

Vergaderjaar 2009–2010

29 977

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

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

J¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 juli 2010

De leden van de vaste commissies voor Justitie² en voor Verkeer en Waterstaat³ hebben kennisgenomen van het rapport van de evaluatiecommissie meldingsplicht voorvallen burgerluchtvaart (commissie-Van Delden) en de kabinetsreactie daarop (24 804, nr. 69). De evaluatie en de kabinetsreactie betreffen deels een toezegging die aan de Eerste Kamer is gedaan bij de behandeling van de wijziging van de Wet luchtvaart onder nummer 29 977. De commissies hebben ook van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers en het Veiligheidsplatform Schiphol.

Het verslag daarvan is gedrukt onder nummer 29 977, I.

Naar aanleiding daarvan hebben zij de minister van Justitie en de minister van Verkeer en Waterstaat op 16 februari 2010 een brief gestuurd.

De minister van Justitie heeft, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, op 13 juli 2010 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Ida Petter

¹ De letter J heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 29 977.

² Samenstelling commissie voor Justitie: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

³ Samenstelling commissie voor Verkeer en Waterstaat:
Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Meindertsmas (PvdA), Eigeman (PvdA), Slagter-Roukema (SP), Staal (D66), voorzitter, Thissen (GL), Hendriks (CDA), Janse de Jonge (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), Vliegthart (SP) vicevoorzitter, De Boer (CU), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Benedictus (CDA) en Tiesinga (CDA).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 16 februari 2010

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Verkeer & Waterstaat hebben kennisgenomen van het rapport van de evaluatiecommissie meldingsplicht voorvallen burgerluchtvaart (commissie-Van Delden) en de kabinetsreactie daarop (24 804, nr. 69). De evaluatie en de kabinetsreactie betreffen deels een toezegging die aan de Eerste Kamer is gedaan bij de behandeling van de wijziging van de Wet luchtvaart onder nummer 29 977.

Over een en ander hebben de commissies ook van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers en het Veiligheidsplatform Schiphol. Het verslag daarvan is inmiddels gedrukt onder het nummer 29 977, met ondernummer I.

Naar aanleiding van die hoorzitting hebben de commissies een brief ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers van 7 januari 2010 die in kopie hierbij is gevoegd. De commissies hebben zich ook daarover gebogen.

De indruk van de commissies is, dat bij de sector met name bezwaar bestaat tegen het hanteren van artikel 5.3 Wet luchtvaart als kapstok voor opsporing en vervolging, ook als er geen sprake is van opzet of grove nalatigheid. Anders geformuleerd: indien gestart wordt met het redelijk vermoeden van schuld aan een misdrijf, kan tevens worden opgespoord en vervolgd wegens de overtreding van artikel 5.3 (zie de kwalificatie als overtreding en de maximering van de straf in artikel 11.9 Wet luchtvaart) voor het geval het onderzoek uiteindelijk tot de conclusie leidt dat er geen sprake is van een misdrijf.

Uit de reacties op de evaluatie en de mondelinge toelichting die de commissies hebben ontvangen, ontstond bij hen de indruk, dat in de perceptie van de luchtvaartsector er bij opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie enig calculerend gedrag optreedt, waarbij te gemakkelijk een onderzoek wordt gestart en eventueel een vervolging, omdat er altijd nog de mogelijkheid bestaat om «te scoren» op artikel 5.3.

Ongeacht de vraag of deze perceptie op voldoende feiten is gebaseerd, menen de commissies dat het wenselijk is om een dusdanig klimaat te creëren – ook in de verhouding tussen de luchtvaartsector en het Openbaar Ministerie – dat indekkingsgedrag van in het bijzonder verkeersvliegers, waarvan de commissies enkele indringende voorbeelden vernamen, wordt vermeden en tegelijkertijd de meldingsbereidheid in stand blijft, respectievelijk nog verder wordt vergroot.

Met het oog daarop is bij leden van de commissies de gedachte gerezen dat dit zou kunnen worden bevorderd door in de Richtlijn voor strafvordering en feitomschrijving luchtvaartwetgeving 2008, dan wel in de Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, tevens op te nemen dat jegens een persoon die heeft gemeld overeenkomstig de meldingsplicht – binnen een nader te bepalen tijdvak na het voorval – nimmer een strafvorderlijk onderzoek zal worden gestart op basis van de overtreding als omschreven in artikel 5.3 jo. 11.9 Wet luchtvaart. Een dergelijke richtlijn dwingt dan zowel de opsporingsambtenaren als het Openbaar Ministerie om alleen dan daadwerkelijk op te treden als er werkelijk een redelijk vermoeden van schuld aan een misdrijf bestaat.

De commissies hebben de indruk, dat op die wijze ook tegemoet wordt gekomen aan hetgeen in de brief van 7 januari 2010 van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers is gesuggereerd, zij het dat het enkele werkzaam zijn bij een luchtvaartorganisatie met een geaccepteerd veiligheidsmanagementsysteem de commissies te vrijblijvend lijkt, en de eis zou moeten worden gesteld dat de betrokkene daadwerkelijk gemeld heeft. Op deze wijze zou de aanpassing van de richtlijn bevorderen dat medewerkers in de luchtvaartsector tot melding overgaan, omdat daarmee dan in ieder geval vaststaat, dat geen vervolging op basis van artikel 5.3 zal plaatsvinden.

De leden van de commissies zouden graag vernemen hoe de bewindslieden hierover denken en of zij over deze suggestie in overleg zouden willen treden met de sector.

Voorzitter van de commissie Justitie,
R. H. van de Beeten

De voorzitter van de commissie Verkeer en Waterstaat,
A. G. Schouw

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2010

In antwoord op de brief van de Voorzitter van de commissie Justitie, respectievelijk Verkeer en Waterstaat van 16 februari 2010, bericht ik u mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat als volgt. Om de veiligheid in de luchtvaart te verbeteren, vindt periodiek overleg plaats tussen de luchtvaartsector en de betrokken overheden met het oog op het uitwisselen van kennis en ervaring met betrekking tot voorvallen, incidenten en ongevallen. Leren van wat er is misgegaan, is een absolute voorwaarde voor het permanent verbeteren van de veiligheid. In het zogeheten casusoverleg bespreken de luchtvaartsector, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie bovendien de interventies naar aanleiding van een voorval, incident of ongeval. Het doel hiervan is meer begrip te krijgen van en voor elkaars werkwijze.

Het is in het belang van de veiligheid dat eenieder die kennis heeft van een voorval, dit meldt zonder dat de vrees bestaat dat een melding welhaast automatisch leidt tot sanctionering. Dit vereist het creëren en onderhouden van een veiligheidscultuur binnen de luchtvaartsector, waarbij luchtvaartvoorvallen openlijk besproken en gemeld worden en waarbij het strafrechtelijk optreden beperkt blijft tot die gevallen waarbij het vermoeden bestaat van opzet of grove nalatigheid.

In de praktijk blijkt dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen een koploper is wat betreft de meldingsbereidheid. Binnen de luchtvaartsector is er veel aandacht voor het melden van voorvallen en voor de kwaliteit van meldingen. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de Wet melding voorvallen burgerluchtvaart die door de Commissie Van Delden is uitgevoerd. Het Openbaar Ministerie is zeer terughoudend in het instellen van vervolging. Bij het Openbaar Ministerie en opsporingsambtenaren is dan ook geen sprake van calculerend gedrag dan wel scoringsdrift, percepties van de luchtvaartsector waarnaar u in uw brief verwijst. In de afgelopen tien jaar heeft het Openbaar Ministerie gemiddeld per jaar één à twee strafzaken voor de rechter gebracht. Het merendeel hiervan heeft betrekking op de kleine luchtvaart. De heer Van Zwol (voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers) bevestigt blijkens het verslag van het mondeling overleg dat u heeft gehad op 22 december 2009, dat artikel 5.3 Wet luchtvaart wel degelijk een rol kan hebben in de kleine luchtvaartsector.

Ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel melding voorvallen burgerluchtvaart is uitvoerig gesproken over artikel 5.3 en heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de wenselijkheid tot aanpassing van dit artikel. In de brief aan de Tweede Kamer van 15 augustus 2006 (Kamerstuk 29 977, nr. 18) is geconcludeerd dat aanpassing van artikel 5.3 van de Wet luchtvaart niet raadzaam is, gelet op het belang van dit artikel als vangnetbepaling.

Zoals al eerder opgemerkt is het Openbaar Ministerie zeer terughoudend bij het instellen van vervolging. De Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart schrijft voor dat in beginsel alleen strafrechtelijk wordt opgetreden bij ongevallen, ernstige incidenten, ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Deze Aanwijzing zorgt ervoor dat het optreden van het Openbaar Ministerie is begrensd. Het is uiteindelijk aan de rechter om te toetsen of het Openbaar Ministerie op

een juiste wijze heeft gehandeld. Indien de rechter oordeelt dat het Openbaar Ministerie strijdig met de eigen Aanwijzing tot vervolging is overgegaan, kan hij het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaren.

Als uit het opsporingsonderzoek blijkt dat er geen sprake is van opzet of grove nalatigheid zal het Openbaar Ministerie niet tot vervolging overgaan en artikel 5.3 Wet luchtvaart dus ook niet ten laste leggen. Hierop bestaat één uitzondering, namelijk indien naar aanleiding van een overtreding van artikel 5.3, eventueel in samenhang met een of meerdere overtredingen van lagere luchtvaartovertredingen (geconstateerd buiten de situatie van het hiervoor bedoelde opsporingsonderzoek) niet wordt voldaan aan een aangeboden transactie. Hierbij moet u denken aan door de luchtvaartpolitie tijdens reguliere controles vastgestelde overtredingen. Dit speelt zich overigens vooral af in de kleine luchtvaart.

Voor een aanpassing van de Richtlijn voor strafvordering en feitschrijving luchtvaartwetgeving dan wel de eerdergenoemde Aanwijzing van het Openbaar Ministerie in die zin dat wordt uitgesloten dat tegen een melder een strafrechtelijk onderzoek kan worden gestart op basis van de overtreding als omschreven in artikel 5.3 jo. 11.9 Wet luchtvaart zie ik geen aanleiding. Het mag m.i. niet zo zijn dat het enkel doen van een melding leidt tot strafrechtelijke immuniteit. Overigens wijs ik u erop dat in de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie is opgenomen dat geen vervolging zal worden ingesteld tegen natuurlijke personen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het Openbaar Ministerie op de hoogte is vanwege de meldingsplicht genoemd in artikel 7.1 Wet luchtvaart. Indien uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat er sprake is van opzet of grove nalatigheid kan tot vervolging worden overgegaan maar geldt als beperking dat de melding zelf niet als bewijs mag worden gebruikt tegen de melder.

Ik ben het, zoals ik hiervoor reeds aangaf, geheel met u eens dat het zeer wenselijk is om een sfeer van vertrouwen en begrip te creëren om het door u genoemde «indekkingsgedrag» te voorkomen. Met het oog op de veiligheid is het van groot belang dat de relatie tussen de luchtvaartsector en het Openbaar Ministerie wordt versterkt. Ik bevorder dan ook een goede en zorgvuldige communicatie tussen de betrokken partijen over elkaars positie en handelswijze. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter zal het bestaande casusoverleg tussen de luchtvaartsector, Verkeer en Waterstaat en het Openbaar Ministerie periodiek worden voortgezet zodat maximaal wordt bijgedragen aan een veilige luchtvaart.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin