

Vergaderjaar 2005–2006

29 977

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 21 februari 2006

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen.

Uit de stukken blijkt, dat kennelijk in de richtlijn aanvankelijk was voorzien in een bepaling omtrent mogelijk strafvorderlijke maatregelen tijdens de lidstaten. Hoe luidden de tekstvoorstellen op dat punt? Welke reden had het Europees Parlement en uiteindelijk ook de Raad om geen voorziening op te nemen? Is de reden daarvoor inderdaad uitsluitend beperkt tot de mening, dat teveel zou worden ingegrepen in de nationale bevoegdheden, zoals de staatssecretaris opmerkte (verslag van het algemeen overleg, 29 977, nummer 16, pagina 3)? Gelet op de inmiddels verstreken implementatietermijn zouden de leden hier aan het woord ook graag vernemen hoe in de andere lidstaten op het punt van de strafrechtelijke vervolging door de wetgever is opgetreden. De staatssecretaris sprak blijkens de hierboven genoemde passage uit het verslag van het algemeen overleg ook over volledige immuniteit. Is een dergelijke immuniteit inderdaad in enige lid-staat toegezegd en hoe is dat dan precies geregeld?

Zien de leden hier aan het woord het juist, dat de toetsing door de rechter-commissaris als bedoeld in artikel 11.26 van het wetsvoorstel in feite een tweeledige is, namelijk eerst om vast te stellen of het onderzoek door het Openbaar Ministerie is gebaseerd op enkel de verplichte melding en ten tweede – indien dat niet het geval is – om te bezien of het strafrechtelijke onderzoek betrekking heeft op een overtreding die niet onopzettelijk, respectievelijk niet uit onachtzaamheid is begaan? Anders gezegd, zien deze leden het goed, dat de regeling van artikel 11.26 leidt tot bewijsuitsluiting, indien de vordering uitsluitend ertoe leidt, dat vervolgd wordt wegens een overtreding en niet wegens een misdrijf, ook indien de aanleiding voor de vervolging buiten de melding ligt?

¹ Samenstelling:

Leden: Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL), voorzitter, Doesburg (VVD), Walsma (CDA), Pormes (GL), Van den Oosten (VVD), Ten Hoeve (OSF), Sylvester (PvdA), Schouw (D66) en Van Raak (SP).
Plv. leden: Franken (CDA), Schuurman (CU), Van Leeuwen (CDA), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pormes (GL), Wagemakers (CDA), vac. (VVD), Eigeman (PvdA), Hamel (PvdA), Engels (D66) en Kox (SP).

In dit verband vroegen zij ook nog om verduidelijking van de begrippen *misdrif* en *overtreding* in relatie tot de begrippen *onopzettelijke overtreding* en *overtreding uit onachtzaamheid* in de richtlijn. Deze leden hadden namelijk de indruk, dat de richtlijnbegrippen door de minister van Justitie op een lijn werden gesteld met het begrip *overtreding* in het Nederlandse strafrecht. Zien zij dat juist en, zo ja, is dat richtlijnconform?

Wat is de ratio ervan om in een wetsvoorstel betreffende melding van voorvallen in de luchtvaartsector wel een dergelijke extra waarborg van een rechterlijke toetsing in te bouwen? Hoe ligt dit in de sector van de gezondheidszorg?

Hoe staat het met het onderzoek naar artikel 5.3 Wet op de luchtvaart? Het kwam de leden van de CDA-fractie namelijk voor, dat deze bepaling zodanig ruim is geformuleerd, dat deze zowel situaties bestrijkt waarin wel en geen sprake is van opzet, resp. wel en geen sprake van onachtzaamheid. Indien zij dit juist zien, rijst de vraag naar de werkbaarheid van de aanwijzing van de minister van Justitie voor het OM.

Voorts hadden de leden hier aan het woord de indruk, dat enige kennis van zaken bij het OM van belang kan zijn voor de juiste hantering van de wettelijke bevoegdheden en de schepping van een klimaat waarin meldingsbereidheid wordt vergroot. Daarmee doelen zij er niet op, dat bij het OM zozeer begrip moet worden gekweekt voor de dagelijkse besognes van luchtvaartfunctionarissen, als wel dat een behoorlijke expertise het OM ook het gezag verschafft om op een effectieve én vertrouwenwekkende manier op te treden. Op welke wijze denken de bewindslieden hier aan te kunnen bijdragen?

De leden van de **VVD**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. De reden hiervoor is gelegen in de het feit dat het wetsvoorstel het voor het OM in principe mogelijk maakt om strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen de melder van een voorval in geval van overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan. Dit terwijl het er juist om gaat om, ter bevordering van de luchtverkeersveiligheid, te leren van meldingen van voorvallen, niet om die te bestraffen.

Het wetsvoorstel gaf de leden van de VVD-fractie aanleiding tot de volgende vragen. Voor een deel zijn enkele vragen, althans de strekking ervan, reeds bij de behandeling in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Gezien het belang ervan voor de behandeling van het wetsvoorstel, stelden zij een hernieuwde beantwoording op prijs.

Richtlijn nr. 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart heeft blijkens art. 1 van de richtlijn tot doel «bij te dragen tot verhoging van de luchtverkeersveiligheid door ervoor te zorgen dat voor de veiligheid relevante informatie wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd en verspreid.» Om die reden wordt melding van voorvallen verplicht gesteld (art. 4 van de richtlijn). De richtlijn verplicht niet tot bescherming van de melder van een voorval tegen strafrechtelijke vervolging; regelingen op het terrein van het strafrecht zijn voorbehouden aan de lidstaten.

Nu biedt het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn geen bescherming tegen strafrechtelijke vervolging. Het wetsvoorstel gaat dus verder dan één op één implementatie van de richtlijn. Een en ander betekent dat het in principe mogelijk is voor het OM om strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen de melder van een voorval.

Met een richtlijn wordt harmonisatie van het recht in de EU nagestreefd. In het licht van die harmonisatie en in het licht van hetgeen richtlijn nr. 2003/42/EG beoogt, namelijk het bevorderen van de luchtvaartveiligheid,

zouden de leden van de VVD-fractie graag vernemen welke landen van de EU de richtlijn inmiddels geïmplementeerd hebben en in welke van die landen wél bescherming tegen strafrechtelijke vervolging is opgenomen. Het doel van de richtlijn is, zoals gezegd, het bevorderen van de veiligheid van de luchtvaart. Nu biedt het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn geen bescherming tegen strafrechtelijke vervolging van de melder van een voorval. Welk doel streven de minister van Justitie en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat daarmee na? Afschrikking, preventie, straf voor degene die onopzettelijk of uit onachtzaamheid betrokken is bij een voorval? Art. 1 van de richtlijn stelt dat het enige doel dat met de melding van voorvallen wordt beoogd, is ongevallen en incidenten te voorkomen en niet de schuld of aansprakelijkheid vast te stellen. Hoe valt de mogelijkheid van strafvervolging te rijmen met deze doelstelling? Moet het algemene belang van de veiligheid van de burgerluchtvaart wijken voor het belang van strafrechtelijke vervolging van een individu? Wat is het effect van een, wellicht beperkte, straf voor een individu voor de veiligheid van de luchtvaart? Wordt met de mogelijkheid van strafvervolging niet juist het tegenovergestelde van veiligheid van de luchtvaart bereikt, namelijk dat de meldingsplicht met terughoudendheid wordt gehanteerd en derhalve het leereffect van voorvallen vermindert, ten detrimente van de veiligheid van de luchtvaart?

Internationaal is Nederland, voor ernstige incidenten en ongevallen in de burgerluchtvaart, partij bij het Verdrag van Chicago en ICAO Annex 13. Standard 3.1 van ICAO Annex 13 bepaalt: «The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability.» In Nederland is voor ernstige incidenten en ongevallen, krachtens de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, de Onderzoeksraad voor veiligheid het bevoegde orgaan. De Onderzoeksraad heeft tot taak vast te stellen wat de oorzaken zijn van een ernstig incident of ongeval en daaraan aanbevelingen te verbinden. Volgens art. 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid wordt de onderzoeksinformatie uitgesloten als bewijs in o.a. strafrechtelijke procedures.

Nu internationaal, met Nederland als partij, voor het onderzoek naar «accidents and incidents» standard 3.1 van ICAO Annex 13 geldt, in Nederland voor ernstige incidenten en ongevallen art. 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, moet de in die bepalingen vastgelegde regel dan niet a fortiori gelden voor de lichtste categorie, namelijk de voorvallen?

Vliegmaatschappijen in Europa, en dus ook in Nederland, dienen te voldoen aan JAR-OPS (joint aviation requirements operations). Voldoen zij daaraan niet, dan wordt geen operationele vliegvergunning door het ministerie van Verkeer en Waterstaat afgegeven. Art. 1.037 van JAR-OPS bepaalt dat een vliegmaatschappij een veiligheidsmanagementsysteem moet hebben, dat dit systeem non punitive moet zijn en dat de mogelijkheid tot anoniem rapporteren aanwezig moet zijn. In Nederland oefent de inspectie van Verkeer en Waterstaat hierop controle uit. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging doorkruist dit in Jarops vastgelegde systeem. Is daarmee rekening gehouden door de bewindslieden, voorzien zij daarvan gevolgen en zo ja welke? De minister van Justitie heeft ingestemd met een «Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart». Deze Aanwijzing komt er kort gezegd op neer dat geen vervolging zal worden ingesteld tegen natuurlijke personen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid 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. Een Aanwijzing kan echter gewijzigd worden. Het is dus geen waarborg die vergelijkbaar is met een wettelijke bepaling. Waarom dan niet de inhoud van de Aanwijzing wettelijk vastleggen? Anders gezegd: waarom de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging

opnemen? «Onachtzaamheid» is een redelijk vaag begrip. Welke criteria gelden om vast te stellen of daarvan sprake is? En hoe wordt voorkomen dat de inhoud van dit begrip, als dit zo uitkomt, wordt opgerekt? Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is bij amendement de regeling opgenomen, kort weergegeven, dat gegevens van een intern bedrijfsveiligheidsonderzoek niet ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek kunnen worden opgevorderd dan na machtiging door de rechter-commissaris op vordering van de OvJ (art. 11.26 van het wetsvoorstel). De rechter-commissaris wordt dus ingeschakeld als een extra waarborg of drempel tegen strafrechtelijke vervolging. Het kwam de leden van de VVD-fractie voor dat er inmiddels een gekunstelde constructie is ontstaan met schijnbaar maar één achterliggende gedachte: houd de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging open, hoe dan ook en op welke manier dan ook. Vrezen de bewindslieden niet dat enerzijds hierdoor het strafrechtelijk systeem te zeer geweld wordt aangedaan met alle mogelijke negatieve consequenties van dien, terwijl anderzijds het zonneklaar is dat het strafrechtelijk systeem niet datgene kan bewerkstelligen waartoe het wetsvoorstel dient, namelijk het bevorderen van de veiligheid van de burgerluchtvaart en misschien daarvoor zelfs contraproductief is?

De leden van de fractie van de **PvdA** sloten zich bij bovengenoemde vragen van de VVD-fractie aan.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling doch tevens met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen.

In de eerste plaats hadden deze leden zich erover verbaasd dat Nederland – wederom – verder gaat bij de implementatie van een Europese richtlijn dan door die richtlijn wordt gevorderd. Zij vroegen welke overwegingen aan deze keuze ten grondslag liggen.

In het bijzonder het voorgestelde artikel 11.25, tweede lid, van de Wet luchtvaart had bij deze leden grote bedenkingen opgeroepen. Zij vroegen waarom niet zou kunnen worden volstaan met het eerste lid van genoemd artikel. Deze leden maakten zich ernstig zorgen wat betreft de bereidheid tot het melden van voorvallen indien de melders rekening moeten houden met de niet te verwaarlozen mogelijkheid van vervolging door het Openbaar Ministerie, óók in gevallen van onoplettendheid en onachtzaamheid. Gegeven het voor niet-juristen tamelijk diffuus bereik van deze gevallen enerzijds en de slechts beperkte afscherming tegen strafrechtelijke vervolging vreesden deze leden voor een verminderde effectiviteit van het meldingssysteem. Zij stelden de vraag welke argumenten tegen het doen vervallen van het voorgestelde artikel 11.25, tweede lid pleiten en of de regering niet met deze leden van mening is dat de veiligheid van de luchtvaart gediend is met de ruimst mogelijke bereidheid tot het doen van een melding, speciaal wanneer geen sprake is van grove nalatigheid.

De voorzitter van de commissie,
Van der Lans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen