



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES ter uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3)

Nader Rapport

3 december 2020

Nr. 3090217

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES ter uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 september 2020, nr. 2020001919, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 2020, nr. W16.20.0334/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 21 september 2020, no. 2020001919, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES ter uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

De vice-president van de Raad van State,

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting enkele redactionele wijzigingen door te voeren.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus.*



Advies Raad van State

No. W16.20.0334/II

's-Gravenhage, 30 september 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 september 2020, no.2020001919, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES ter uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES ter uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 16 september 2020, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3027601;

Gelet op artikel 6 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 50, vierde lid, Luchtvaartwet BES;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van(datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van (datum), directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. (nummer);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht wordt als volgt gewijzigd:

Aan artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:

- 7°. Aan enig strafbaar feit waardoor de veiligheid van een luchtvaartuig, de veiligheid van personen of goederen aan boord of de goede orde en discipline aan boord in gevaar wordt gebracht, indien het strafbare feit is begaan aan boord van een luchtvaartuig waarvan het laatste punt van opstijgen of het volgende beoogde landingspunt zich in Nederland bevindt en dat luchtvaartuig vervolgens in Nederland landt met de verdachte nog aan boord;

ARTIKEL II

De bijlage bij het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht wordt als volgt gewijzigd:

Aan de opsomming onder het opschrift 'Artikel 2, eerste lid, onder a', wordt, onder vervanging van de punt na het laatste gedachtenstreepje door een puntkomma, een gedachtenstreepje toegevoegd, luidende:

- Het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 115), zoals gewijzigd door het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag in zake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3).

ARTIKEL III

Het Besluit toezicht luchtvaart BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 2 komt te luiden:

Hoofdstuk 2. Orde en veiligheid vluchtuitvoering

Artikel 3

De passagier volgt tijdens de vlucht door of namens de gezagvoerder gegeven aanwijzingen op.

B

In artikel 185, eerste lid, wordt voor '135' ingevoegd '3,'.



ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit besluit houdt verband met het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Stb. 2020, 3, hierna: het Protocol). Dit Protocol wijzigt enkele onderdelen van het op 14 september 1963 te Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, dat ook wel bekendstaat als het Verdrag van Tokio (Trb. 1964, 115 en Trb. 1964, 186, hierna: het Verdrag).

Het Verdrag richt zich primair op het verzekeren van de veiligheid, de goede orde en discipline aan boord van luchtvaartuigen. Het Verdrag is niet enkel van toepassing op strafbare feiten, maar ook op andere handelingen die de veiligheid van het vliegtuig, passagiers of goederen kunnen bedreigen of anderszins de goede orde en discipline aan boord in gevaar brengen. Het Protocol richt zich met name op de internationale samenwerking in de aanpak van personen die zich aan boord van vliegtuigen schuldig maken aan ongewenst gedrag zoals dronkenschap, agressiviteit en het niet voldoen aan aanwijzingen van de gezagvoerder.

Het Protocol geeft aanleiding tot wijziging van Nederlandse wetgeving. Een deel van die wijzigingen is vervat in dit besluit. Het andere deel is opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 9 februari 2020 ingediende voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3) (Kamerstukken 35 391 (R2144)). Voor een uitgebreide toelichting op de inhoud van het Protocol en voor de implementatietabel wordt verwezen naar de memorie van toelichting van dat voorstel van rijkswet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen I en II

Artikel II van het Protocol wijzigt artikel 3 van het Verdrag, dat de verdragsstaten verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor strafbare feiten die zijn begaan aan boord van luchtvaartuigen die in de desbetreffende staat zijn ingeschreven. Artikel 3 van het Verdrag maakt daarbij een onderscheid tussen de mogelijkheid om in bepaalde gevallen rechtsmacht te vestigen en daarmee uit te oefenen (eerste lid) en de verplichting om in bepaalde gevallen rechtsmacht te vestigen (tweede lid). Het Protocol breidt artikel 3 uit door een nieuw lid 1 bis, een nieuw lid 2 bis en een nieuw lid 2 ter toe te voegen.

Het nieuwe artikel 3, lid 2bis, onderdeel a, van het Verdrag, vergt wijziging van de rechtsmachtregeling die krachtens artikel 6 van het Wetboek van Strafrecht is opgenomen in het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en de rechtsmachtregeling die is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht BES. Dit onderdeel verplicht tot de vestiging van rechtsmacht voor het geval aan boord van een luchtvaartuig een strafbaar feit is gepleegd dat de veiligheid of de goede orde en discipline aan boord in gevaar brengt en dat luchtvaartuig vervolgens in Europees of Caribisch Nederland landt met de verdachte aan boord. In dergelijke gevallen moet strafrechtelijk kunnen worden opgetreden tegen ernstig overlastgevend passagiers. Overigens is niet vereist dat voor elk strafbaar feit rechtsmacht wordt gevestigd. De te vestigen rechtsmacht is uitdrukkelijk beperkt tot feiten waardoor de veiligheid van het luchtvaartuig, de veiligheid van passagiers of goederen aan boord of de goede orde en discipline aan boord in gevaar worden gebracht.

Voor het Europese deel van Nederland is deze vorm van rechtsmacht gevestigd door de onderhavige wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht. De wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES waarmee deze vorm van rechtsmacht in Caribisch Nederland wordt gevestigd, is opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 8 februari 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de uitvoering van het op 4 april 2014 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, 140 en Trb. 2020, 3) (Kamerstukken 35 390).

Artikel III

Artikel VII van het Protocol wijzigt artikel 6 van het Verdrag. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de gezagvoerder van een luchtvaartuig alle redelijke maatregelen mag nemen die nodig zijn om onder meer de veiligheid van het luchtvaartuig of personen aan boord te beschermen en de goede orde en discipline aan boord te handhaven. De gezagvoerder is hiertoe bevoegd indien hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat een persoon aan boord een strafbaar feit heeft gedaan, of andere handelingen heeft gedaan die de veiligheid aan boord van het luchtvaartuig in gevaar kunnen brengen. Op grond van het tweede lid van het nieuwe artikel 6 van het Verdrag mag de gezagvoerder



de hulp van andere bemanningsleden vorderen of de bijstand van overige passagiers verzoeken bij het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen ten aanzien van dergelijke personen. Voor de uitvoering van het nieuwe artikel 6 van het Verdrag dient onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie dat sprake is van een strafbaar feit naar Nederlands recht en de situatie dat sprake is van een gedraging die valt onder artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag, maar die naar Nederlands recht geen strafbaar feit oplevert.

Eerst wordt ingegaan op de situatie dat *wel* sprake is van een strafbaar feit naar Nederlands recht. Wanneer de betrokken persoon een misdrijf pleegt aan boord van een luchtvaartuig, is ingeval van ontdekking op heterdaad eenieder bevoegd die persoon aan te houden (artikel 539h Sv en artikel 528 Sv BES). Indien geen misdrijf, maar een overtreding wordt gepleegd, is bij ontdekking op heterdaad enkel de gezagvoerder bevoegd de verdachte aan te houden. De gezagvoerder kan deze bevoegdheid tot aanhouding in voorkomende situaties opdragen aan een bemanningslid dat onder zijn bevel staat (artikel 539e, tweede lid, Sv en artikel 525, derde lid, Sv BES). In het licht van artikel VII van het Protocol is dan ook geen uitvoeringswetgeving nodig indien gedragingen aan boord van een luchtvaartuig naar Nederlands recht een strafbaar feit naar Nederlands recht opleveren. Dit is anders voor handelingen begaan aan boord van een luchtvaartuig die *geen* strafbaar feit naar Nederlands recht opleveren, maar die *wel* vallen onder artikel 1, onderdeel b, van het Verdrag. Voor het Europese deel van Nederland is in dit kader van belang dat op grond van het bestaande artikel 96, vierde lid van de Regeling Toezicht Luchtvaart (hierna: RTL) elke passagier verplicht is aanwijzingen op te volgen die door of namens de gezagvoerder zijn gegeven. Overtreding van dit artikel levert ingevolge artikel 166 RTL een strafbaar feit op. Indien een passagier bovengenoemde handelingen begaat, zal de gezagvoerder een aanwijzing geven deze handelingen te staken. Indien deze aanwijzing niet wordt opgevolgd, is sprake van een strafbaar feit en kan op grond van bovengenoemde artikelen de persoon in kwestie worden aangehouden (artikelen 539e en 539h Sv). Aldus hoeft voor het Europese deel van Nederland geen uitvoeringswetgeving te worden aangenomen. Dit is anders voor Caribisch Nederland, nu de RTL daar niet geldt. Met dit besluit is een vergelijkbare bepaling met artikel 96, vierde lid, RTL, opgenomen in artikel 3 van het Besluit toezicht luchtvaart BES. Hierdoor levert het niet-opvolgen van aanwijzingen van de gezagvoerder ook met betrekking tot Caribisch Nederland een strafbaar feit op. Overeenkomstig bovengenoemde systematiek die voor het Europees deel van Nederland geldt, wordt daarmee voldaan aan de verplichtingen van artikel VII van het Protocol (artikelen 525 en 528 Sv BES).

Artikel IV

Dit betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

De Minister van Justitie en Veiligheid,