

Vergaderjaar 2013–2014

33 760 (R2010)

Goedkeuring van het op 10 september 2010 te Beijing tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende de burgerluchtvaart (Trb. 2013, 134) en het op 10 september 2010 te Beijing tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het Wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartvoertuigen (Trb. 2013, 133)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 10 september 2010 werd in Beijing een diplomatieke conferentie afgerond van de Organisatie voor de Internationale Burgerluchtvaart (ICAO/International Civil Aviation Organisation). Tijdens deze conferentie werden een nieuw verdrag en een wijzigingsprotocol aanvaard, te weten het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen met betrekking tot de burgerluchtvaart (hierna «het Verdrag van Beijing») en het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (hierna «het Protocol van Beijing»). Het betreft twee verdragen ten aanzien van de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme op het terrein van de burgerluchtvaart.

De basis voor de nieuwe instrumenten was reeds gelegd in de vergadering van het ICAO-legal committee in 2009. Deze werkgroep heeft voorstellen gedaan die nauw aansluiten bij vernieuwde anti-terrorismeverdragen, met name de protocollen van de Internationale Maritieme Organisatie inzake de bestrijding van wederrechtelijke gedragingen in de maritieme sector. Dit betreft het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 2006, 223) en het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 2006, 224).

Deze Protocollen werden voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd bij Rijkswet van 28 oktober 2010 (Stb. 2011, 23). Op deze wijze kunnen de internationale instrumenten ter bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme in verschillende sectoren op hetzelfde niveau gebracht worden.

2. Totstandkoming van het Verdrag en het Protocol

In de voorbereidingen op de conferentie bleken de standpunten van de deelnemende staten in hoofdzaak op twee punten uiteen te lopen. Dit betrof de strafbaarstelling van het transport van gevaarlijke goederen en de uitsluiting van de toepasselijkheid van de verdragen op militaire activiteiten. Ondanks uiteenlopende standpunten zijn de deelnemende partijen aan de conferentie toch een tekst over het transport van gevaarlijke goederen en de militaire uitsluitingsclausule overeengekomen.

Bij de tekst over het transport ging het met name om de vraag of er naast het vervoer van gevaarlijke stoffen met een terroristisch oogmerk ook andere wederrechtelijke transporten van gevaarlijke goederen strafbaar gesteld dienden te worden. Er werd als concept een bepaling voorgesteld die verwees naar het legale transport van deze goederen op basis van het op 1 juli 1968 te Londen/Moskou/Washington tot stand gekomen Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (Trb. 1968, 126). Een aantal staten dat geen partij is bij dit non-proliferatieverdrag vreesde dat als gevolg van deze verwijzing een ongelijkheid op dit punt zou ontstaan tussen staten die wel partij zijn bij het Verdrag en het Protocol van Beijing, en staten die dat niet zijn.

Uiteindelijk is een tekst aanvaard waarin alle vormen van wederrechtelijk transport zijn opgenomen en die een verwijzing bevat naar het non-proliferatieverdrag. De tekst is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van het Verdrag van Beijing.

Het tweede punt betrof de zogenoemde «military exclusion clause». De overeengekomen tekst is opgenomen in artikel 6 van het Verdrag van Beijing en artikel VI van het Protocol van Beijing (voor een gelijkkluidende bepaling zie onder meer artikel 4 van het op 13 april 2005 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme; Trb. 2005, 290). Deze militaire uitsluitingsclausule bepaalt dat de activiteiten van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict, zoals gereguleerd door humanitair oorlogsrecht, en de activiteiten van de militaire strijdkrachten van een staat in de uitoefening van hun officiële taken, niet onder de reikwijdte van de desbetreffende verdragen vallen. In de genoemde artikelen wordt aangegeven dat het gebruik van geweld en de gedragingen van partijen bij gewapende conflicten worden gereguleerd door het internationale recht, met name de doelstellingen en beginselen van het op 26 juni 1945 te San Francisco tot stand gekomen Handvest van de Verenigde Naties (zie voor de gewijzigde tekst Trb. 1979, 37), het op 7 december 1947 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (zie laatstelijk Trb. 2012, 126) en het internationale humanitaire recht. Verder is bepaald dat de militaire uitsluitingsclausule geenszins mag worden opgevat als zijnde een rechtvaardiging van onrechtmatige gedragingen.

De meerderheid van staten, waaronder het Koninkrijk, beschouwt de onderhavige verdragen als belangrijke mijlpalen in de strijd tegen ernstige criminaliteit en terrorisme in de burgerluchtvaart. Door de aanvaarding is steun gegeven aan een brede formulering van de transportbepaling en aan de «military exclusion clause». Daarnaast is er sprake van de strafbaarstelling van het helpen van voortvluchtige verdachten of daders. Hierbij is rekening gehouden met de zorgen van de luchtvaartsector op dit punt. De IATA (International Air Transport Association) had hiervoor aandacht gevraagd door middel van een brief aan het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3. Inhoud en uitvoeringswetgeving

Het Verdrag en het Protocol van Beijing verplichten tot het strafbaar stellen van verscheidene ernstige delicten, waaronder terroristische misdrijven, die de burgerluchtvaart betreffen. Verder verplichten zij tot het vestigen van ruime extraterritoriale rechtsmacht en tot het verruimen van de mogelijkheden tot uitlevering en tot het verlenen van internationale rechtshulp in strafzaken.

De meeste strafbepalingen worden al voorzien in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht en in sectorale wetgeving zoals de Kernenergiewet in verbinding met de Wet op de economische delicten. Op een beperkt aantal punten zullen het Wetboek van Strafrecht, de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht BES moeten worden aangepast naar aanleiding van het Verdrag en het Protocol. Ook zullen de Nederlandse bepalingen ten aanzien van de rechtsmacht moeten worden uitgebreid. Een voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag en het Protocol van Beijing wordt gelijktijdig met dit voorstel van rijkswet ingediend.

De onderhavige goedkeuring voorziet ook in een toepassing van het Verdrag en het Protocol ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Caribische deel van Nederland). Deze eilanden die elk over een luchthaven beschikken, zijn voor hun vervoer grotendeels afhankelijk van de luchtvaart. De bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme in de burgerluchtvaart is mede daarom ook in het Caribisch gebied belangrijk. In de uitvoeringswetgeving zal dan ook worden voorgesteld om het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen met het oog op uitbreiding van de strafbaarstelling van de betreffende luchtvaartgerelateerde delicten en op verruiming van de extra-territoriale rechtsmacht.

Aangezien de Uitleveringswet zowel in het Europese als in het Caribische deel van Nederland van toepassing is, zal de voorgestelde wijziging ook de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba betreffen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In dit onderdeel van de memorie van toelichting brengen wij een aantal artikelen in het bijzonder onder uw aandacht.

1. Het Verdrag van Beijing

Het Verdrag van Beijing is gebaseerd op het op 23 september 1971 in Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (hierna «het Verdrag van Montreal»; Trb. 1971, 218). Het Verdrag van Montreal werd in 1988 aangevuld door het op 24 februari 1988 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag van 1971 (hierna «het Protocol van 1988»; Trb. 1988, 88). Het verdrag van 1971 geldt voor het gehele Koninkrijk. Het Protocol van 1988 is bij rijkswet voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd en is thans in werking voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland, alsmede voor Aruba.

Het Verdrag van Beijing bestaat uit nieuwe artikelen en artikelen die overgenomen zijn uit het Verdrag van Montreal en het Protocol van 1988. Van deze laatste groep is een aantal uitgebreid met enkele bepalingen en een aantal redactioneel aangepast. In artikel 24 van het Verdrag van Beijing is bepaald dat in de betrekkingen tussen de staten die partij zijn bij

het Verdrag van Beijing, dit verdrag voorrang heeft boven het Verdrag van Montreal en het Protocol van 1988.

Artikel 1

Artikel 1 van het Verdrag van Beijing bevat een reeks strafbaarstellingen. De onderdelen a tot met f van het eerste lid en de onderdelen a en b van het tweede lid komen overeen met de bepalingen uit het Verdrag van Montreal en het Protocol van 1988.

Het Verdrag van Beijing beoogt nog bestaande lacunes in het internationale instrumentarium op te vullen en de nieuwe bepalingen te integreren met de bestaande verdragen, opdat een volwaardig instrument tot stand komt ter bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme met betrekking tot de burgerluchtvaart. Het Verdrag van Beijing voegt (in de onderdelen f tot en met i van artikel 1) de volgende, verplichtingen tot strafbaarstelling toe (in samengevatte vorm):

- het gebruiken van een luchtvaartuig in bedrijf met de bedoeling de dood of zwaar lichamelijk letsel te veroorzaken of ernstige schade aan goederen of het milieu toe te brengen;
- het laten ontsnappen of lozen van een Nucleair, Biologisch of Chemisch wapen (NBC-wapen) of explosieve, radioactieve of soortgelijke stoffen op een wijze die leidt of kan leiden tot de dood, zwaar lichamelijk letsel of ernstige schade aan goederen of het milieu;
- het gebruiken van een NBC-wapen, explosieve, radioactieve of soortgelijke stof, tegen of aan boord van een luchtvaartuig in bedrijf;
- het aan boord van een luchtvaartuig brengen, doen brengen of vergemakkelijken van:
 - 1) explosief of radioactief materiaal wetende dat het beoogd is om te worden ingezet teneinde de dood, zwaar lichamelijk letsel of ernstige schade te veroorzaken of daarmee te dreigen teneinde een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisaties te dwingen tot het verrichten of zich onthouden van enige handeling;
 - 2) een NBC-wapen;
 - 3) grondstoffen, speciale splijtstoffen, uitrusting of materiaal dat gemaakt is voor de bewerking, het gebruik of de productie van speciale splijtstoffen;
 - 4) elke uitrusting, materialen, programmatuur of verwante technologie die bijdraagt of bijdragen aan het ontwerp, de vervaardiging of overbrenging van een NBC-wapen.

Als een verdragsstaat betrokken is bij activiteiten zoals het vervoer van artikelen en materialen die onder 3) en 4) genoemd worden dan levert dat geen strafbaar feit op indien dit verenigbaar is met, of bestemd is voor gebruik dat, of een activiteit die verenigbaar is met zijn rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden uit hoofde van het toepasselijke multilaterale non-proliferatieverdrag waar hij partij bij is.

Het derde lid van artikel 1 van het Verdrag van Beijing stelt ook het «dreigen» met het plegen van de meeste strafbare feiten strafbaar, evenals het bewerkstelligen dat een persoon een dergelijke dreiging ontvangt.

Volgens het vierde lid moet ook de poging tot, het organiseren van of het opdracht geven tot de meeste delicten strafbaar worden gesteld. Dit geldt ook voor de deelneming als medeplichtige aan een aantal delicten. Tot slot; op grond van het vierde lid, onderdeel d, van artikel 1 geldt ook een strafbaarstelling voor het helpen van een andere persoon om onderzoek, strafrechtelijke vervolging of bestraffing te ontlopen. Ten aanzien van onderdeel d van dit lid kan een verdragsstaat op grond van het vierde lid, onderdeel b, van artikel 21 van het Verdrag van Beijing verklaren dat hij de bepalingen zal toepassen in overeenstemming met de

beginselen van zijn strafrecht betreffende de uitsluiting van aansprakelijkheid van familieleden. Een dergelijke verklaring zal het Koninkrijk bij de aanvaarding van het verdrag afleggen in verband met artikel 189, derde lid, Wetboek van Strafrecht. Artikel 189 Sr. stelt de hulp aan daders van misdrijven strafbaar, evenals het bemoeilijken of beletten van de nasporing of vervolging en het belemmeren of verijdelen van de inbeslagneming van voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen. Volgens het derde lid van artikel 189 Sr. zijn de betreffende bepalingen niet van toepassing als iemand handelt met als doel gevaar van vervolging te ontgaan of af te wenden van een van zijn bloedverwanten of aangehuwden in de rechte linie of in de tweede of derde graad van de zijlinie of van zijn echtgenoot of gewezen echtgenoot. De af te leggen verklaring strekt ertoe om deze in het Wetboek van Strafrecht opgenomen uitsluiting van aansprakelijkheid te handhaven ten aanzien van de strafbaarstelling die in het Verdrag van Beijing is opgenomen.

Artikel 4

De bepaling in artikel 4 van het Verdrag van Beijing is nieuw ten opzichte van het Verdrag van Montreal. De bepaling gaat in op de mogelijkheid om een rechtspersoon aansprakelijk te stellen als een persoon belast met het beheer van of toezicht op die rechtspersoon in die hoedanigheid een strafbaar feit, als omschreven in het Verdrag, heeft gepleegd. Deze bepaling verplicht niet tot het strafbaar stellen van een rechtspersoon, aangezien artikel 4 alleen een mogelijkheid voorziet en verwijst naar de nationale rechtsbeginselen van de verdragsstaten. Verder bepaalt het artikel dat deze aansprakelijkheid strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk kan zijn.

Artikel 5

De inhoud van artikel 5 van het Verdrag van Beijing is gelijk aan die van artikel 4 van het Verdrag van Montreal. Deze bepaling houdt in dat het verdrag niet van toepassing is op luchtvaartuigen die door de strijdkrachten, douane of politie worden gebruikt.

Artikelen 6 en 7

De artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Beijing bevatten ten opzichte van het Verdrag van Montreal nieuwe afspraken. Artikel 6 bevat, zoals beschreven in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting, de militaire uitsluitingsclausule. De clausule regelt dat andere internationaalrechtelijke normen niet worden aangetast door dit Verdrag. In aansluiting hierop geeft artikel 7 aan dat het Verdrag van Beijing niets afdoet aan de rechten en plichten uit het eerder genoemde non-proliferatieverdrag van 1 juli 1968 en het op 10 april 1972 te Londen/Moskou/Washington tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1972, 142) of het op 3 september 1992 te Genève tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (zie laatstelijk Trb. 2006, 26). Deze drie verdragen gelden voor het gehele Koninkrijk.

Artikel 8

Artikel 8 betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de deelnemende verdragsstaten. De toegevoegde waarde van dit artikel betreft vooral de situatie waarin het strafbare feit niet is gepleegd op het grondgebied van die staat. Ook artikel 5 van het Verdrag van Montreal en artikel III van het Protocol van 1988 bevatten verplichtingen om de extra-territoriale rechtsmacht uit te breiden voor de in die verdragen genoemde delicten. Het Verdrag van Beijing voegt hieraan toe het geval waarin het strafbare feit wordt gepleegd door een onderdaan van de verdragsstaat. Dit actieve personaliteitsbeginsel zal voor de betreffende strafbare feiten moeten worden vastgelegd in de Nederlandse wetgeving.

Bij de aanvaarding van het Verdrag van Beijing zal met verwijzing naar artikel 21, vierde lid, onderdeel a, de depositaris in kennis worden gesteld van de rechtsmacht die overeenkomstig artikel 8, tweede lid, is gevestigd.

Artikel 9

Artikel 9 komt overeen met artikel 6 van het Verdrag van Montreal. Het artikel verplicht tot het in hechtenis nemen van de dader of vermoedelijke dader als deze zich op het grondgebied van een verdragsstaat bevindt, indien deze staat ervan overtuigd is dat de omstandigheden dit rechtvaardigen. De staat moet dan terstond een voorlopig onderzoek instellen naar de feiten, andere belanghebbende staten inlichten, de bevindingen van het voorlopig onderzoek mededelen aan de andere betrokken staten en laten weten of hij voornemens is zijn rechtsmacht uit te oefenen.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt, evenals in artikel 7 van het Verdrag Montreal, dat als een verdragsstaat de vermoedelijke dader op zijn grondgebied aantreft en hij deze persoon niet uitlevert, hij verplicht is de zaak voor vervolging aan zijn bevoegde autoriteiten over te dragen. Deze autoriteiten nemen hun beslissing op dezelfde manier als bij een gewoon strafbaar feit van ernstige aard op grond van de wetgeving van die staat. Het is de bedoeling dat bij de akte van aanvaarding het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van dit artikel een interpretatieve verklaring zal afleggen. Deze verklaring houdt in dat artikel 10 aldus wordt verstaan dat deze bepaling mede inhoudt het recht van de vervolgende instantie om van vervolging af te zien, als zwaarwegende redenen van procedurele aard effectieve vervolging onmogelijk zouden maken.

Artikel 11

Ook artikel 11 is nieuw ten opzichte van het Verdrag van Montreal. Dit artikel legt vast dat een eerlijke behandeling wordt verzekerd van ieder die in hechtenis is genomen of tegen wie andere maatregelen worden getroffen.

Artikel 12

Artikel 12 is gelijk aan artikel 8 van het Verdrag van Montreal. Alleen het vijfde lid is nieuw. Het artikel verplicht zich ertoe de uitlevering voor de in het Verdrag genoemde strafbare feiten mogelijk te maken. Als een verdragsstaat uitlevering afhankelijk stelt van het bestaan van een verdrag, een verzoek om uitlevering ontvangt van een andere verdragsstaat waarmee hij geen uitleveringsverdrag heeft gesloten, dan kan hij dit Verdrag beschouwen als de juridische basis voor de uitlevering. De voorwaarden voor de uitlevering zijn onderworpen aan het recht van de aangezochte staat.

Artikelen 13 en 14

De artikelen 13 en 14 zijn nieuw ten opzichte van het Verdrag van Montreal.

Artikel 13 omvat een bepaling inzake delicten van politieke aard. Dit betekent dat geen van de in het Verdrag van Beijing opgenomen strafbare feiten, ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, aangemerkt wordt als een politiek delict of een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven. Daarom mag een verzoek tot uitlevering of rechtshulp op grond van zulk een delict niet worden geweigerd op grond van het feit dat het een delict betreft dat politiek is, met een politiek delict samenhangt of is ingegeven door politieke motieven. De bedoeling van deze bepaling is te voorkomen dat verdachten of daders met een beroep op het politieke karakter van het delict hun vervolging, berechting of bestraffing zullen ontlopen. Dit omdat het hier zeer ernstige strafbare feiten betreft.

Artikel 14 beoogt te voorkomen dat verzoeken om uitlevering of rechtshulp worden ingewilligd, als deze op discriminatoire gronden worden gedaan.

De artikelen 13 en 14 vormen in samenhang een evenwicht tussen enerzijds het belang dat een verdachte niet (ten onrechte) aan vervolging ontkomt en anderzijds het belang dat een verdachte niet op basis van oneigenlijke motieven wordt uitgeleverd en vervolgd.

Artikelen 15 tot en met 19

De artikelen 15 tot en met 19 komen overeen met de artikelen 9 tot en met 13 van het Verdrag van Montreal.

Artikel 15 regelt dat staten die gezamenlijk een organisatie voor luchtvervoer oprichten, een staat uit hun midden kiezen die de rechtsmacht uitoefent en bevoegd is voor de toepassing van het Verdrag van Beijing.

Artikel 16 legt vast dat de verdragsstaten ernaar streven om de in het Verdrag genoemde strafbare feiten te voorkomen. Als één van deze delicten is gepleegd dan moeten de verdragsstaten alles in het werk stellen om de directe belangen te dienen van de passagiers, de bemanning en de rechthebbenden van het luchtvaartuig en zijn lading. In artikel 17 is opgenomen dat de verdragsstaten elkaar rechtshulp verlenen bij strafrechtelijke procedures ten aanzien van de vastgelegde strafbare feiten.

Artikel 18 bepaalt dat een verdragsstaat die vermoedt dat een strafbaar feit zal worden gepleegd, de andere verdragsstaten (waarvan hij aanneemt dat ze rechtsmacht hebben) op de hoogte moet stellen.

Artikel 19 legt vast dat een verdragsstaat de Raad van de ICAO op de hoogte stelt van een strafbaar feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de maatregelen die zijn genomen ten behoeve van belanghebbenden en de maatregelen die zijn getroffen ten aanzien van de dader of verdachte.

Artikel 20

Artikel 20 bevat een bepaling over de geschillenbeslechtsingsprocedure. Een dergelijke bepaling komt ook voor in het Verdrag van Montreal. Evenmin als bij het Verdrag van Montreal heeft het Koninkrijk niet het voornemen om ingevolge het tweede lid van artikel 20 een voorbehoud te maken.

De overige artikelen van het Verdrag van Beijing bevatten de gebruikelijke slotbepalingen voor een multilateraal verdrag.

2. Het Protocol van Beijing

Het Protocol van Beijing is een aanvulling op en wijzigt het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (hierna «het Verdrag van 's-Gravenhage»; Trb 1971, 50). Het Verdrag van 's-Gravenhage geldt voor het gehele Koninkrijk. Voor de staten die nog geen partij zijn bij het Verdrag van 's-Gravenhage betekent een binding aan het Protocol van Beijing eveneens een binding aan het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing (zie artikel XXI, tweede lid, van het Protocol). In de betrekkingen tussen de staten die partij zijn bij het Protocol, dienen het Verdrag van 's-Gravenhage en dit Protocol van Beijing te worden gelezen en geïnterpreteerd als een enkel instrument, dat aangehaald dient te worden als «het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010».

Artikel II

Artikel 1 van het Verdrag van 's-Gravenhage verplicht tot strafbaarstelling van het wederrechtelijk door geweld of bedreiging in zijn macht brengen van een luchtvaartuig of het ondernemen van een poging daartoe of het optreden als medeplichtige hierbij. Artikel II van het Protocol van Beijing vult deze verplichting aan en vereist het strafbaar stellen van iemand die:

- wederrechtelijk en opzettelijk een luchtvaartuig in bedrijf in zijn macht brengt of houdt door geweld of bedreiging met geweld, of door dwang, of door een andere vorm van intimidatie, of door enig technologisch middel;
- dreigt deze feiten te plegen of
- bewerkstelligt dat een persoon een dergelijke bedreiging ontvangt;
- poogt deze feiten te plegen of
- een van de voorgaande feiten organiseert of anderen opdracht geeft een van deze strafbare feiten te plegen of
- als medeplichtige deelneemt;
- een andere persoon helpt onderzoek, strafrechtelijke vervolging of bestraffing te ontlopen, wetende dat deze persoon een strafbaar feit heeft gepleegd of dat deze voor vervolging gezocht wordt of daarvoor is veroordeeld.

Ook moeten verdragsstaten een aantal gedragingen strafbaar stellen als ze opzettelijk zijn gepleegd, ongeacht of een van de feiten daadwerkelijk is gepleegd of dat daartoe een poging is gedaan. Dit betreft:

- a. het met een of meer personen afspreken een strafbaar feit te plegen;
- b. het op enige wijze bijdragen aan het plegen van een of meer van deze strafbare feiten door een groep die optreedt met een gemeenschappelijk doel.

Artikelen III, V, VIII, XIV, XV en XVII

In deze artikelen zijn teksten opgenomen die bepalingen in het Verdrag van 's-Gravenhage vervangen. De desbetreffende bepalingen zijn inhoudelijk niet gewijzigd. In de nieuwe teksten zijn uitsluitend redactionele wijzigingen aangebracht.

Artikelen IV, VI, X en XVI

Met deze artikelen worden nieuwe artikelen aan het Verdrag van 's-Gravenhage toegevoegd. Het gaat om de artikelen 2bis, 3bis, 7bis en 10bis. Artikel IV betreft de mogelijkheid om een rechtspersoon aansprakelijk te stellen. Artikel VI bepaalt dat het Protocol van Beijing andere internationale verplichtingen niet aantast. Artikel X verplicht tot een

eerlijke behandeling van een ieder die in hechtenis is genomen of tegen wie andere maatregelen worden getroffen op basis van de in het Verdrag van 's-Gravenhage vastgelegde strafbare feiten. Artikel XVI zegt dat een verdragsstaat die vermoedt dat een strafbaar feit zal worden gepleegd, andere verdragsstaten op de hoogte moet stellen. Het betreft hier de verdragsstaten waarvan hij aanneemt dat ze rechtsmacht hebben.

Artikel VII

Dit artikel geeft aan dat artikel 4 van Verdrag van 's-Gravenhage is vervangen. Het nieuwe artikel verplicht ertoe dat een verdragsstaat zijn rechtsmacht vestigt ten aanzien van de in artikel 1 opgenomen strafbare feiten en elke andere daad van geweld tegen passagiers of bemanning gepleegd door de vermoedelijke dader in samenhang met de strafbare feiten, in een aantal opgesomde gevallen. De toegevoegde waarde ligt hier in de uitbreiding van rechtsmacht als het strafbare feit niet is gepleegd op het grondgebied van de staat-partij. Het Protocol voegt aan het Verdrag van 's-Gravenhage toe dat rechtsmacht ook gevestigd moet worden als het strafbare feit wordt gepleegd door een onderdaan van de staat die partij is bij het Protocol.

Artikel IX

Dit artikel bevat een nieuwe tekst voor het vierde lid van artikel 6 van het Verdrag van 's-Gravenhage. Het nieuwe artikel 6 is vergelijkbaar met artikel 9 van het Verdrag van Beijing en verplicht tot het in hechtenis nemen van de dader of vermoedelijke dader als deze zich op het grondgebied van een verdragsstaat bevindt, indien deze staat ervan overtuigd is dat de omstandigheden dit rechtvaardigen.

Artikel XI

Ingevolge dit artikel wordt artikel 8 van het Verdrag van 's-Gravenhage vervangen door een nieuwe tekst. Het gewijzigde artikel komt overeen met artikel 12 van het Verdrag van Beijing. Een verdragsstaat verplicht zich ertoe de uitlevering voor de in het verdrag genoemde strafbare feiten mogelijk te maken. Voor toelichting verwijzen wij naar de bovenstaande toelichting op artikel 12 van het Verdrag van Beijing.

Artikel XII

Dit artikel voorziet in toevoeging van een artikel 8bis in het Verdrag van 's-Gravenhage. Evenals artikel 13 van het Verdrag van Beijing is artikel 8bis een artikel ten aanzien van strafbare feiten van politieke aard. Dit betekent dat geen van de in het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010, opgenomen strafbare feiten, ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, aangemerkt wordt als een politiek delict of een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

Artikel XIII

Op grond van dit artikel wordt een artikel 8ter toegevoegd aan het Verdrag van 's-Gravenhage. Het toegevoegde artikel betreft verzoeken om uitlevering of rechtshulp die op oneigenlijke, discriminatoire gronden worden gedaan. Er is in die gevallen geen verplichting om een verzoek te honoreren.

Ingevolge dit artikel zal het Koninkrijk der Nederlanden bij de nederlegging van de akte van aanvaarding de depositaris in kennis stellen van de rechtsmacht die overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010, op grond van de nationale wetgeving wordt gevestigd. Daarnaast zal verklaard worden dat de bepalingen van artikel 1, derde lid, onderdeel d, van het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010, in overeenstemming met de beginselen van zijn strafrecht betreffende de uitsluiting van aansprakelijkheid van familieleden toegepast zullen worden. Deze verklaring hangt samen met artikel 189, derde lid, Wetboek van Strafrecht. Bij de toelichting op artikel 1, vierde lid, onderdeel d, van het Verdrag van Beijing werd hierop al ingegaan.

III. KONINKRIJKPOSITIE

Het Verdrag van Montreal en het Protocol van 1988, alsmede het Verdrag van 's-Gravenhage zijn gelet op hun aard goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk. Omdat de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme in de burgerluchtvaart ook belangrijk is in het Caribische deel van het Koninkrijk, wordt de goedkeuring van het Verdrag en het Protocol van Beijing dan ook voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De regering van Aruba heeft aangegeven medegelding van het Verdrag en het Protocol van Beijing voor haar land wenselijk te achten. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten hebben de medegelding nog in beraad.

Met het oog op de uitvoering van het Verdrag en het Protocol zal in elk geval het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een wijziging behoeven. Wijziging van dit besluit vormt maar een gedeelte van de benodigde uitvoeringswetgeving. Welke andere wettelijke regelingen gewijzigd moeten worden, is nog niet bekend. In ieder geval betreft dit wel het Wetboek van Strafrecht voor het verruimen van de extra-territoriale rechtsmacht. Wanneer de uitvoeringswetgeving gereed is, zullen het Verdrag en het Protocol van Beijing kunnen worden aanvaard voor de Caribische landen van het Koninkrijk die medegelding wensen.

IV. VERKLARINGEN

Zoals hierboven is vermeld, zal bij het deponeren van de akte van aanvaarding het Koninkrijk der Nederlanden zowel bij het Verdrag, als bij het Protocol van Beijing enkele verklaringen afleggen en informatie over de rechtsmacht geven. Voor de overzichtelijkheid worden deze hieronder puntsgewijs opgesomd:

- met verwijzing naar artikel 10 van het Verdrag van Beijing wordt verklaard dat dit artikel aldus wordt verstaan dat deze bepaling mede inhoudt het recht van de vervolgende instantie om van vervolging af te zien, als zwaarwegende redenen van procedurele aard effectieve vervolging onmogelijk zouden maken;
- op grond van artikel 21, vierde lid, onderdeel a, van het Verdrag van Beijing wordt de depositaris in kennis gesteld van de rechtsmacht die overeenkomstig artikel 8, tweede lid, wordt gevestigd;
- op grond van artikel 21, vierde lid, onderdeel b, van het Verdrag van Beijing wordt verklaard dat de bepalingen van artikel 1, vierde lid, onderdeel d, in overeenstemming met de beginselen van het strafrecht betreffende de uitsluiting van aansprakelijkheid van familieleden worden toegepast;

- op grond van artikel XXII van het Aanvullend Protocol van Beijing wordt de depositaris in kennis gesteld van de rechtsmacht die overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010, op grond van de nationale wetgeving wordt gevestigd;
- op grond van artikel XXII, onderdeel b, van het Aanvullend Protocol van Beijing wordt verklaard dat de bepalingen van artikel 1, derde lid, onderdeel d, van het Verdrag van 's-Gravenhage, zoals gewijzigd bij het Protocol van Beijing, 2010, in overeenstemming met de beginselen van het strafrecht betreffende de uitsluiting van aansprakelijkheid van familieleden worden toegepast.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld