



Aanwijzing opsporing en vervolging bij voorvallen in de burgerluchtvaart

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 6 Wet RO

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2020A001

Datum inwerkingtreding: 01-03-2020

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (2006A015)

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering luchtvaartwetgeving (2018R011)

Wetsbepalingen: artt. 1.1, 7.1, 11.25 Wet luchtvaart

Bijlage(n): –

SAMENVATTING

Deze aanwijzing bevat voorschriften met betrekking tot de opsporing en vervolging van strafbare feiten bij een voorval in de burgerluchtvaart.

1. ACHTERGROND

Op 15 november 2015 is EU-verordening 376/2014 van toepassing.¹ Deze verordening heeft tot doel de veiligheid van de luchtvaart te verbeteren door ervoor te zorgen dat relevante veiligheidsinformatie met betrekking tot de burgerluchtvaart wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd, uitgewisseld, verspreid en geanalyseerd. De verordening vervangt Richtlijn 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. De verordening heeft grotendeels rechtstreekse werking en is verder in de nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd. De nieuwe regelgeving is in deze aanwijzing verwerkt. Concreet betekent dit dat de aanwijzing, anders dan voorheen, van toepassing is op de gehele luchtvaartsector, uitgaat van een ruimere meldplicht (deze omvat voortaan ook ongeval- len en ernstige incidenten), en het beschermingsniveau daarmee in overeenstemming brengt en verder verhoogt door ook bescherming te geven aan vrijwillige meldingen die krachtens de verorde- ning worden gedaan. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de voorwaarden voor strafrechtelijke vrijwaring te verduidelijken. In de kern is het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie is daarmee echter niet veranderd.

2. WETTELIJK KADER

2.1 Doel: melding van voorvallen

De verordening wil bereiken dat eerstelijnsluchtvaartprofessionals en andere in de luchtvaart werkzame dan wel daarbij betrokken personen voorvallen met een belangrijk risico voor de luchtvaart- veiligheid melden, zodat passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen op basis van de verzamelde informatie. Er wordt een 'cultuur van billijkheid' voorgeschreven die personen daartoe aanmoedigt zonder hen van hun normale verantwoordelijkheden te ontheffen.² De verordening beoogt de meldingsbereidheid te verhogen door de lidstaten onder andere te verplichten om melders van voorvallen en de in de voorvalmeldingen genoemde personen, onder voorwaarden te vrijwaren van civiel- of bestuursrechtelijke sancties.

De verordening definieert een voorval als "elke veiligheidsgerelateerde gebeurtenis die een luchtvaar- tuig, de inzittenden of andere personen in gevaar brengt, of, indien niet gecorrigeerd of ondervangen,

¹ Verordening (EU) Nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie, *PbEG* 2014 L 122/18.

² Een cultuur van billijkheid is volgens art. 2, aanhef, onder 12 van de verordening "een cultuur waarbij eerstelijnsperoneel of andere personen niet worden gestraft voor hun acties, nalatigheden of beslissingen die in overeenstemming zijn met hun ervaring en opleiding, maar waarbij grove nalatigheid, opzettelijke overtredingen en destructieve handelingen niet worden getole- reerd".



in gevaar zou kunnen brengen, en die in het bijzonder een ongeval of een ernstig incident omvat”.³ De verordening voorziet voor bepaalde categorieën natuurlijke personen in een verplichting om een voorval te melden en regelt dat niet aangewezen personen vrijwillig melding kunnen maken van bijzonderheden over voorvallen en andere veiligheidsgerelateerde informatie die niet onder de verplichte melding vallen.

2.2 Vrijwaring

De verordening bepaalt dat de lidstaten geen civiel- of bestuursrechtelijke procedures instellen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en welke uitsluitend onder hun aandacht komen, omdat daarvan overeenkomstig de verordening verplicht of vrijwillig melding is gedaan. Deze bescherming is niet van toepassing, indien sprake is van “opzettelijk wangedrag” of “een manifeste, zware en ernstige verwaarlozing van een kennelijk risico en een fundamenteel tekortschieten in de beroepsverantwoordelijkheid om de in de omstandigheden vereiste zorgvuldigheid te betrachten, waardoor te voorziene schade wordt veroorzaakt aan een persoon of eigendom of het niveau van de luchtvaartveiligheid ernstig wordt aangetast”, hierna kortheidshalve aangeduid als opzet of grove nalatigheid.

2.3 Meldpunt

De verordening verplicht de lidstaten en sectororganisaties tot het opzetten van systemen waarin de verplichte respectievelijk de vrijwillige meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart worden verzameld en door middel van deze systemen worden vastgelegd. Op grond van art. 7.1 lid 1 van de Wet Luchtvaart en de daarmee samenhangende Regeling melden voorvallen in de burgerluchtvaart 2019⁴ is het Analyse Bureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als meldpunt voor rechtstreekse meldingen aan de overheid én gegevens over meldingen aan luchtvaartorganisaties.

3. OPSPORING

3.1 Samenwerkingsafspraken

Gelet op art. 15 en 16 van de verordening zijn met de ILT afspraken gemaakt met het oog op een juist evenwicht tussen de behoefte aan een goede rechtsbedeling enerzijds en de noodzakelijke permanente beschikbaarheid van veiligheidsinformatie anderzijds.⁵ Die afspraken zien op de doorgifte van informatie uit voorvalmeldingen. Kort gezegd komt het erop neer dat het ABL voorvalmeldingen waaruit een vermoeden van opzet of grove nalatigheid kan worden afgeleid, aan het OM doorgeeft en dat ten behoeve van de toepassing van de selectiecriteria regelmatig een afstemmingsoverleg plaatsvindt tussen het ABL en de landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart. De doorgifte van een melding door het ABL aan het OM geldt als een advies ten aanzien van het vermoeden van opzet of grove nalatigheid.

Met deze regeling wordt een uitzondering gemaakt op de verplichting voor ambtenaren om desgevraagd aan de officier van justitie alle inlichtingen te verschaffen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast maar die in de uitoefening van hun bediening te hunner kennis zijn gekomen (art. 162 lid 2 Sv).

3.2 Gebruik van melding bij vermoeden van opzet of grove nalatigheid

Indien een melding aan het OM is doorgegeven omdat volgens het ABL sprake is van een vermoeden van opzet of grove nalatigheid, kan deze melding als sturingsinformatie worden gebruikt. De officier van justitie beoordeelt (mede) aan de hand van de doorgegeven melding of al dan niet een (nader) opsporingsonderzoek wordt ingesteld. Bij die beslissing moet er rekening mee worden gehouden dat

³ In art. 4 lid 1 van de verordening is geregeld voor welke type voorvallen deze verplichte melding dient te geschieden. De voorvallen zijn verder geclassificeerd in de Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2018 van de Commissie van 29 juni 2015 tot vaststelling van een lijst waarbij voorvallen in de burgerluchtvaart die verplicht moeten worden gemeld overeenkomstig Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad, worden ingedeeld in categorieën, OJ L 163.

⁴ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 27 juni 2019, nr. IENW/BSK-2019/104331, houdende vaststelling van de Regeling melden voorvallen in de burgerluchtvaart 2019, *Stcrt.* 2019, 35918.

⁵ Art. 15 lid 2 schrijft voor dat lidstaten informatie over voorvallen niet ter beschikking stellen of gebruiken om ‘schuld of aansprakelijkheid vast te stellen’, noch ‘voor een ander doel dan het in stand houden of verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart’. De in art. 16 lid 10 omschreven gevallen van opzet of grove nalatigheid vormen daarop een uitzondering. Gelet daarop zijn – overeenkomstig art. 15 lid 4 – samenwerkingsafspraken gemaakt.



de melding zelf later niet als bewijs mag worden gebruikt in de strafzaak tegen de melder.⁶

4. VERVOLGING

4.1 Algemeen vervolgingsbeleid bij luchtvaartvoorvallen

In beginsel wordt alleen vervolging ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten (bijna-ongevallen), ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, wanneer deze zijn veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid.⁷

Voor niet-stelselmatige overtredingen kan met inachtneming van de Richtlijn voor strafvordering luchtvaartwetgeving een transactie worden aangeboden.⁸ Wanneer niet wordt voldaan aan de aan deze transactie gestelde voorwaarde – betaling van een transactiebedrag om vervolging te voorkomen – kan alsnog worden overgegaan tot strafvervolging ter zake van deze strafbare feiten die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan. Dit speelt in de praktijk alleen in de kleine luchtvaart (recreatieve luchtvaart en kleine commerciële verkeersluchtvaart), niet in de grote commerciële luchtvaart.⁹

4.2 Bescherming in geval van vervolging naar aanleiding van een voorvalmelding

In gevallen waarin het OM op de hoogte is van een strafbaar feit dat onopzettelijk of uit onachtzaamheid is begaan uitsluitend omdat daarvan krachtens de verordening verplicht of vrijwillig melding is gedaan, wordt geen transactie aangeboden ter voorkoming van strafvervolging ter zake van dat feit. In die gevallen wordt uitsluitend vervolging ingesteld, indien sprake is van opzet of grove nalatigheid.¹⁰

Indien het OM van een strafbaar feit niet alleen door de voorvalmelding op de hoogte is gekomen, maar bijvoorbeeld ook door bevindingen tijdens een reguliere controle, een aangifte of een anonieme tip, blijft het onder 4.1 beschreven algemeen vervolgingsbeleid van toepassing en kan dus ook een transactie worden aangeboden ter zake van een overtreding, genoemd in de Richtlijn voor strafvervolging luchtvaartwetgeving.

Indien (mede) op grond van een krachtens de verordening verplicht gedane melding tot vervolging is overgegaan, geldt – zoals hiervoor al aan de orde kwam – als beperking dat de melding zelf niet als bewijs mag worden gebruikt in een strafzaak tegen de melder. De melding mag echter wel als sturingsinformatie worden gebruikt en als bewijs in strafzaken tegen anderen dan de melder.

4.3 Coördinatie strafrechtelijke afdoening

De landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart van het parket Noord-Holland beoordeelt alle luchtvaartzaken en voorziet deze – zo nodig – van een afdoeningsadvies ten behoeve van het plaatselijke openbaar ministerie.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

⁶ Deze beperking kan worden afgeleid uit het arrest Saunders van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 17-12-1996, ECLI:NL:XX:1996:ZB6862, NJ 1997, 699, in het bijzonder § 68-71). Volgens het Hof vereist art. 6 EVRM, met name het daaraan ten grondslag liggende *nemo tenetur* beginsel, dat verklaringen die een burger gedwongen was af te leggen (in dit geval op grond van de meldingsplicht uit de verordening) niet in een strafproces tegen hem worden gebruikt. Daarbij maakt het niet uit of de melding al dan niet zelf-beschuldigend is. De meldingsplicht zelf is niet in strijd met het *nemo tenetur* beginsel, daar het zwijgrecht is gebonden aan een *criminal charge*. Op het moment van de melding is daarvan geen sprake en komt de melder, die dan (nog) geen verdachte is, geen verschoningsrecht toe. De beperking ligt dus enkel in het latere gebruik van de melding ten behoeve van de bewijsvoering in een strafzaak tegen de melder.

⁷ Dat laat onverlet dat ten aanzien van zaken waarbij uiteindelijk geen (verdere) vervolging wordt ingesteld wegens gebrek aan bewijs voor opzet of grove nalatigheid, tijdens het aan de vervolgingsbeslissing voorafgaande opsporingsonderzoek nog wel een verdenking voor opzet of grove nalatigheid kon bestaan.

⁸ Een transactie kan ook worden aangeboden voor een niet in de richtlijn opgenomen overtreding. In dat geval wordt voor bepaling van de hoogte van de transactie aansluiting gezocht bij een of meer in ernst vergelijkbare overtredingen die wel in de richtlijn zijn opgenomen.

⁹ Dit gold al ten tijde van de vervallen Aanwijzing, zoals ook minister Hirsch Ballin in 2010 aan de Kamer heeft uitgelegd (*Kamerstukken I 2009/10, 29 977, nr. J., p. 5*).

¹⁰ Vgl. art. 16 lid 10 van de verordening.