

MELDINGEN EN BESCHERMING BIJ INCIDENTEN IN DE BURGERLUCHTVAART

W. Sorgdrager

1. Inleiding

Melding van incidenten, analyse daarvan en verbetering van procedures en werkwijze is een uiterst belangrijk middel ter bevordering van de veiligheid in de luchtvaart. De ervaring leert immers dat, voordat een ongeval plaatsvindt, dikwijls al incidenten of andere tekortkomingen op het bestaan van veiligheidsrisico's wijzen.

Richtlijn 2003/42/EG draagt de lidstaten op een verplicht meldingensysteem in te voeren en bevat regels voor het organiseren van meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart. Het gaat om melden, verzamelen, analyseren, beoordelen, opslaan, beschermen en verspreiden van voor de veiligheid relevante informatie in Europa. De richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart, kamerstuk 29 977.

Kernpunten van de richtlijn zijn de verplichte melding, de opslag en uitwisseling van gegevens en een daarmee verbonden beschermingsregime van zowel de gegevens als de melders van voorvallen.

Op dit moment geldt in Nederland alleen een wettelijke bescherming van melder en gegevens in het kader van onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het huidige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart voorziet, door middel van een één op één implementatie van de Richtlijn in de verplichte melding en een uitbreiding van de wettelijke bescherming door het beschermen van melders en gemelde informatie met bestrekking tot voorvallen in geval van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures, voor zover het gaat om onopzettelijke of uit onachtzaamheid begane overtredingen.

De bescherming strekt zich niet uit tot het strafrechtelijk domein. In dit kader is door het College van procureurs-generaal een aanwijzing inzake de opsporing en vervolging bij meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart vastgesteld¹, waarmee de minister van justitie heeft ingestemd. Deze aanwijzing houdt, kortweg, in dat geen vervolging zal worden ingesteld als het gaat om overtredingen, niet te kwalificeren als ernstig incident, die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het OM alleen door een melding op de hoogte is.

In de luchtvaartsector heerst ongerustheid omtrent de mate van bescherming van veiligheidsgegevens en de bescherming tegen strafrechtelijke vervolging van de bij een voorval betrokkenen. Deze ongerustheid leidt of kan leiden tot een verminderde meldingsbereidheid.

2. Context

Niet alleen op het gebied van de veiligheid in de luchtvaart, maar ook in andere sectoren waar de veiligheid van cruciaal belang is, geldt dat het melden van incidenten onontbeerlijk is voor de verbetering van de veiligheidssituatie. In ziekenhuizen, chemische bedrijven en andere risicovolle werkomstandigheden gelden meldings- en beoordelingsregimes en ook daar worstelt men met het probleem van openheid versus de kans op maatregelen tegen degenen die bij een incident betrokken zijn. De wijze waarop met mogelijke maatregelen wordt omgegaan is van grote invloed op de meldingsbereidheid en de openheid van de betrokkenen en dus op het lerend vermogen van een organisatie. Met name het strafrecht – en in de medische sector tevens het tuchtrecht – worden daarbij als uiterst bedreigend ervaren.

De vraag kan in dat verband worden opgeworpen wat toepassing van het strafrecht kan bijdragen als het gaat om fouten in de beroepsuitoefening waarbij geen sprake is van opzet, grove schuld of grove nalatigheid.

In theorie zijn openbaar ministerie en betrokkenen het wel eens over de omstandigheden waarin toepassing van het strafrecht geïndiceerd is, maar in de praktijk komen regelmatig gevallen voor die leiden tot discussies over het optreden van het OM. Niet alleen over het feit dat een vervolging wordt ingesteld, maar ook over de wijze waarop een strafzaak wordt gepresenteerd en over inhoud en toon van het requisitoir.

¹ Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, registratienummer 2005A011, van 14 juni 2005.

3. De melding

Ongevallen en ernstige incidenten worden gemeld bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ten aanzien van de melding van voorvallen is hiervoor niet gekozen in verband met de grote hoeveelheid gegevens die de OVV dan zou ontvangen en waarmee toch niets zou worden gedaan. In het wetsvoorstel wordt daarom de Minister van Verkeer en waterstaat aangewezen voor de melding van voorvallen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is dan het feitelijke meldpunt.

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat ongevallen en zware (de termen “zware” en “ernstige” worden beide gebruikt) incidenten *hoofdzakelijk* vallen onder de Onderzoeksraad voor Veiligheid en ook daar worden gemeld.

In de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal wordt vermeld dat er een afspraak is tussen OM en IVW, inhoudende dat IVW verantwoordelijk is voor de doorgifte aan het OM van de meldingen, die voldoen aan de vervolgingscriteria. Over de toetsing aan die criteria zal regelmatig overleg tussen IVW en de landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart plaatsvinden. De doorgifte van een melding door de IVW aan het OM is een *advies* ten aanzien van het vermoeden van aanwezigheid van opzet of grove nalatigheid. Het OM stelt dan nader onderzoek in en neemt een beslissing of er al dan niet wordt vervolgd.

4. Bescherming van gegevens en personen

a. Werkingssfeer van de bescherming

Richtlijn 2003/42/EG is beperkt tot *voorvallen*, dat wil zeggen tot onregelmatigheden waardoor de vliegveiligheid wordt of kan worden beïnvloed, maar zonder ongeval of ernstig incident². Verplichte melding is aan een aantal met name genoemde functionarissen opgelegd. De lidstaten kunnen het vrijwillig melden aanmoedigen.

Onder het hoofdstuk “bescherming van informatie” bepaalt de richtlijn de lidstaten zich ervan onthouden procedures in te stellen met betrekking tot overtredingen die *onopzettelijk* of *uit onachtzaamheid* zijn begaan, en waarvan zij op de hoogte zijn *alleen maar* omdat er melding van is gedaan.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart bevat ter implementatie de volgende bepaling: Naar aanleiding van een onopzettelijke of uit onachtzaamheid begane overtreding van een wettelijk voorschrift stelt de Staat geen rechtsvordering in en legt een bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie op indien van deze overtreding kennis is verkregen door *een melding* als bedoeld in artikel 7.1. Deze bepaling is niet van toepassing in geval van grove nalatigheid.

In de richtlijn wordt gesproken van op de hoogte zijn “*alleen maar omdat er melding van is gedaan*”, in het wetsvoorstel is een ruimere bescherming aangegeven: “*kennis is verkregen door een melding*”. Melding moet in dit verband worden opgevat als een melding zoals die in de richtlijn en de nationale wet is omschreven. Dus niet bijvoorbeeld een artikel in de krant of een anonieme tip. Kennelijk is in het wetsvoorstel bedoeld dat als er eenmaal is gemeld, een andere wijze van kennisneming er niet meer toe doet. In het strafrecht is dat niet het geval. (zie hieronder)

In zowel de richtlijn als het wetsvoorstel is alleen een uitzondering opgenomen voor “grote nalatigheid”.³ In die gevallen en ook in de gevallen waarin een handelen of nalaten dat op zichzelf onder de term “*voorval*” zou vallen (dus geen opzet of grove nalatigheid), een gevolg heeft waardoor het incident gekwalificeerd kan worden als ongeval of ernstig incident, geldt geen bescherming. De bescherming is dus mede afhankelijk van het gevolg van het handelen of nalaten.

De bescherming in richtlijn en wetsvoorstel heeft alleen betrekking op civiele en bestuursrechtelijke procedures. Het strafrecht blijft buiten beschouwing.

b. Bescherming van gegevens

² Een *ernstig incident* is, volgens artikel 3 van de Wet luchtvaart een “incident dat zich voordoet onder omstandigheden die erop wijzen dat bijna een ongeval heeft plaatsgevonden”.

³ Aangenomen kan worden dat dat ook in geval van opzet geldt

De Richtlijn draagt aan de lidstaten op een passende geheimhouding te waarborgen van de informatie die zij met elkaar uitwisselen.

Alle informatie, afkomstig van verplichte of vrijwillige meldingen, wordt opgeslagen in een databank, waarbij namen en adressen van individuele personen niet worden geregistreerd. Ook niet als het gaat om ongevallen en ernstige incidenten (artikel 8 lid 2 van de Richtlijn).

Verder is er een algemeen geheimhoudingsregime.

Artikel 7.2 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt echter dat iedere instantie met (regelgevende bevoegdheden op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart en) onderzoeksbevoegdheid voor *ongevallen en incidenten* (dus niet alleen de *ernstige* incidenten) die zich in de Europese Gemeenschap voordoen, toegang heeft tot de gegevens uit een melding. Dat geldt dus voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid, maar ook voor het Openbaar Ministerie en de IVW als controle- en opsporingsinstantie.

Bescherming van melder en gemelde informatie is in de Rijkswet op de Onderzoeksraad voor veiligheid zo geregeld dat *gemelde informatie uitsluitend en alleen voor het veiligheidsonderzoek* wordt benut. En dus niet voor andere doeleinden.

Het rapport dat door de Onderzoeksraad voor Veiligheid is opgesteld is openbaar, de onderliggende gegevens niet.

De bescherming van gegevens in de Rijkswet op de Onderzoeksraad voor Veiligheid ziet slechts op *ongevallen en ernstige incidenten*. Volgens de wet zijn immers alleen dat de gevallen die de OVV in onderzoek neemt⁴. In geval van *voorvallen* is dat dus niet geregeld omdat die in het algemeen niet ter kennis komen van de OVV, of, in geval deze gegevens wel ter kennis komen van de OVV, ze niet gebruikt zullen worden voor een veiligheidsonderzoek omdat de raad zich zal beperken tot ongevallen en ernstige incidenten.

Bescherming bij *voorvallen* volgt uit de bepaling dat er geen civiele en bestuursrechtelijke procedures ingesteld zullen worden, tenzij er sprake is van opzettelijk handelen of grove nalatigheid. In dat laatste geval is er geen bescherming wanneer de OVV geen onderzoek heeft gedaan. En, de bescherming geldt ook niet in geval van een strafrechtelijk onderzoek.

Uit deze bepalingen kan worden afgeleid dat gegevens die ter kennis zijn gekomen van de OVV en niet voor het veiligheidsonderzoek zijn gebruikt, niet zijn beschermd, evenmin als gegevens die door middel van meldingen via de IVW bij het OM terecht zijn gekomen en worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek. Verklaringen, afgelegd in het onderzoek van de OVV van degenen die uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven om die verklaringen in te zien, zijn ook niet beschermd. Daarmee is niet gezegd dat de niet-beschermden gegevens automatisch openbaar zijn.

c. Bescherming van personen

- bescherming van de werknemer

Richtlijn 2003/42/EG draagt de lidstaten op overeenkomstig de procedures die in hun nationale wetten en praktijken zijn vastgelegd, te waarborgen dat werknemers die eventuele, door hen opgemerkte incidenten melden, door hun werkgever niet worden benadeeld.

Deze bescherming wordt in het wetsvoorstel niet geregeld.

- civiele en bestuursrechtelijke procedures

Richtlijn 2003/42/EG: Onverminderd de toepasselijke strafrechtelijke bepalingen onthouden de lidstaten zich ervan procedures in te stellen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan, en waarvan zij op de hoogte zijn alleen maar omdat er krachtens het nationale systeem verplicht melding van is gedaan; dit geldt evenwel niet in het geval van grove nalatigheid.

Deze bepaling is geschreven ter bescherming van gegevens, maar strekt zich ook uit tot natuurlijke en rechtspersonen.

Hierin wordt dus bepaald dat de lidstaten – behoudens de toepasselijke strafrechtelijke bepalingen - überhaupt geen procedures instellen als zij slechts als gevolg van een melding op de hoogte zijn van een voorval. Hierboven is al opgemerkt dat het wetsvoorstel ruimer is: niet alleen zullen geen

⁴ In de praktijk echter neemt de OVV in het algemeen alleen de ongevallen in onderzoek, niet de ernstige incidenten.

procedures worden in gesteld als de Staat *slechts* op de hoogte is als gevolg van de melding, maar ook als dat het geval is *mede* als gevolg van de melding. Uit de tekst kan worden afgeleid dat de melding wel de *eerste* kennisgeving moet zijn.

- strafrecht

De bescherming geldt niet voor het strafrechtelijk domein.

Terecht wordt in de Nota naar aanleiding van het verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel opgemerkt dat het in strijd is met het wettelijk systeem om bepaalde deelnemers in het maatschappelijk verkeer bij voorbaat te vrijwaren van een strafrechtelijke vervolging. Vandaar dat de bepalingen ten aanzien van de strafrechtelijke vervolging zijn opgenomen in de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal.

“Strafrechtelijke vervolging met betrekking tot voorvallen, zeker wanneer deze (ook) langs andere kanalen bekend zijn, is steeds mogelijk. Ook nu is het OM in de praktijk zeer terughoudend bij de vervolging. In beginsel wordt alleen strafrechtelijk opgetreden bij ongevallen, ernstige incidenten, ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid.”⁵ En nogmaals, in antwoord op vragen van de Kamer, wordt gestipuleerd dat het OM op eigen initiatief geen vervolging instellen als er geen sprake is van een ongeval of ernstig incident waarvan OM *alleen* op de hoogte is geraakt door *verplichte* meldingensysteem. En als er geen sprake is van opzet of grove nalatigheid.

Uit deze passage is af te leiden dat het afzien van vervolging dus aan de orde is wanneer is voldaan aan alle volgende voorwaarden:

- er is geen sprake van ernstige gevolgen
- het OM draagt alleen kennis van het voorval als gevolg van een verplichte melding
- er is geen sprake van opzet of grove nalatigheid

De Aanwijzing van het College van procureurs-generaal verwoordt dit aldus:

“Geen vervolging zal worden ingesteld tegen natuurlijke personen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uitoenachtzaamheid zijn begaan en waarvan het OM op de hoogte is *alleen maar* omdat er krachtens art. 7.1 Wet luchtvaart verplicht melding van is gedaan. Wel zal, (...) strafrechtelijk kunnen worden opgestreden indien sprake is van opzet of grove nalatigheid.”

Er kan dus wel worden opgetreden als er sprake is van bijvoorbeeld een anonieme tip. En dus ook als er een melding is plus een anonieme tip.

In de Aanwijzing wordt opgemerkt dat de betrokken ambtenaren (van het meldpunt IVW) ingevolge art.162 Sr een aangifteplicht hebben m.b.t. *misdrijven* en, *desgevraagd*, een informatieplicht jegens het OM met betrekking tot strafbare feiten in het algemeen. Voorvallen zoals bedoeld in artikel 7.1 jo. artikel 1.1 lid 1 onder u van de Wet luchtvaart zijn *overtredingen*. In deze gevallen is er dus geen verplichting voor de IVW daarvan melding te doen aan het OM. Wel zal, zo is bepaald, de IVW de melding doorgeven als er een vermoeden is van de aanwezigheid van opzet of grove nalatigheid. Pas wanneer er sprake is van schade (en ernstiger) kan het handelen of nalaten onder omstandigheden gekwalificeerd worden als misdrijf (artikelen 162 e.v. van het Wetboek van Strafrecht). Het is niet helemaal duidelijk in welke hoedanigheid de MW de meldingen ontvangt: als meldpunt sec, als controle- of als opsporingsinstantie. Binnen de IVW zijn de drie functies alle aanwezig.

De coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart beoordeelt alle zaken en geeft een afdoeningsadvies aan het plaatselijk OM.

Voordat daadwerkelijk besloten wordt tot vervolging is er dus in elk geval twee keer een oordeel over de zaak gegeven.

- bewijs

De melding zelf mag niet als bewijs worden gebruikt in de strafzaak tegen de melder. De melding mag echter wel als “sturingsinformatie” worden gebruikt en als bewijs tegen anderen dan de melder. In artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid worden regels gegeven omtrent het gebruik van gegevens die de raad in een onderzoek heeft verkregen:

“Niet kunnen in een strafrechtelijke (...) procedure als bewijs worden gebruikt (...)

⁵ Nota naar aanleiding van het verslag

- verklaringen van personen, afgelegd in het kader van het onderzoek van de raad, tenzij degene die de verklaring heeft afgelegd daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven
- met een technisch hulpmiddel vastgelegde communicatie tussen personen die betrokken zijn geweest bij het laten functioneren van een vervoermiddel
- (..)
- gegevens die zijn ontleend aan een vluchtrecorder, een cockpit voice recorder (..)
- meningen, geuit in het kader van het analyseren van het onderzoeksmateriaal
- door de raad opgestelde documenten”

Waarschijnlijk kan het rapport van de raad op zich wel gebruikt worden tegen de persoon die als verdachte wordt aangemerkt.

Ook is er geen beperking aan de inzage door het OM van in het onderzoek verkregen gegevens. Al kunnen sommige gegevens niet als bewijs gebruikt worden, het woord “sturingsinformatie” uit de Aanwijzing in het kader van de melding kan waarschijnlijk uitgebreid worden naar de gegevens die weliswaar ter inzage zijn in het strafrechtelijk onderzoek maar niet als bewijs te gebruiken.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de discussies over de verplichte melding, de bescherming van gegevens en het gebruik van het strafrecht zien we een aantal dilemma’s.

a. op het gebied van de gegevensbescherming

De luchtvaartsector blijkt beducht voor het gebrek aan bescherming van gegevens. Het is de vraag in hoeverre als gevolg van de Richtlijn en de implementatie daarvan dat probleem groter wordt.

In het algemeen zijn bedrijfsgegevens met betrekking tot de luchtvaart niet openbaar. Ook niet als ze bij de IVW zijn gemeld. Vertrouwelijkheid van de gegevens geldt echter niet voor instanties die een onderzoeksbevoegdheid hebben voor ongevallen en incidenten (artikel 7.2 lid 2 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart). Daarmee verandert overigens niets aan de bestaande situatie waarin onderzoeksinstanties ook inzage van gegevens kunnen vorderen.

Deze instanties hebben eveneens toegang tot de gegevens uit een melding. Doordat de melding verplicht wordt en de vrijwillige melding aangemoedigd, komen meer gegevens dan voorheen ter beschikking van anderen dan de sector zelf. Daarmee kan meer aanleiding ontstaan voor een nader onderzoek. Het is niet de bedoeling dat “voorvallen” worden onderzocht, maar discussie over de vraag of er grove onachtzaamheid in het spel is dan wel sprake is van een ernstig incident, kan leiden tot meer onderzoek en dus meer inzage in gegevens.

Daarmee zijn die gegevens echter nog niet openbaar.

Dat geldt wel voor het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (maar niet voor de onderliggende gegevens) en voor de gegevens die in een strafprocedure aan de orde komen.

Aan deze situatie verandert door de Richtlijn en het wetsvoorstel echter niets.

Een reden om meer bescherming van gegevens te waarborgen is er op zich niet. De praktijk zal moeten uitwijzen of er daadwerkelijk een probleem gaat ontstaan en dan met name wanneer te veel meldingen leiden tot strafrechtelijk onderzoek of wanneer meer sprake lijkt te zijn van ernstige incidenten of grove nalatigheid die leiden tot civiele of bestuursrechtelijke procedures. Bepalen dat gegevens van de aard als de onderhavige in strafrechtelijke procedures geheim gehouden worden is niet in overeenstemming met ons systeem van strafvordering.

b. op het gebied van bescherming van personen tegen strafvervolging

De grondslagen voor het instellen van een strafvervolging liggen in de Wet luchtvaart (artikel 5.3)⁶ en in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 162 e.v.) De feiten van de Wet luchtvaart zijn *overtredingen*, die in eerste instantie door de kantonrechter worden berecht. De feiten in het Wetboek van Strafrecht zijn *misdrijven*, die bij de rechtbank worden aangebracht.

In de Richtlijn en het wetsvoorstel – en de daarop gebaseerde Aanwijzing van het College van procureurs-generaal – wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen *voorvallen* en *ernstige incidenten*. Bovendien is er een onderscheid tussen enerzijds *opzet en grove nalatigheid* en anderzijds *onopzettelijk of uit onachtzaamheid* begane handelingen. Deze indeling in categorieën

⁶ Het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar kunnen worden gebracht

vertonen geen overlap: strafrechtelijk gezien is een voorval een overtreding⁷. Dat geldt dus ook voor near-accidents.

De misdrijven van artikel 162 e.v. WvSr komen in het algemeen pas aan de orde als er sprake is van een ongeval.

In beginsel is elke gedraging die valt binnen de omschrijving van de genoemde artikelen vervolgbaar. Het OM heeft het gebruik van het opportuniteitsbeginsel vastgelegd in de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Vervolgingsbeslissingen kunnen dus aan deze beleidsregel getoetst worden.

Vanuit strafrechtelijk oogpunt kan een verdergaande vrijwaring nauwelijks gegeven worden, zij het dat in de Aanwijzing het woord "alleen" als het gaat om het kennis krijgen van een voorval, geschrapt zou kunnen worden, zodat wordt aangesloten bij de tekst zoals die wordt voorgesteld voor civiele en bestuursrechtelijke procedures. Bovendien kan overwogen worden dezelfde gedragslijn toe te passen in geval van een *vrijwillige* melding en niet alleen als het OM kennis krijgt van het voorval als gevolg van een *verplichte* melding.

Vanuit de sector is gesuggereerd artikel 5.3 van de Wet luchtvaart te laten vervallen of in te perken. Inderdaad is het artikel erg ruim geformuleerd. Kennelijk is een parallel gezocht met de Wegenverkeerswet, hoewel het deelnemen en leiding geven aan het vliegverkeer wezenlijk anders is. Helemaal afschaffen van dit artikel is niet wenselijk. Vervolg van gedragingen die geleid hebben tot bijna ongelukken wordt dan vrijwel onmogelijk, opzet en grove onachtzaamheid wordt eveneens problematisch. Een herformulering zo dat *voorvallen* niet strafbaar zijn is het overwegen waard. Daarmee wordt ook het probleem ondervangen van vrijwaring van vervolging, zoals dat in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven.

Op papier zijn de waarborgen tegen te ver gaande vervolgingsbeslissingen heel redelijk. Het gaat uiteindelijk om de invulling die er in de praktijk aan wordt gegeven. Daarbij zullen steeds discussies ontstaan over de interpretatie van begrippen:

- wanneer is er sprake van een "voorval" en wanneer van een "ernstig incident"?
- wanneer is er sprake van een onopzettelijke of uit onachtzaamheid begane gedraging?
- de gedraging wordt gekwalificeerd door het gevolg: als er sprake is van een ongeval of een bijna-ongeluk valt de gedraging in een andere categorie: het wordt een ongeval of ernstig incident. In geval van een bijna-ongeluk blijft de gedraging op zich vallen onder artikel 5.3 Wet luchtvaart en blijft het een overtreding, ingeval van schade aan personen of goederen wordt het een misdrijf. Maakt dat verschil voor de vervolgingsbeslissing?

Deze vragen zijn van juridische aard. Ze kunnen echter niet losgezien worden van het politiek maatschappelijke aspect: wat voegt het strafrecht toe als iemand in de uitoefening van zijn beroep een fout heeft gemaakt?

De regeling voorziet in een bescherming van de melder. Dat hoeft niet altijd degene te zijn die ook de gedraging heeft verricht. Dit kan aanleiding zijn voor vreemde verhoudingen. Uit het systeem van het strafrecht volgt weliswaar dat melding door de overtreder zelf aan hem niet mag worden tegengeworpen, maar zeker in geval van *voorvallen* zal bij de beoordeling van de zaak toch rekening gehouden moeten worden met de omstandigheden waaronder is gemeld. In die zin kan een vergelijking worden gemaakt met artikel 69 van de Rijkswet op de Onderzoeksraad voor Veiligheid Melders van een ernstig incident zijn niet beschermd (alleen via artikel 69 Rijkswet OVV v.w.b. het bewijs). Dat kan ook niet anders, maar levert wel een dilemma op: niet-melden heeft dus zin!

c. overige opmerkingen

De melding zelf mag niet als bewijs worden gebruikt in de strafzaak tegen de melder. De melding mag echter wel als "sturingsinformatie" worden gebruikt en als bewijs tegen anderen dan de melder. Ook is er geen beperking aan de *inzage* door het OM van in het onderzoek verkregen gegevens. Al kunnen sommige gegevens niet als bewijs gebruikt worden, het woord "sturingsinformatie" uit de Aanwijzing zal in de praktijk zeker toegepast worden op de gegevens die weliswaar ter inzage zijn in het strafrechtelijk onderzoek. Doorgewinterde verdachten maken in een strafproces nogal eens gebruik van het zwijgrecht. Sturingsinformatie heeft in die gevallen veel minder effect dan wanneer een verdachte wel spreekt. Medewerkers in de luchtvaartsector zullen in de regel mensen zijn die wel

⁷ Alle strafbare feiten die vallen onder artikel 5.3 Wet luchtvaart zijn overtredingen. Merkwaardigerwijs ook als er sprake is van opzet of grove nalatigheid (behoudens enkele uitzonderingen in het Wetboek van Strafrecht

verklaren. Zeker als ze dat ook al in een onderzoek van de OVV hebben gedaan. Aan het OM dus wel de taak om op gepaste wijze van die “sturingsinformatie” gebruik te maken.

Afgezien van de aanbevolen wijzingen in de Aanwijzing van het College van procureurs-generaal zou gedacht kunnen worden aan het inlassen van een extra beslismoment voordat het OM de beslissing tot vervolging neemt, dan wel voordat de zaak werkelijk bij de rechter aanhangig wordt.

Omdat de IVW ook een opsporingsinstantie is en dus werkt onder het gezag van de officier van justitie zou in plaats van de IVW een andere, onafhankelijke, instantie belast kunnen worden met de vraag of een melding aan het OM wordt doorgegeven met het etiket: vermoeden van een ernstig incident of een niet onopzettelijk of onachtzame gedraging.

Dat zou echter niet nodig moeten zijn.

Meer ingrijpende tussenschakels in het beslissingsproces dat leidt tot het aanbrengen van een zaak bij de rechter zijn niet aan te bevelen. Dat grijpt te zeer in in het systeem van het wetboek van strafvordering.

d. tenslotte

Het is belangrijk dat er een basis komt van wederzijds vertrouwen. Van de beroepsgroep in het OM, maar ook omgekeerd. Dat vertrouwen zal in de praktijk moeten groeien. Dat kan door frequent en open contact. Het gaat immers om het gemeenschappelijk doel de veiligheid in de burgerluchtvaart te vergroten (althans dat zou het gemeenschappelijk doel moeten zijn) en niet om de bestrijding van criminaliteit.

Het OM zal daarom terughoudend moeten zijn in zijn vervolgingsbeslissingen en zich vaker moeten afvragen welk doel met een strafvervolging wordt gediend. Zeker als duidelijk is dat op de plaats waar de fout is gemaakt voldoende maatregelen worden getroffen. In het algemeen zal het immers gaan om personen die een fout hebben gemaakt in hun beroepsuitoefening en daar al behoorlijk last van hebben.

Het OM zou er goed aan doen – ook publiekelijk - beter duidelijk te maken waarom in sommige gevallen wél een strafvervolging wordt ingezet.

In een bredere discussie kan ook aan de orde komen in hoeverre en in welke gevallen van beroepsfouten het maatschappelijk gezien nuttig en nodig is wel tot strafvervolging over te gaan. Het is immers geen louter juridisch probleem.

Alle sectoren waarin risicovolle gedragingen aan de orde zijn kunnen daarvan profijt hebben.