



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet houdende 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)**

### **Nader Rapport**

's-Gravenhage, 31 januari 2020  
Afdeling Verdragen  
MINBUZA-2020.14582

Aan de Koning

#### **Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet houdende 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)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2019, no. 2019002409, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 december 2019, nr. W17.19.0359/IV/K, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen.

*Bij Kabinetsmissive van 14 november 2019, no.2019002409, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende 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), met memorie van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het voorstel van rijkswet.*

*De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W17.19.0359/IV*

*In de Nederlandse vertaling van artikel V van het Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Stb. 2019, 140) 'uit hoofde van het derde lid' wijzigen in 'uit hoofde van artikel 3'.*

Aan de redactionele opmerking van de Raad van State van het Koninkrijk is gevolg gegeven door de geconstateerde onvolkomenheid in de vertaling van artikel V te corrigeren in Trb. 2020, 3.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren, door in de artikelsgewijze toelichting op de slotbepalingen aan te geven dat het Protocol op 1 januari 2020 in werking is getreden. Na die datum staat het Protocol krachtens artikel XVI niet meer open voor ondertekening, waardoor het Koninkrijk der Nederlanden uitsluitend nog partij kan worden bij het Protocol, door op grond van artikel XVII, tweede lid, tot het Protocol toe te treden. In dit licht is eveneens de formulering onder het kopje 'Koninkrijkspositie', waarin werd gesproken over het 'aanvaarden van' het Protocol in plaats van over het 'toetreden tot' het Protocol, aangepast.

Van de gelegenheid is ten slotte gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen door te voeren.

*De Afdeling adviseert het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten in te dienen.*



---

*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.*

Ik moge U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten te zenden.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok.*



---

## Advies Raad van State

's-Gravenhage, 11 december 2019  
No. W17.19.0359/IV/K

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2019, no.2019002409, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende 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), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het voorstel van rijkswet.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten in te dienen.

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 van het Koninkrijk,  
Th.C. de Graaf.*



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W17.19.0359/IV**

- In de Nederlandse vertaling van artikel V van het Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Stb. 2019, 140) 'uit hoofde van het derde lid' wijzigen in 'uit hoofde van artikel 3'.



---

## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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)**

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat 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, ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel 1**

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, waarvan de Engelse en de Franse tekst en de vertaling in het Nederlands zijn geplaatst in Tractatenblad 2019, 140, wordt goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk.

### **Artikel 2**

Deze rijkswet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint-Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,*

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*



## Bijlage

### Implementatietabel voor het Europese en het Caribische deel van Nederland

Protocol van Montreal	Bestaande Nederlandse wetgeving	Bestaande BES-wetgeving
Artikel I (doel van het Protocol)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving.	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving.
Artikel II (definities 'in vlucht' en 'staat van de exploitant')	Artikel 86a, eerste lid, onderdeel b en tweede lid, Sr	Artikel 89a, eerste lid, onderdeel b en tweede lid, Sr BES
Artikel III (discriminatieverbod)	Artikel 1 Grondwet en artikel 5.1.16 Sv	Artikel 1 Grondwet en artikel 567 Sv BES
Artikel IV (rechtsmacht)	Artikelen 3 en 86a, Sr Wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht	Artikelen 3 en 89a, Sr BES Wijziging Sr BES
Artikel V (afstemmen maatregelen met andere verdragsstaten)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving
Artikel VI (definitie 'in vlucht')	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving De definitie voor het 'in vlucht zijn' van een luchtvaartuig is thans opgenomen in het nieuwe artikel 1, derde lid, onderdeel a, van het Verdrag.	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving De definitie voor het 'in vlucht zijn' van een luchtvaartuig is thans opgenomen in het nieuwe artikel 1, derde lid, onderdeel a, van het Verdrag.
Artikel VII (bevoegdheden gezagvoerder en 'in flight security officer')	Artikelen 539e, 539h en 539t Sv Artikelen 96, vierde lid en 166, Regeling Toezicht Luchtvaartuigen Artikel 37ada Luchtvaartwet en de artikelen 14a tot en met 14d Besluit beveiliging burgerluchtvaart.	Artikelen 525, 528 en 540 Sv BES Wijziging van het Besluit toezicht luchtvaart BES Artikel 22, tweede lid, Luchtvaartwet BES en de artikelen 14a tot en met 14d Besluit beveiliging burgerluchtvaart
Artikel VIII (overdragen verdachte aan buitenlandse autoriteiten)	Artikel 539t Sv	Artikel 540 Sv BES
Artikel IX (geen aansprakelijkheid voor maatregelen genomen overeenkomstig het Verdrag)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving
Artikel X (aanmoediging tot het instellen van passende maatregelen tegen verdachten)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving
Artikel XI (plaats waar het strafbare feit is gepleegd in relatie tot uitlevering)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving
Artikel XII (voorkomen oponthoud en handelen in overeenstemming met internationale verplichtingen)	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving Nederland is partij bij het EVRM en IVPBR. De beginselen van een behoorlijke rechtsgang en een eerlijke behandeling zijn reeds in die verdragen vervat.	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving Nederland is partij bij het EVRM en IVPBR. De beginselen van een behoorlijke rechtsgang en een eerlijke behandeling zijn reeds in die verdragen vervat.
Artikel XIII (Verdrag vormt geen beletsel voor vordering schadevergoeding van <i>unruly passengers</i> )	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving	Dit artikel behoeft geen implementatie in nationale wetgeving
Artikelen XIV tot en met XX (slotartikelen)	Deze artikelen betreffen gebruikelijke slotbepalingen van verdragen en behoeven geen implementatie in nationale wetgeving.	Deze artikelen betreffen gebruikelijke slotbepalingen van verdragen en behoeven geen implementatie in nationale wetgeving.



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### A. Algemeen

#### 1. Inleiding

Van 28 maart tot en met 4 april 2014 vond in Montreal een diplomatieke conferentie van de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (hierna: ICAO) plaats. Deze conferentie ging over de wijziging van het op 14 september 1963 te Tokio tot stand gekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van vliegtuigen (Trb. 1964, 115 en Trb. 1964, 186) (hierna: 'het Verdrag van Tokio' of 'het Verdrag'). Het Verdrag richt zich primair op het verzekeren van de veiligheid, de goede orde en discipline aan boord van luchtvaartuigen. Het gaat daarbij niet alleen om strafbare feiten die naar hun aard strafrechtelijk tot de ernstige misdrijven behoren, maar ook om lichtere vergrijpen.

Aan het slot van de conferentie te Montreal is op 4 april 2014 het Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen tot stand gekomen (Trb. 2019, 140) (hierna: 'het Protocol van Montreal' of 'het Protocol'). Door het Protocol worden onderdelen van het Verdrag aangepast die relevant zijn voor de internationale samenwerking in de aanpak van personen die zich aan boord van vliegtuigen schuldig maken aan ongewenst gedrag zoals dronkenschap en het niet voldoen aan aanwijzingen door de gezagvoerder. In internationaal verband wordt ook wel gesproken over zogeheten '*unruly passengers*'. Het gaat daarbij doorgaans om minder ernstige strafbare feiten en andere handelingen.

De noodzaak tot de aanpak van *unruly passengers* is in de loop der jaren steeds verder toegenomen door een gestaag tot explosief stijgend aantal *unruly passengers* dat wereldwijd aan boord van luchtvaartuigen voor problemen zorgt. ICAO heeft naar aanleiding daarvan in 2011 vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een 'modernisering' van het Verdrag. Hierbij werd gedacht aan de uitbreiding van zowel de bestaande rechtsmacht als van de verplichtingen van de verdragsstaten, met name op strafrechtelijk terrein. Daarnaast werd overwogen om nieuwe omschrijvingen, verplichtingen of andere bepalingen in het Verdrag op te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot beveiligingsfunctionarissen of de aansprakelijkheidstelling ten aanzien van de gevolgen van misdrijven door *unruly passengers*.

#### 2. Totstandkoming van het Protocol tot wijziging van het Verdrag van Tokio

In 2013 is in de ICAO Legal Committee een conceptverdragstekst opgesteld. Deze tekst heeft tijdens de diplomatieke conferentie van 2014 als uitgangspunt gediend voor de onderhandelingen over het Protocol. Ook Nederland heeft deelgenomen aan de vergaderingen van de Legal Committee en is derhalve betrokken geweest bij het opstellen van de conceptverdragstekst.

Kernpunten tijdens de onderhandelingen over het wijzigingsprotocol betroffen:

- het creëren van mogelijkheden tot uitbreiding van rechtsmacht ten aanzien van incidenten met *unruly passengers*;
- het formuleren van voorbeelden van gedragingen die aanleiding kunnen vormen tot aanpak van *unruly passengers*;
- de inzet van beveiligingsfunctionarissen bij de aanpak van *unruly passengers* en de rol van de gezagvoerder van het luchtvaartuig;
- algemene (juridische) aspecten zoals aansprakelijkheid, borging tegen misbruik van rechtsmacht, samenwerking tussen verdragslanden.

#### *Rechtsmacht*

De diplomatieke conferentie van 2014 heeft zich als eerst gebogen over de vraag in hoeverre het gedrag van *unruly passengers* aangepakt kan worden door het uitbreiden van de rechtsmacht van verdragslanden. Het Verdrag voorzagt tot dusverre alleen in de vestiging van rechtsmacht voor verdragsstaten waarin de desbetreffende luchtvaartuigen ingeschreven staan, de zogenaamde 'registratielanden'. Om de mogelijkheid tot bestrijding van ongewenst gedrag te verruimen, voorziet het Protocol in een verruiming van deze rechtsmacht. De verruiming betreft in de eerste plaats gevallen waarin verdragslanden als eerste plaats van landing ('staat van landing') betrokken worden bij de gevolgen van een incident met *unruly passengers*. Verder voorziet het Protocol in de vestiging van rechtsmacht als 'staat van de exploitant' ten aanzien van incidenten met *unruly passengers*. De uitbreiding van de rechtsmacht voor de 'staat van landing' en de 'staat van de exploitant' sluit aan bij de bestaande ontwikkelingen in de luchtvaart, waarin de inzet van luchtvaartuigen ook geografisch een steeds breder toepassingsbereik kent.



## Gedragingen

De titel van het Verdrag van Tokio spreekt naast 'strafbare feiten' (*offences*) ook over 'bepaalde andere handelingen' (*certain other acts*) begaan aan boord van luchtvaartuigen. Tijdens de diplomatieke conferentie van april 2014 werd in eerste instantie aangedrongen op het verplicht vestigen van rechtsmacht zowel voor strafbare feiten begaan aan boord van een vliegtuig als voor gedragingen die geen strafbare feiten zijn. Nederland heeft zich met name verzet tegen het verplicht vestigen van rechtsmacht tegen gedragingen die geen strafbaar feit zijn. Voor andere handelingen dan gedragingen die naar Nederlands recht een strafbaar feit opleveren, kan immers geen rechtsmacht worden gevestigd. In het Protocol is uiteindelijk gekozen voor de verplichte vestiging van rechtsmacht voor strafbare feiten en niet voor andere gedragingen.

Bij de onderhandelingen is veel tijd besteed aan de vraag of een gemeenschappelijk geformuleerde lijst vastgelegd moest worden van strafbare feiten en andere niet-toelaatbare gedragingen aan de hand waarvan verdragsstaten hun rechtsmacht zouden kunnen uitoefenen. Daarbij bleek de uitwerking van criteria echter een belangrijk struikelblok. Een dergelijke lijst is dan ook niet opgenomen in het Verdrag. Wel bevat het Verdrag een bepaling waarin de verdragsstaten worden aangemoedigd passende maatregelen te nemen tegen in elk geval een fysieke aanval op een bemanningslid of het weigeren gehoor te geven aan een wettig bevel van de gezagvoerder. De verdragsstaten hebben tijdens de conferentie overigens ingestemd met het streven om te zijner tijd richtsnoeren op te stellen voor de uitwerking van voorbeelden van gedragingen waartegen maatregelen genomen kunnen worden.

## IFSO's

Bij de voorbereiding van en tijdens de diplomatieke conferentie bleek het meest controversiële punt van de verdragsonderhandelingen te zien op het opnemen van bepalingen met betrekking tot meereizende veiligheidsfunctionarissen, de zogenaamde In-Flight Security Officers (IFSO's). Een IFSO is een functionaris die aan boord van een luchtvaartuig in vlucht (in bedrijf) ingezet kan worden voor de beveiliging aan boord van het luchtvaartuig. Verdragsstaten blijken verschillend om te gaan met het concept van dergelijke functionarissen. Daarbij lopen het belang dat aan dergelijke functionarissen wordt gehecht en de reikwijdte van hun bevoegdheden sterk uiteen. Zo vond met name de Verenigde Staten van Amerika de opname van IFSO's in de verdragstekst cruciaal. De VS heeft een uitgebreid IFSO-programma en zet IFSO's naast de bestrijding van terrorisme mede in voor handhaving van de goede orde aan boord van een vliegtuig. De meeste andere verdragstaten zetten hun IFSO's echter enkel in voor de bestrijding van terroristische doeleinden/daden. Het formuleren van een verdragstekst omtrent onder meer de rol en de immuniteit van IFSO's lag tijdens de onderhandelingen uiterst gevoelig bij bijna alle Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse landen. Duidelijk werd dat deze gevoeligheid mede werd veroorzaakt door de houding van de VS die tijdens de conferentie onomwonden ruime zelfstandige bevoegdheden van IFSO's voorstond. De Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse landen wilden met een duidelijk tegengeluid laten horen dat zij zich niet konden verenigen met een verdragsbepaling die hen ertoe zou verplichten om de inzet van gewapende IFSO's op hun grondgebied te accepteren. Nederland was voor opname van de IFSO's in het Verdrag, om zo een regeling te kunnen treffen voor de rol van de IFSO's ten opzichte van die van de gezagvoerder, alsmede voor de uitsluiting van civielrechtelijke aansprakelijkheid van de IFSO's ten opzichte van de zich misdragende passagiers. Nederland is één van de ICAO-landen die een IFSO-programma heeft. Hierbij kan worden gewerkt op basis van Memoranda van Overeenstemming tussen Nederland en de staat waarin de bestemming van de vlucht is gelegen. Internationale erkenning van het instrument van de IFSO's is derhalve van belang voor Nederland.

De rol van de gezagvoerder in relatie tot die van de IFSO's was een belangrijk discussiepunt tijdens de verdragsonderhandelingen. Binnen de luchtvaart draagt de gezagvoerder krachtens de geldende luchtvaartverdragen de eindverantwoordelijkheid aan boord van een luchtvaartuig. Een ruime meerderheid van alle ICAO-verdragsstaten (met inbegrip van Nederland) was van mening dat over deze rol van de gezagvoerder geen misverstand mocht bestaan en dat de gezagvoerder de eindverantwoordelijkheid moet blijven houden aan boord van het vliegtuig. De VS was echter voorstander van een heel ruime eigen bevoegdheid voor de IFSO's naast die van de gezagvoerder. De VS dacht daarbij bijvoorbeeld aan de handhaving van de goede orde in geval van kleine overtredingen die niet de veiligheid van het vliegtuig in gevaar brengen.

Aan het eind van de conferentie werd met de meeste verdragsstaten een compromis bereikt met betrekking tot de IFSO's en is dit instrument dus alsnog opgenomen in de tekst van het Protocol. Daarbij is voorzien in een eigen status voor deze functionaris en de eventuele vastlegging van de inzet daarvan in bilaterale overeenkomsten, indien verdragsstaten hiertoe besluiten over te gaan. Voor de VS ging de opgenomen IFSO-tekst echter niet ver genoeg, hetgeen voor deze staat reden was om de *Final Act* van de conferentie niet te ondertekenen. Nederland heeft wel ingestemd met de opname van





de bepalingen die betrekking hebben op de IFSO's in het Protocol.

### *Algemene juridische uitgangspunten*

Tijdens de onderhandelingen over het wijzigingsprotocol is voorts besloten tot opname van diverse algemeen erkende juridische uitgangspunten voor de uitoefening van rechtsmacht door verdragslanden. Zo is op voorstel van het Verenigd Koninkrijk besloten tot opname van een bepaling die moet garanderen dat verdragslanden hun rechtsmacht niet misbruiken, door deze landen ertoe te verplichten internationale humanitaire principes in acht te nemen bij de aanpak van *unruly passengers*. Verder is afgesproken om degenen die betrokken zijn bij het optreden tegen *unruly passengers* te vrijwaren van aansprakelijkheidsacties.

### **3. Uitvoeringswetgeving**

Voor het Europese deel van Nederland is van belang dat het grootste deel van de verplichtingen uit het Protocol reeds zijn opgenomen in de Nederlandse wetgeving. De nog tot stand te brengen uitvoeringswetgeving is dan ook van geringe omvang. Zo voorziet het Protocol in een verplichting tot vestiging van rechtsmacht voor de situatie dat aan boord van een (niet-Nederlands) luchtvaartuig een strafbaar feit is gepleegd en dat luchtvaartuig vervolgens in Nederland landt met de verdachte nog aan boord. Voor Caribisch Nederland is van belang dat in het Besluit toezicht luchtvaart BES het niet-opvolgen van aanwijzingen van de gezagvoerder strafbaar dient te worden gesteld, op vergelijkbare wijze als voor het Europese deel van Nederland reeds is geregeld in de artikelen 96, vierde lid en 166 van de Regeling Toezicht Luchtvaart.

### **4. Een ieder verbindende bepalingen**

Naar het oordeel van de regering kunnen de artikelen VII, VIII, IX en XIII van het Protocol worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten of bevoegdheden toekennen, dan wel plichten opleggen.

### **B. Artikelsgewijze toelichting**

In dit onderdeel van de memorie van toelichting worden de volgende artikelen onder de aandacht gebracht.

#### **Artikel I**

Dit artikel drukt uit dat het Protocol van Montreal strekt tot wijziging van het Verdrag van Tokio.

#### **Artikelen II en VI**

In het geconsolideerde Verdrag wordt een nieuwe omschrijving opgenomen van de omstandigheid waarin een luchtvaartuig wordt geacht in vlucht (in bedrijf) te zijn. De toepasselijkheid van de verdragsbepalingen hangt van die omstandigheid af. In het oude Verdrag gaven zowel artikel 1, derde lid, als artikel 5, tweede lid, hiervoor een omschrijving. Met het aangepaste artikel 1, derde lid, wordt een nieuwe versimpelde begripsomschrijving gegeven voor het in vlucht zijn van een luchtvaartuig. Vanwege deze nieuwe omschrijving bepaalt artikel VI van het Protocol dat het oude artikel 5, tweede lid, van het Verdrag, wordt geschrapt. Zo is niet langer vereist dat het motorvermogen van het luchtvaartuig moet zijn aangezet, dan wel moet zijn beëindigd.

Het komt vaker voor dat een luchtvaartuig in een bepaalde verdragsstaat staat geregistreerd, maar in een andere staat wordt geëxploiteerd. In een dergelijk geval valt het luchtvaartuig met betrekking tot de operatie daarvan onder de verantwoordelijkheid van de staat van de exploitant. Onderdeel b van artikel II houdt hier rekening mee en schrijft voor dat voor de uitvoering van bepaalde voorschriften de staat van de exploitant beschouwd moet worden als de registratiestaat. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verplichting van andere verdragsstaten om de registratiestaat te informeren over incidenten met het luchtvaartuig.

#### **Artikel III**

Met deze bepaling wordt artikel 2 van het Verdrag aangepast, waarbij het aantal non-discriminatiegronden is uitgebreid. Dit artikel beoogt te waarborgen dat de toepassing van het Verdrag niet wordt misbruikt voor discriminatie op welke grond dan ook zoals ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst, politieke overtuiging of geslacht.



## Artikel IV

Het nieuwe artikel 3, eerste lid, van het Verdrag vergroot de mogelijkheden van verdragsstaten voor het uitoefenen van rechtsmacht. Het aangepaste tweede lid van artikel 3 verplicht tot uitbreiding van gevallen waarin rechtsmacht moet worden gevestigd. Door deze uitbreiding is het niet langer zo dat rechtsmacht enkel kan worden uitgeoefend door de registratiestaat van een luchtvaartuig dat bij een incident met *unruly passengers* is betrokken. Er moet ook rechtsmacht worden gevestigd voor gevallen waarin het desbetreffende luchtvaartuig na een incident met *unruly passengers* in een andere verdragsstaat (bijvoorbeeld Nederland) landt. Naast de registratiestaat en de staat waar na een incident een luchtvaartuig landt, kan ook de staat van de exploitant van het luchtvaartuig rechtsmacht vestigen. Dit laatste kan in gevallen waarbij het strafbare feit of de handeling is begaan aan boord van een luchtvaartuig dat zonder bemanning is verhuurd aan een huurder die de hoofdzetel van zijn bedrijf heeft in die staat, of in het geval dat die huurder niet zijn hoofdzetel maar wel zijn vaste verblijfplaats heeft in die staat.

Het nieuwe artikel 3, lid 2 ter, bepaalt dat bij het uitoefenen van rechtsmacht als staat waar het luchtvaartuig is geland, rekening dient te worden gehouden of de gepleegde handeling strafbaar is in de staat van de exploitant.

Om te voldoen aan deze nieuwe verplichting tot het vestigen van rechtsmacht dient Nederlandse uitvoeringswetgeving tot stand te worden gebracht. Hiervoor zullen het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Wetboek van Strafvordering BES worden aangepast.

## Artikel V

Deze wijzigingsbepaling voegt een nieuw artikel 3 bis toe aan het Verdrag waarin wordt verplicht tot samenwerking tussen verdragsstaten die tegen dezelfde strafbare feiten of handelingen van een *unruly passenger* onderzoek, vervolging of een gerechtelijke procedure hebben ingesteld.

## Artikel VII

Deze bepaling wijzigt artikel 6 van het Verdrag en heeft betrekking op de bevoegdheden van de gezagvoerder bij de handhaving van de goede orde aan boord van het luchtvaartuig. In het nieuwe artikel 6 worden tevens de meereizende veiligheidsfunctionarissen (IFSO's) genoemd. Deze veiligheidsfunctionarissen krijgen een eigen status in het Verdrag, naast die van de passagiers, de bemanning en de gezagvoerder.

De wijzigingen in het tweede en derde lid van artikel 6 zien op de positie van de meereizende veiligheidsfunctionaris. Het nieuwe tweede lid bepaalt dat de gezagvoerder de bijstand van de IFSO kan verzoeken of hem/haar tot het verlenen daarvan machtigen. De gezagvoerder mag deze bijstand echter niet vorderen. In dit opzicht is de positie van de meereizende veiligheidsfunctionaris gelijk aan die van andere passagiers.

In het nieuwe derde lid wordt evenwel bepaald dat een meereizende veiligheidsfunctionaris ook zelfstandig – zonder machtiging – redelijke voorzorgsmaatregelen kan treffen indien hij/zij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat onmiddellijk optreden noodzakelijk is voor de veiligheid van het luchtvaartuig of van de personen aan boord. Het nieuwe vierde lid bepaalt expliciet dat de wijzigingen in het Verdrag geen verplichting scheppen voor verdragsstaten om een IFSO-programma te ontwikkelen of om programma's van andere verdragsstaten te erkennen. Bovendien scheidt het Verdrag niet de verplichting voor verdragsstaten om de inzet van IFSO's op hun grondgebied te accepteren.

## Artikel VIII

Met deze bepaling wordt de tekst van artikel 9 van het Verdrag opnieuw vastgesteld. Het nieuwe artikel is evenwel vrijwel gelijk aan het oude artikel 9. Het artikel is hoofdzakelijk taalkundig geactualiseerd. Wel stelt het nieuwe eerste lid niet langer als vereiste dat sprake moet zijn van strafbare feiten volgens het strafrecht van de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven. Met de uitbreiding van de mogelijkheden tot het vestigen van rechtsmacht is dat immers niet langer het enige relevante vereiste. In plaats daarvan moet sprake zijn van een handeling die naar de mening van de gezagvoerder een ernstig strafbaar feit vormt.

## Artikel IX

Het oude artikel 10 van het Verdrag regelt de bescherming van de personen die bij de aanpak van *unruly passengers* betrokken zijn geweest tegen een eventuele aansprakelijkheidstelling vanwege de



handelingen die zij daartoe hebben verricht. Het Protocol stelt de tekst van artikel 10 opnieuw vast, waarbij wordt ingevoegd dat ook meereizende veiligheidsfunctionarissen bescherming tegen aansprakelijkheidstelling genieten.

### **Artikel X**

Met het nieuwe artikel 15bis van het Verdrag worden de verdragsstaten aangemoedigd passende strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of andere gerechtelijke procedures in te stellen tegen personen die zich aan boord van een luchtvaartuig hebben misdragen door het plegen van een strafbaar feit of een niet toelaatbare handeling. Het Verdrag belet verdragslanden niet om in hun nationale wetgeving regels op te nemen waarmee weerspannige en verstorende handelingen aan boord kunnen worden bestraft.

### **Artikel XI**

Dit artikel wijzigt artikel 16, eerste lid, van het Verdrag. Het nieuwe eerste lid regelt dat strafbare feiten die aan boord van een luchtvaartuig zijn begaan bij het uitleveren van personen tussen verdragsstaten niet alleen worden behandeld alsof ze zijn begaan op de plaats waar zij daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, maar ook op het grondgebied van verdragsstaten die in het kader van het Verdrag hun rechtsmacht hebben gevestigd.

### **Artikel XII**

Dit artikel wijzigt artikel 17 van het Verdrag. Het eerste lid bevat enkele taalkundige wijzigingen maar is inhoudelijk niet gewijzigd. Het tweede lid bepaalt dat verdragsstaten bij de toepassing van het Verdrag overeenkomstig het internationale recht dienen te handelen, waarbij rekening wordt gehouden met de beginselen van een behoorlijke rechtsgang en een eerlijke behandeling.

### **Artikel XIII**

Aan het Verdrag is een nieuw artikel 18bis toegevoegd dat benadrukt dat geen enkele bepaling uit het Verdrag het vorderen van een schadevergoeding van een persoon die het luchtvaartuig als *unruly passenger* heeft moeten verlaten, belemmert.

### **Artikel XIV–XX (Slotbepalingen)**

De bepalingen van het Protocol zullen ingevolge artikel XVIII, eerste lid, in werking treden op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de nederlegging van de tweeëntwintigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding bij de depositaris. Vanaf de datum van inwerkingtreding staat het Protocol krachtens artikel XVI niet meer open voor ondertekening, zodat het na die datum uitsluitend nog mogelijk is om partij te worden bij het Protocol door op grond van artikel XVII, tweede lid, tot het Protocol toe te treden. Aangezien er voor de inwerkingtreding van het Protocol thans nog maar één akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding bij de depositaris hoeft te worden nedergelegd, zal het Protocol naar alle waarschijnlijkheid op korte termijn in werking treden. Het Koninkrijk der Nederlanden beoogt derhalve om na de parlementaire goedkeuring gebruik te maken van de mogelijkheid om op grond van artikel XVII, tweede lid, tot het Protocol toe te treden.

Voor het overige bevatten de slotbepalingen louter standaardbepalingen die geen nadere toelichting behoeven.

#### *Koninkrijkspositie*

De goedkeuring voor het Protocol wordt gevraagd voor het gehele Koninkrijk. Het Protocol zal voor het Europese en het Caribische deel van Nederland worden aanvaard, nadat de daartoe benodigde uitvoeringswetgeving in werking zal zijn getreden. De regering van Curaçao heeft aangegeven medegelding van het Protocol wenselijk te achten en het Protocol zal daarom eveneens voor Curaçao worden aanvaard, nadat er ook in dat land in de benodigde uitvoeringswetgeving zal zijn voorzien. De



---

regeringen van Aruba en Sint Maarten hebben de wenselijkheid van de medegelding van het Protocol voor hun landen nog in beraad.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,*

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*