

Vergaderjaar 2005–2006

**29 977**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart**

**Nr. 16**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 6 december 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 16 november 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van Verkeer en Waterstaat en minister Donner van Justitie over:

**de wijziging van de Wet luchtvaart en implementatie van de Richtlijn 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, d.d. 14 oktober 2005 (29 977, nr. 11).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **De Krom** (VVD) schetst het dilemma tussen de noodzaak om in het geval van incidenten in de luchtvaart de grootst mogelijke openheid te betrachten, ter bevordering van de veiligheid, en de dreiging voor melders van incidenten dat zij zullen worden vervolgd door het Openbaar Ministerie. Wie als melder van een incident meewerkt aan een intern onderzoek waarover het Openbaar Ministerie vervolgens de beschikking krijgt, werkt als het ware mee aan de eigen latere veroordeling. Binnen het strafrecht is het een goede regel dat dit van niemand kan worden gevraagd. Het is precies de reden waarom de KLM de melding van incidenten anonimiseert. Om dezelfde reden is in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid opgenomen dat verklaringen en andere vormen van bewijs die voor de onderzoeksraad worden afgelegd of overgelegd niet in een strafproces mogen worden gebruikt. In geval van verdenking van een strafbaar feit is immuniteit uiteraard niet mogelijk en niet gewenst. Verkeersvliegers en luchtverkeersleiding pleiten daar ook niet voor. Er is echter vertrouwen in het beleid nodig en dat is er op dit moment niet. Dat is ook niet in het belang van het Openbaar Ministerie. De zelfstandige opsporingsbevoegdheid van het OM in het geval van verdenking van strafbare feiten blijft natuurlijk onverlet, ook als er intern onderzoek heeft plaatsgevonden.

De heer De Krom betreurt het dat de kwestie al maandenlang aan de orde is en dat nog geen overeenstemming is bereikt tussen de betrokkenen in de sector en het kabinet. Hij acht het bijzonder belangrijk dat dit wel gebeurt, omdat de veiligheid in de luchtvaart voor alles moet gaan.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Dijkema (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA), Van der Sande (VVD), Lenards (VVD) en Knops (CDA).  
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GroenLinks), Smeets (PvdA), Slob (ChristenUnie), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GroenLinks), Jager (CDA), Vergeer (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Dijken (PvdA), Szabó (VVD), Aptroot (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

De heer **Duivesteijn** (PvdA) vraagt waarom het kabinet verder wenst te gaan dan de Richtlijn inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart noodzakelijk maakt.

De heer **Haverkamp** (CDA) stelt vast dat de nota naar aanleiding van het verslag is ontvangen op 11 juli 2005, na het verstrijken van de implementatietermijn van de richtlijn.

De heer Haverkamp beaamt dat men in de luchtvaart moet kunnen leren van wat is misgegaan en dat dit alleen kan als de mensen het gevoel hebben dat zij zaken open kunnen melden. Dat gevoel lijkt door de implementatie eerder weggenomen te worden dan versterkt. Hij ziet nog niet in waarom niet kan worden aangesloten bij de systemen voor melding bij de luchtvaartmaatschappijen. Wellicht kan de werking van de wet worden beperkt tot gevallen van grove nalatigheid. Dat zou dan moeten via artikel 5.3 van de Wet luchtvaart.

In artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is de bescherming tegen strafrechtelijke vervolging in gevallen waarin een ongeluk heeft plaatsgevonden geregeld. De heer Haverkamp vraagt of het niet verstandig is die regel ook te gebruiken voor onderzoeken in een situatie waarin nog geen ongeluk heeft plaatsgevonden.

### **Het antwoord van de bewindslieden**

De **minister van Justitie** betoogt dat het niet uniek is dat er een snijvlak is tussen twee conflicterende wegen waarlangs veiligheid gegarandeerd moet worden. Hij verwijst naar meldingen die artsen soms moeten doen, waarmee zij zichzelf in potentie ook belasten. Er zou kunnen worden volstaan met het instrument van de zelfmelding, zodat de veiligheid in elk geval wordt bevorderd. De wetgever handhaaft dan de strafbaarheid voor de gevallen dat er niet gemeld wordt. Artikel 5.3 van de Wet luchtvaart is in wezen een vangnetbepaling om waar niet aan de normen binnen de sector zelf wordt voldaan eventueel te kunnen vervolgen. De bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel is om aan de ene kant te garanderen dat vervolging beperkt wordt tot grove nalatigheid en schuld en aan de andere kant dat iemand niet gedwongen kan worden tot het verstrekken van informatie die vervolgens tegen hem gebruikt kan worden. Dat informatie niet gebruikt kan worden tegen een melder zelf vloeit voort uit de EVRM-bepalingen en de uitleg die het Hof te Straatsburg daaraan heeft gegeven, in het bijzonder in het Saunders-arrest. De wetgever kan hieraan gevolg geven door een uitzondering op te nemen voor de gevallen waarin men door de melding zichzelf zou belasten. Doet de wetgever dat niet, dan vloeit dit toch automatisch voort uit de toepassing van het EVRM. Beperking van de strafvervolging tot gevallen van grove nalatigheid en schuld kan plaatsvinden door een specifieke strafbepaling te maken voor gevallen waarin is gemeld, dan wel door binnen de huidige bepalingen het Openbaar Ministerie de aanwijzing te geven dat vervolging wordt beperkt. De laatste methode staat de minister voor ogen. Als het OM zich niet aan zo'n aanwijzing houdt, heeft het een probleem bij de rechter. Het is een uitdaging voor de betrokken sector, het ministerie en het Openbaar Ministerie om de voorlichting over de gevallen waarin het OM werkelijk zal optreden en over de beperkingen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Europese Hof goed te verzorgen.

In gevallen waarin geen sprake is van grove nalatigheid of schuld wordt niet tot vervolging overgegaan. Worden interne rapportages echter zonder meer uitgezonderd, dan wordt daaraan een veel bredere strekking gegeven dan die van artikel 69 van de Onderzoeksraad voor veiligheid. Die bepaling is overigens overgenomen uit de Wet op de parlementaire enquête. De ratio van de bepaling is dat het belang van de waarheidsvinding door het onderzoekende orgaan prevaleert boven strafrechtelijke handhaving. Wordt deze bepaling ook gebruikt voor interne onderzoeken

in de luchtvaartsector, dan wordt naarmate er meer informatie in zo'n onderzoek wordt gebruikt meer informatie onbruikbaar voor het strafrecht. Het OM kan ook eigener beweging onderzoeken, maar het zal dan in het strafproces moeten opboksen tegen de veronderstelling dat de informatie is verkregen uit het interne onderzoek. Als het strafrecht nodig is om in de luchtvaartsector de veiligheid te verbeteren, moet men niet de effectiviteit van het strafrecht verlammen door in gevallen van grove schuld of nalatigheid het bewijs onbruikbaar te maken. De Onderzoeksraad voor veiligheid en de parlementaire enquêtecommissie kunnen overwegen of zij bepaalde informatie vragen, in de wetenschap dat die informatie dan onbruikbaar wordt in een eventueel strafproces. Er kan niet van worden uitgegaan dat bij een intern onderzoek van een luchtvaartmaatschappij zulke afwegingen worden gemaakt. Informatie die ongevraagd aan de onderzoeksraad of de parlementaire commissie wordt verstrekt, kan worden gebruikt in een eventueel strafproces.

De minister pleit voor een goede communicatie tussen Openbaar Ministerie en luchtvaartsector over de grenzen die worden getrokken. Het is echter de wetgever die de keuze maakt. Als men meent dat in gevallen van schuld en grove nalatigheid vervolgd moet kunnen worden dient naar zijn mening, behoudens de bescherming tegen zelfincriminatie, het OM de gelegenheid hebben het bewijs te vinden waar het te vinden is.

De **staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat** deelt mee dat aanvankelijk niet werd verwacht dat een één op één-implementatie van de Europese richtlijn in de wet problemen met zich zou brengen, maar dat dit na incidenten en opmerkingen uit de sector in het voorjaar toch het geval bleek te zijn. De bezwaren betreffen het gebruik dat het OM kan maken van interne onderzoeksgegevens. Het overleg met de sector wordt voortgezet, maar de implementatie moet vorm krijgen, omdat Nederland aan zijn Europese verplichtingen moet voldoen. Het zeer hoge veiligheidsniveau in de luchtvaart is mede te danken aan het meldingssysteem. Door het wettelijk vastleggen ervan is echter de discussie over de bevoegdheden van het OM ontstaan. Die bevoegdheden had het OM in het verleden overigens ook al.

In de ontwerprichtlijn was nog een paragraaf over strafrechtelijke vervolging opgenomen die door het Europees Parlement is afgezwakt en er vervolgens door de Raad van ministers uit is gehaald, omdat men meende dat daarmee te veel werd ingegrepen in de nationale bevoegdheden. De landen bekijken zelf hoe zij dit probleem oplossen. Sommige landen hebben volledige immuniteit opgenomen, andere concentreren zich op zware schuld. Het kabinet wenst dus verder te gaan dan de richtlijn om melders te beschermen.

De staatssecretaris acht communicatie tussen Openbaar Ministerie, sector en inspectie over de vraag welke casus tot nader onderzoek leiden noodzakelijk, om wederzijds vertrouwen te scheppen, zodat de meldingen blijven plaatsvinden. Er zou een aanscherping van artikel 5.3 van de Wet op de luchtvaart kunnen plaatsvinden, maar zij wil niet daarop wachten met het invoeren van de wetswijziging. Er is nog wel enige tijd nodig om samen met de sector te bezien of een wijziging van het artikel nodig is. Daarover zou voor de volgende zomer kunnen worden beslist. Misschien kan een tussenstand van de bevindingen worden weergegeven in het kader van het, bredere, onderzoek naar de noodzaak en mogelijkheden tot bescherming van de vertrouwelijkheid, waarvan de resultaten de Kamer binnenkort worden voorgelegd.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **De Krom** (VVD) haalt een krantenartikel aan over een KLM-vlucht op 28 november 2004, waarin er melding van wordt gemaakt dat het toestel van de landingsbaan af schoof nadat een vogel tegen het neuswiel

was gevlogen. Het OM heeft een onderzoek ingesteld, dat tien maanden later nog niet is afgerond. De vliegers, die zijn gehoord als getuigen en zelfs als mogelijke verdachten, blijven dus heel lang in onzekerheid verkeren. De pijlen van het OM zijn vervolgens ook gericht op de technicus die de kabel die verbonden was met het stuurwiel had behandeld. Naar het oordeel van de heer De Krom worden het vertrouwen en een zo groot mogelijke openheid en transparantie zo niet bevorderd. Hij kan zich voorstellen dat er in minder ernstige gevallen niet meer wordt gemeld. Hij begrijpt ook niet, tegen de achtergrond van de norm grove nalatigheid of schuld, waarom het tot een gerechtelijk onderzoek leidt als een vogel tegen het neuswiel aan vliegt. Principieel verschilt hij overigens niet van mening met de minister. Hij is gerustgesteld door de mededeling van de minister over het Saunders-arrest. Hij dringt er echter op aan dat wordt gestart met het overleg met de sector waarover minister en staatssecretaris spraken, want er moet snel meer duidelijkheid komen.

De heer **Duivesteijn** (PvdA) lijkt het terecht dat in gevallen van boze opzet en grove nalatigheid vervolging plaatsvindt. Hij vraagt zich wel af wat onder «onopzettelijk» en «onachtzaamheid» moet worden verstaan. Hij meent dat het OM een eigen verantwoordelijkheid kan worden gegeven in de interpretatie van de richtlijn, ook al bestaat daardoor enige onzekerheid bij de sector.

De heer **Haverkamp** (CDA) is ervan overtuigd dat een meldingssysteem alleen functioneel is als er voldoende vertrouwen is tussen de betrokken partijen. Voor hem is nieuw dat de Raad van ministers bewust strafrechtelijke aspecten uit de richtlijn heeft gehaald. Een aantal landen blijkt strafrechtelijke vervolging te hebben uitgesloten. De minister van Justitie kiest wel voor strafrechtelijke bescherming, echter niet via de wet maar via een richtlijn voor het OM. De heer Haverkamp vraagt of door de burger harde garanties kunnen ontleend aan de richtlijn.

De heer Haverkamp verwacht dat de wetswijziging niet meer voor januari zal worden behandeld door de Eerste Kamer. Hij vraagt of de uitkomsten van het onderzoek naar artikel 5.3 niet toch nog kunnen worden betrokken bij de wetswijziging.

De **minister van Justitie** merkt op dat het Openbaar Ministerie indien het een indruk heeft van strafbaar handelen een onderzoek kan starten. Hoe minder toegankelijk het bewijs is, des te langer zal het onderzoek duren. Het voorbeeld van de heer De Krom staat eigenlijk los van het onderwerp van vandaag, de zelfmeldingen. De minister kent de feiten niet, dus kan hij niet veel over het onderzoek zeggen. De lange duur van het onderzoek wordt wellicht veroorzaakt doordat het Openbaar Ministerie een groot aantal zaken tegelijkertijd moet onderzoeken. Als onderzoeken te lang gaan duren, treedt het EVRM in werking. Dat is geen vraagstuk van de luchtvaartsector, maar een algemeen vraagstuk van strafvordering. Aanwijzingen aan het Openbaar Ministerie hebben het effect van beleidsregels. Op basis daarvan zal de rechter de ontvankelijkheid van het OM bepalen. Het gebruik van bijzondere opsporingsmiddelen zal ook aan de aanwijzingen worden getoetst. Vastlegging van de aanwijzing in de wet kan een averechts gevolg hebben voor de bewijslast. De kern van de zaak is dat de wetgever om te voorkomen dat de burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht door andere oorzaken dan grove nalatigheid of schuld andere mogelijkheden heeft en die mogelijkheden ook moet gebruiken en niet het strafrecht. In gevallen van grove nalatigheid of schuld moet het OM echter in staat zijn om te vervolgen. Als het OM dan beslag wil leggen op documenten van de onderneming zal dat meteen aan het begin van het onderzoek gebeuren.

Wordt het onderwerp buiten het strafrecht gehouden, dan volgt er ook in gevallen van grove nalatigheid of schuld geen straf. Het enige dat dan

overblijft is dat men zelf moet melden, ook in gevallen van grove nalatigheid en schuld.

De **staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat** zegt dat communicatie gemakkelijker wordt als de richtlijn is geïmplementeerd, omdat men dan concreter kan zijn. Er is echter inmiddels al gestart met gesprekken, onder andere op verzoek van de Kamer. Dat overleg is ook gebruikt om het toegezegde onderzoek te bespreken. De resultaten van dat onderzoek zullen de Kamer over vier weken bereiken. Het overleg heeft voorts geleid tot aanpassing van de aanwijzing aan het OM ter verduidelijking van het vervolgingsbeleid, tot de afspraak dat zal worden gesproken over de mogelijkheden van artikel 5.3 van de Wet op de luchtvaart en tot de conclusie dat in de toekomst de communicatie verder moet worden versterkt.

Sommige landen nemen de bescherming tegen strafrechtelijke vervolging wel op in de nationale wetgeving, maar het kabinet wil dat niet, vanwege de precedentwerking.

Wellicht kan de Kamer voor januari al worden ingelicht over het onderzoek naar artikel 5.3, maar dan duurt het nog enige tijd voordat eventuele ideeën kunnen worden vastgelegd in de wet. De staatssecretaris hoopt dat de Kamer niet daarop wacht met de behandeling van het huidige wetsvoorstel, zodat dit snel naar de Eerste Kamer kan, in verband met de ingebrekestelling.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Hofstra

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Roovers