

Vergaderjaar 2019–2020

35 391 (R2144)

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 juli 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 4 april 2014 in Montreal tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 2019, nr. 140 en Trb. 2020, nr. 3) (hierna: «het Protocol van Montreal» of «het Protocol»). Hierbij beantwoord ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie en Veiligheid de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen en verzoeken om toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

– De leden van de VVD-fractie vragen om een gerichte aanpak van vlieghuifters waarbij onder meer bij het niet opvolgen van aanwijzingen, het zich misdragen of het in gevaar brengen van andere passagiers hard moet (kunnen) worden ingegrepen.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat daadkrachtig moet worden opgetreden tegen misdragingen aan boord van luchtvaartuigen. Het onderhavige Protocol van Montreal levert hieraan een belangrijke bijdrage.

Voor wat betreft Nederland, zijn naar huidig Nederlands recht veel misdragingen aan boord van luchtvaartuigen reeds strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bedreigen van of het plegen van geweld tegen bemanningsleden of medepassagiers. Naast dergelijke strafbare feiten, levert ook het niet-voldoen aan door of namens de gezagvoerder gegeven aanwijzingen een strafbaar feit op (artikel 96, vierde lid, Regeling Toezicht Luchtvaart). Op grond van het voorgaande kan het openbaar ministerie dan ook strafrechtelijk optreden tegen misdragingen aan boord van luchtvaartuigen.

Het Protocol van Montreal bevat zelf geen nieuwe strafbaarstellingen, maar biedt een juridische grondslag die het maken van tussenlandingen voor luchtvaartuigen vergemakkelijkt, om zo overlast gevende personen uit het luchtvaartuig te verwijderen en hen over te dragen aan de bevoegde (strafrechtelijke) autoriteiten. Het Protocol van Montreal creëert daarmee betere randvoorwaarden voor een effectieve aanpak van overlastgevers en draagt daarmee bij aan het verbeteren van de veiligheid en de goede orde aan boord van luchtvaartuigen wereldwijd.

– De leden van de D66-fractie willen weten op welke wijze de implementatie van het verdrag na ratificatie van het verdrag op een internationaal en nationaal niveau zal worden gestimuleerd.

In internationaal verband zal Nederland in de daarvoor aangewezen overlegstructuren, van met name de Internationale Organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) en de European Civil Aviation Conference (ECAC), het belang van ratificatie van dit Protocol blijven benadrukken en ondersteunen. Nationaal zullen de desbetreffende instanties op de hoogte worden gebracht van wijzigingen in de wetgeving, zodat zij deze kunnen betrekken in hun beleid en procedures die zien op het optreden tegen orde verstorende passagiers.

– De leden van de D66-fractie vragen of en hoe na ratificatie van de wijzigingen wordt toegewerkt naar een vereenvoudigd aangiftesysteem, zoals een elektronisch systeem, voor vliegtuigpersoneel en op welke wijze zal worden toegewerkt naar het versimpelen van de verdere aangifteprocedure.

In Nederland worden zaken gerelateerd aan orde verstorende passagiers besproken in het overleg Platform unruly passengers (PUP). Dit betreft een periodiek overleg dat georganiseerd wordt door de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Het overleg bestaat uit deelnemers van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, Nederlandse luchthavens, het Openbaar Ministerie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Koninklijke Marechaussee en vakbonden. In dit overleg worden op dit moment de mogelijkheden van een digitale aangifte verkend. Er worden pilots uitgevoerd waarbij cabine- en cockpitpersoneel in de gelegenheid wordt gesteld om reeds tijdens de vlucht aangifte te doen via hun iPad. Daarnaast worden in dit overleg ook andere opties besproken om tot een verdere vereenvoudiging van de aangifteprocedure te komen voor orde verstorende passagiers.

– De leden van de D66-fractie willen verder weten of en hoe door de regering bij luchtvaartmaatschappijen zal worden aangedrongen op voorlichting aan cabine- en cockpitpersoneel inzake de wijzigingen in het Verdrag en de gevolgen daarvan, de correcte vorm van getuigenverklaringen en de correcte wijze van aangifte doen.

Het onderwerp orde verstorende passagiers is een onderwerp dat integraal onderdeel uitmaakt van de verplichte periodieke inflight securitytrainingen voor cabine- en cockpitpersoneel zoals opgenomen in voorschriften van de European Union Aviation Safety Agency (EASA) zoals opgenomen in AMC1.ORO.GEN.110 (a) Operator responsibilities¹. Cabine- en cockpitpersoneel wordt onder andere door middel van deze trainingen geïnformeerd over alle relevante nationale en internationale regelgeving, waaronder ook de bepalingen ter uitvoering van het Protocol van Montreal. Ook wordt in deze trainingen aandacht geschonken aan de

¹ <https://www.easa.europa.eu/official-publication/acceptable-means-of-compliance-and-guidance-materials>

wijze waarop een aangifte moet plaatsvinden. De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt toezicht op de inhoud van deze trainingen.

– De leden van de D66-fractie vragen of bij luchtvaartmaatschappijen en/of vliegvelden zal worden aangedrongen op voorlichtingscampagnes voor passagiers, opdat ongewild gedrag ook effectiever voorkomen kan worden. Deze leden vragen de regering bovendien uiteen te zetten of zij andere preventiemaatregelen voorziet die kunnen bijdragen aan een verbetering in de naleving van het Verdrag, en wanneer deze eventueel geïmplementeerd zouden worden. Gezien het belang van ratificatie door zoveel mogelijk landen, vragen deze leden de regering of zij in internationaal verband ook zal pleiten voor ratificatie van het Verdrag en de bijkomende wijzigingen.

Het eerdere genoemde Platform unruly passengers (PUP) volgt de ontwikkelingen op dit terrein actief. Concrete initiatieven voor de inzet van aanvullende preventieve maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van orde versturende passagiers, zoals voor het organiseren van voorlichtingscampagnes, zijn op de korte termijn niet voorzien. Indien de actuele ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven, kunnen er door het PUP passende en aanvullende preventieve maatregelen worden voorgesteld.

In internationaal verband zal Nederland in de daarvoor aangewezen gremia van met name de Internationale Organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) en de European Civil Aviation Conference (ECAC) het belang van ratificatie van het Protocol blijven benadrukken en onderstrepen.

– De leden van de VVD-fractie informeren naar de haalbaarheid van richtsnoeren voor gemeenschappelijk geformuleerde strafbare feiten en andere niet-toelaatbare gedragingen.

In 2019 zijn in ICAO-verband richtsnoeren voor gemeenschappelijk geformuleerde strafbare feiten en andere niet-toelaatbare gedragingen opgesteld. Deze zijn neergelegd in ICAO Doc 10117 «Manual on the legal aspects of unruly and disruptive passengers». Dit ICAO-document betreft een actualisering van de eerder vastgestelde richtsnoeren in de ICAO Circular 288 (Guidance Material on the legal aspects of unruly/disruptive passengers). Mogelijke verdere aanpassingen van deze richtsnoeren zullen eveneens in ICAO-verband plaatsvinden.

– De leden van de VVD-fractie vragen welke middelen extra ter beschikking moeten komen, bijvoorbeeld in het strafrecht en/of het opstellen van een landelijke zwarte lijst om personen die zich hebben misdragen aan boord permanent te kunnen weren in vliegtuigen van alle maatschappijen ook als zij niet op de zwarte lijst van de specifieke maatschappij staan.

De uitvoering van het Protocol van Montreal moet voor wat betreft Nederland in eerste instantie plaatsvinden door in het voorgaande bedoelde voorzieningen en door voorgenomen wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES, het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht en het Besluit toezicht luchtvaart BES. Met betrekking tot het gebruik van zogeheten «zwarte lijsten» merk ik op dat deze niet wettelijk zijn voorgeschreven. Hierdoor zijn de luchtvaartmaatschappijen zelf primair verantwoordelijk voor het aanleggen van dergelijke lijsten. Het al dan niet mogen delen van deze lijsten/informatie is in Nederland onderworpen aan wettelijke voorwaarden in verband met de privacybescherming. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen onderzoeken nu op nationaal niveau of zij hun intern aangelegde zwarte lijsten

van orde versturende passagiers onderling kunnen delen. De luchtvaartmaatschappijen moeten daarvoor eerst een aanvraag indienen bij de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens. De aanvraag bij de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens is een eerste noodzakelijke stap alvorens internationaal actie kan worden ondernomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga