke wijze de verdachte de ontplofbare stof of het gevaarlijke voorwerp in het vliegtuig heeft gekregen en wat hij daarmee heeft gedaan.

Ik neem dit voorstel over en stel voor een iets ruimere term te gebruiken dan het begrip «plaatsen», dat in artikel 1, eerste lid, onder c, van het Verdrag staat. In de praktijk is inderdaad gebleken dat soms gevaarlijke stoffen of voorwerpen aan boord van een vliegtuig worden gebracht waarbij het niet zeker is of de daarbij gebruikte methode onder het begrip «plaatsen» kan worden gebracht. Het College wijst op een voorbeeld uit 2009. Het betrof een passagier aan boord van een vlucht van Schiphol naar Detroit. Hij had explosieven in zijn onderkleding bevestigd en was in deze kleding aan boord van het vliegtuig gegaan.

Er zijn meer voorbeelden bekend. In 2001 probeerde een passagier op een trans-atlantische vlucht explosieven in zijn schoenen te laten ontploffen boven de Verenigde Staten.

Het is gewenst ook dergelijke feiten onder de werking van artikel 385b Sr. te brengen.

D

Artikel 1, tweede lid, van het Verdrag van Beijing luidt:

«Aan een strafbaar feit maakt zich schuldig hij die wederrechtelijk en opzettelijk, gebruikmakend van een voorwerp, stof of wapen:

- a. een daad van geweld begaat tegen een persoon op een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart die leidt of kan leiden tot zwaar letsel of de dood; of
- b. de voorzieningen van een luchthaven voor de internationale burgerluchtvaart of luchtvaartuig dat niet in bedrijf is en zich daar bevindt, vernielt of ernstig beschadigt of de diensten van de luchthaven verstoort,

indien een dergelijke daad de veiligheid op die luchthaven in gevaar brengt of in gevaar kan brengen.»

Artikel 385 d Sr. betreft geweldpleging of vernieling op een luchthaven. Deze bepaling strookt op een aantal punten niet geheel met de verdragsverplichting. Dit betreft:

- a. de middelen waarmee het geweld of de vernieling wordt gepleegd;
- b. de plaats van het delict;
- c. de aard van het te duchten gevaar; en
- d. de kring van personen voor wie gevaar te duchten is.

Ad a. Ten aanzien van de bij geweldpleging gebruikte wapens is het moeilijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen gemeengevaarlijke en andere wapens. De variatie in soorten wapens is in de loop van de tijd toegenomen; een voorbeeld is het gebruik van pepperspray. Hierbij komt dat een delict dat in aanleg niet gemeengevaarlijk is, zoals een vechtpartij met gebruikmaking van een mes, wel een grote uitwerking kan hebben op het functioneren van de luchthaven en op het aanwezige publiek. Het feit dat veel meer passagiers dan voorheen gebruik maken van luchthavens is hierbij een factor van belang. Er is dan ook geen reden om art. 385d te beperken door het gebruik van bepaalde wapens op te nemen of uit te zonderen. Ik stel daarom voor om in dit artikel geen specificatie op te nemen ten aanzien van het middel waarvan een dader gebruik maakt. Hiermee wordt aangesloten bij de tekst van artikel 385b. Dit betreft het begaan van een daad van geweld aan boord van een luchtvaartuig. In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de middelen die gebruikt worden bij het plegen van een gewelddaad.

Ad b. Artikel 385d Sr. betreft geweldpleging «tegen iemand die zich in of in de onmiddellijke nabijheid van de vertrek- of aankomstruimten van een luchthaven bevindt...». De locatie is in artikel 385d dus nauwer afgebakend dan in het verdrag.

Ik meen dat de plaatsbepaling in het verdrag aansluit bij de actuele situatie. De omvang van veel luchthavens is in de laatste decennia flink gegroeid. Passagiers en publiek verblijven niet alleen in en bij de vertrek- en aankomstruimten, maar bijvoorbeeld ook in restaurants, cafés en winkels die zich op het luchthaventerrein bevinden. Om deze redenen stel ik voor om in artikel 385d de beperking tot specifieke ruimten van een luchthaven op te heffen.

Ad c. Het huidige artikel 385d is beperkt tot «levensgevaar» voor andere gebruikers. De betreffende verdragsbepaling (artikel 1, tweede lid, onder a, van het Verdrag) bestrijkt ook daden van geweld die kunnen leiden tot zwaar letsel. Het is denkbaar dat er geweldsmiddelen worden gebruikt die tot zwaar letsel kunnen leiden, maar niet tot de dood, bijvoorbeeld het laten vrijkomen van (traan)gassen, andere stoffen of agentia. Daarom wil ik het element «levensgevaar» aanvullen met «gevaar voor zwaar lichamelijk letsel». Deze formulering komt al voor in het Wetboek van Strafrecht, met name in artikel 157, betreffend brandstichting.

Ad d. De huidige formulering «gebruikers van de luchthaven» is te beperkt, gezien de verdragstekst. Het gaat om *alle personen* op de luchthaven, zowel passagiers als ander publiek en personeel. Ook op dit punt wil ik artikel 385d aanpassen. Deze benadering sluit overigens goed aan bij de opzet van de bestaande artikelen 168 en 170 Sr.

De strafbedreiging van het huidige artikel 385d wil ik handhaven; er is geen reden om deze te wijzigen.

Artikel II

A

Artikel 13 van het Verdrag impliceert dat geen van de in artikel 1 van het verdrag opgenomen strafbare feiten, in het kader van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, wordt aangemerkt als een politiek delict. Artikel XII van het Aanvullend Protocol bevat een overeenkomstige bepaling. Daarom mag een verzoek tot uitlevering op grond van een dergelijk delict niet worden geweigerd uitsluitend op grond van het feit dat het een politiek delict betreft.

Dit artikel strookt met hetgeen in andere, vergelijkbare verdragen is bepaald⁷. De achterliggende reden voor deze clause is dat de betreffende strafbare feiten zo ernstig zijn dat ze niet mogen leiden tot straffeloosheid, vanwege een beroep op politieke motieven. In dit verdragsartikel vind ik aanleiding om een aanvulling van artikel 11, derde lid Uitleveringswet voor te stellen. Dit lid omvat uitzonderingen op het beginsel dat uitlevering niet wordt toegestaan voor strafbare feiten van politieke aard, met inbegrip van daarmee samenhangende feiten.

Artikel 14 van het Verdrag stelt dat niets in het verdrag zo mag worden uitgelegd dat het verplicht tot uitlevering of tot het verlenen van wederzijdse rechtshulp in gevallen de aangezochte staat-partij ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek om uitlevering of om wederzijdse rechtshulp met betrekking tot dergelijke feiten is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst, politieke overtuiging of geslacht of dat inwilliging van het verzoek de positie van betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

De artikelen 13 en 14 vormen in hun samenhang een evenwicht tussen enerzijds het belang om te voorkomen dat een dader zich aan vervolging en berechting kan onttrekken met een beroep op de politieke aard of context van de feiten en anderzijds het belang dat een persoon of verdachte niet wordt vervolgd op basis van oneigenlijke gronden.

B

Naar aanleiding van artikel 12 van het Verdrag en artikel XI van het Protocol stel ik voor artikel 51a van de Uitleveringswet aan te vullen. Nederland kan, evenals veel andere staten, slechts voldoen aan uitleveringsverzoeken die gebaseerd zijn op een verdrag. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 2 van de Uitleveringswet. Artikel 12, tweede lid, van het Verdrag en artikel XI van het Protocol bieden de mogelijkheid om het Verdrag respectievelijk het Protocol als grondslag voor de uitlevering te laten gelden. De voorgestelde aanvulling van artikel 51a maakt dit expliciet. De Uitleveringswet geldt ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het Caribische deel van Nederland. Daarom stel ik voor om in artikel 51a ook de betreffende strafbaarstellingen van het Wetboek van Strafrecht BES op te nemen.

Artikel III

De gelding van het Verdrag en het Protocol van Beijing is niet beperkt tot het Europese deel van Nederland, maar strekt zich ook uit tot het Caribische deel van Nederland. Dit brengt met zich dat de wijziging van de strafwetgeving ook dient te worden doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht BES. Hiertoe strekt artikel III.

De voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht BES inzake de strafbaarstellingen komen inhoudelijk overeen met de in artikel I voorgestelde wijziging van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van de artikelen 168a, 399b en

⁷ Met name het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 2006, 223) en het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 2006, 224), het op 15 december 1997 te New York, tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het op 9 december 1994 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62).

399d van het Wetboek van Strafrecht BES verwijs ik dan ook naar de toelichting op artikel I.

Hiernaast behoeft het Wetboek van Strafrecht BES wijziging in verband met de uitbreiding van de rechtsmacht.

In het Caribische deel van Nederland is al voorzien in rechtsmacht in de omstandigheden die genoemd worden in artikel 8, eerste lid, sub a, b, d en e van het Verdrag en in artikel VII van het Aanvullend Protocol. Alleen onderdeel c geeft aanleiding tot een voorstel om artikel 4 het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen.

Het voorstel tot wijziging van de rechtsmachtbepalingen in het Wetboek van Strafrecht BES stemt overeen het voorstel tot wijziging van artikel 4 Wetboek van Strafrecht. Daarom verwijs ik voor de toelichting ten aanzien van deze bepalingen naar de toelichting op artikel I. Ik stel voor om in artikel 4 Sr. BES ten aanzien van luchtvaartmisdrijven een formulering op te nemen die analoog is aan de bepaling onder 11°. Dit onderdeel 11° betreft de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf of aan bepaalde misdrijven voorzover het feit valt onder de omschrijvingen van het Verdrag van New York en hetzij het feit is gepleegd tegen een Nederlander, hetzij de verdachte zich binnen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevindt.

Ik stel dan ook voor om de huidige bepaling van artikel 4, onderdeel 5° Sr. BES, te vervangen. Op deze wijze zal de nieuwe formulering aansluiten bij die van het huidige onderdeel 11°.

Artikel IV

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extra-territoriale rechtsmacht in strafzaken) (Kamerstuk 33 572).

Hierbij is voor een nieuwe opzet gekozen met betrekking tot de uitvoering van de internationale verplichtingen op het gebied van extraterritoriale rechtsmacht. De basis hiervoor wordt neergelegd in een nieuw art. 6 Sr. De internationale instrumenten die tot de vestiging van jurisdictie verplichten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Als genoemd wetsvoorstel wordt aangenomen dan zullen de rechtsmachtbepalingen op basis van artikel 8 van het Verdrag en van artikel VII van het aanvullend Protocol van Beijing worden opgenomen in het Besluit internationale verplichtingen extra-territoriale rechtsmacht.

Artikel IV betreft een overgangsbepaling. Als het genoemde wetsvoorstel inzake de herziening van de regels over de werking van de strafwet buiten Nederland wordt aangenomen en in werking treedt, dan vervallen de bepalingen die gewijzigd worden door artikel I onder A van het onderhavige wetsvoorstel (inzake uitvoering van het Verdrag en het Aanvullend Protocol van Beijing).

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Transponeringstabel inzake uitvoering van het Verdrag van Beijing tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende de burgerluchtvaart en het Aanvullend Protocol van Beijing bij het Verdrag ter bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen.

Artikelen verdrag	Artikelen aanvullend protocol	Nederlandse wetgeving	BES-wetgeving
1, tweede lid		162a, onderdelen 1° en 2° Sr ¹ .	168a Sr. BES ²
1, eerste lid, (c)		385b, eerste lid Sr.	399b, eerste lid Sr. BES
1, tweede lid		385d Sr.	399d Sr. BES
8, eerste lid	VII	4, onderdeel 7° Sr.	4, onderdeel 5° Sr. BES
13	XII	11, derde lid Ulw. ³	
12	XI	51a, tweede lid Ulw.	

¹ Wetboek van Strafrecht

² Wetboek van Strafrecht BES

³ Uitleveringswet