

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van de richtlijn 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart.

Mede namens de minister Justitie beantwoord ik onderstaand de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen en gevraagde toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag gevolgd.

- De leden van de CDA-fractie willen weten waarom het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen uiteindelijk hebben afgezien van het in de richtlijn opnemen van een bepaling inzake strafvorderlijke maatregelen.

Onderwerpen die betrekking hebben op de strafrechtelijke samenwerking zijn in het besluitvormingskader van de Europese Unie ondergebracht in de zogenaamde derde pijler. Deze pijler ziet op het beleid inzake Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken (PJSS). Deze samenwerking op strafrechtelijk gebied wordt op tweeërlei wijze bevorderd. In de eerste plaats worden instrumenten ontwikkeld waarin het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken toepassing vindt. Het tweede spoor waarlangs een nauwere Europese samenwerking wordt nagestreefd, is dat van harmonisatie van wetgeving. Daarvoor wordt toepassing gegeven aan de daartoe bestemde derde pijler-bevoegdheid van artikel 31, eerste lid, onder e, van het EU-verdrag. Besluiten op dit terrein kunnen slechts met unanimiteit van stemmen worden genomen. EU-lidstaten beoordelen harmonisatiemaatregelen op strafrechtelijk gebied in het bijzonder in het licht van het vergemakkelijken van justitiële samenwerking in strafzaken. Besluitvorming op vervoersgebied is niet het geëigende kader om over de harmonisatie van strafrechtelijke samenwerking door lidstaten te beslissen. De Gemeenschap beschikt wel over de bevoegdheid om te besluiten over andere procedures zoals bestuursrechtelijke handhaving of privaatrechtelijke normstelling. Een gemeenschappelijk besluit daarover was wel mogelijk en is in de uiteindelijke tekst van de richtlijn verwerkt.

- De leden van de CDA-fractie willen voorts weten hoe in andere EU-lidstaten met strafrechtelijke vervolging wordt omgegaan en of in enige lidstaat volledige immuniteit is toegezegd.

Een omgevingsonderzoek naar de wijze waarop in andere EU lidstaten met de implementatie van de richtlijn is omgegaan vindt thans plaats. Daarbij zij opgemerkt dat de wijze waarop in een lidstaat al dan niet strafrechtelijk wordt opgetreden tegen voorvallen in de burgerluchtvaart buiten het bereik van de implementatieverplichting uit hoofde van de richtlijn nr. 2003/42/EG valt. De Tweede Kamer is toegezegd de resultaten van bovenbedoeld onderzoek voor de zomer toe te zenden. Ik stel voor u tegelijkertijd met de Tweede Kamer hierover op de hoogte te stellen.

- De leden van de CDA-fractie willen weten of het klopt dat artikel 11.26 van het wetsvoorstel uitsluitend leidt tot bewijsuitsluiting wanneer vervolgd wordt wegens een overtreding en niet wanneer vervolgd wordt wegens een misdrijf ook wanneer de aanleiding voor de vervolging buiten de melding ligt.

Graag verduidelijk ik de leden van de fractie van het CDA dat artikel 11.26 van het wetsvoorstel slechts een nadere waarborg inhoudt waar het gaat om het vorderen van gegevens die in het kader van een veiligheidsmanagementsysteem zijn verkregen. Deze kunnen door het openbaar ministerie ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 7.1 alleen worden opgevraagd na machtiging daartoe van de rechter-commissaris.

Artikel 11.26 is overigens niet van toepassing indien vervolging wordt ingesteld op basis van informatie, die het openbaar ministerie ter kennis is gekomen uit andere hoofde dan de melding als bedoeld in artikel 7.1.

- De leden van de CDA-fractie vragen om een verduidelijking van de begrippen misdrijf en overtreding. Ze willen met name weten of de begrippen opzettelijke overtreding en overtreding uit onachtzaamheid uit de richtlijn door de Minister van Justitie op één lijn gezet worden met het begrip overtreding in het Nederlandse strafrecht.

Kenmerkend voor overtredingen is het ontbreken van expliciete opzet- en schuldbestanddelen. Het strafrecht kent, behoudens enkele uitzonderingen in de bijzondere wetgeving, dan ook niet de begrippen opzettelijke overtreding en overtreding uit onachtzaamheid. Voor de strafbaarheid is enkel bepalend of de beklaagde de overtreding heeft begaan. De mate van verwijtbaarheid kan echter wel een factor zijn voor de door de rechter te bepalen strafmaat.

Daarentegen maken opzet of schuld over het algemeen deel uit van de delictomschrijving van misdrijven, en dienen zodoende te worden bewezen.

- De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden voor het inbouwen van een extra waarborg van een rechterlijke toetsing in het wetsvoorstel en willen weten hoe het bijvoorbeeld in de gezondheidssector ligt

Artikel 11.26, dat in het wetsvoorstel is ingevoegd door aanvaarding door de Tweede kamer van het amendement van het lid Haverkamp, is het resultaat van een afweging van belangen tussen enerzijds de bedrijfsinterne veiligheidsmanagementsystemen en anderzijds het strafrechtelijk onderzoek. Het artikel voorziet in een extra zorgvuldige toets van de gerechtvaardigheid van de gegevensvordering door het OM, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden.

Thans vindt een onderzoek plaats naar het bestaan van veiligheidsmanagementsystemen en de wettelijke regeling daarvan in andere maat-

schappelijke sectoren in Nederland, waaronder de gezondheidszorg. De Tweede Kamer is toegezegd de resultaten daarvan voor de zomer toe te zenden. Ik stel voor u tegelijkertijd met de Tweede Kamer hierover op de hoogte te stellen.

- De leden van de CDA-fractie willen weten hoe het staat met het onderzoek naar artikel 5.3 Wet luchtvaart en stellen met het oog op de ruime formulering van die bepaling vraagtekens bij de werkbaarheid van de aanwijzing van de Minister van Justitie voor het OM.

Het onderzoek naar een mogelijke wijziging van artikel 5.3 zal voor de zomer 2006 worden afgerond. Ik stel voor u samen met de Tweede Kamer van de resultaten op de hoogte te stellen.

Voor wat betreft de relatie tussen de formulering van het artikel 5.3 en de werkbaarheid van de aanwijzing van de Minister van Justitie aan het OM kan op deze plaats worden opgemerkt dat de OM-aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart bepaalt dat ten aanzien van de luchtvaart in beginsel alleen vervolging wordt ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten (bijna-ongevallen), ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Deze beleidsregel omgrenst daarmee op heldere wijze het vervolgingsbeleid inzake overtreding van artikel 5.3 Wet luchtvaart.

- Door de leden van de CDA-fractie wordt gevraagd hoe de bewindslieden kunnen bijdragen aan een OM dat zich met een behoorlijke expertise gezag verschaft om op een effectieve en vertrouwenwekkende manier op te treden.

Het OM staat open voor veelvuldig overleg met de luchtvaartsector om daarin, onder meer, uitleg te geven over het opsporings- en vervolgingsbeleid. Inmiddels heeft al een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden. Overigens is binnen het OM een landelijk coördinerend luchtvaartofficier van Justitie aangewezen, die alle luchtvaartzaken beoordeelt en deze voorziet van een afdoeningsadvies. Strafrechtelijk onderzoek naar luchtvaartongevallen en incidenten wordt onder leiding van de luchtvaartofficier uitgevoerd door de Dienst Luchtvaartpolitie van het Korps Landelijke Politiediensten. Tevens laat het OM zich door externe luchtvaartdeskundigen adviseren.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het wetsvoorstel verder gaat dan één op één implementatie van de richtlijn aangezien het geen bescherming biedt tegen strafrechtelijke vervolging. Ze willen weten welke EU-landen de richtlijn inmiddels geïmplementeerd hebben en in welke landen bescherming tegen strafrechtelijke vervolging is opgenomen.

Bij de implementatie van de richtlijn is zoveel mogelijk vastgehouden aan het uitgangspunt van één op één implementatie van Europese regelgeving.

Dit geldt juist ook voor het stellen van regels op strafrechtelijk gebied.

Artikel 8, derde lid van de richtlijn geeft immers aan dat de voorschriften, opgenomen in de richtlijn de toepasselijke nationale strafrechtelijke bepalingen onverlet laten. Op dit punt is juist uitgegaan van de richtlijntekst en is dus geen sprake van aanvullende of ontbrekende regels ten opzichte van vereisten voortvloeiend uit de richtlijn.

De resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop andere EU-landen de richtlijn hebben geïmplementeerd worden u voor de zomer toegezonden.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie willen

weten waarom de bewindslieden geen bescherming tegen strafrechtelijke vervolging in het wetsvoorstel hebben opgenomen en vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot het doel van de richtlijn: het voorkomen van ongevallen en incidenten en niet het vaststellen van schuld of aansprakelijkheid.

Bij het wetsvoorstel is het uitgangspunt gehanteerd van één op één implementatie van Europese regelgeving. Derhalve volgt het wetsvoorstel ook ten aanzien van het beschermingsregiem de voorschriften van de richtlijn, waarin niet voorzien is in strafrechtelijke bescherming. Daarnaast wijs ik erop dat het in strijd is met het wettelijk systeem, en in het bijzonder het opportuniteitsbeginsel, om bepaalde deelnemers in het maatschappelijk verkeer bij voorbaat bij wet te vrijwaren van strafrechtelijke vervolging. Een zekere mate van bescherming tegen strafrechtelijke vervolging wordt echter geboden in de OM-aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Daarin wordt bepaald dat ten aanzien van de luchtvaart in beginsel alleen vervolging wordt ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten (bijna-ongevallen), ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Het strafrecht wordt zodoende voorbehouden voor de ernstige gevallen, waarbij sprake is van opzet of grove nalatigheid. Ik benadruk dat zowel het strafrechtelijk optreden als het door de richtlijn geïntroduceerde systeem van verplichte voorvallemeldingen instrumenten zijn om de veiligheid in de burgerluchtvaart te bevorderen.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of een bepaling als artikel 69 van de Onderzoeksraad voor veiligheid die bij ernstige incidenten en ongevallen onderzoeksinformatie uitsluit als bewijs in o.a. strafprocedures niet ook voor lichtere voorvallen zou moeten gelden.

Bij de vraag of bepaalde onderzoeksgegevens beschermd moeten worden tegen strafrechtelijk gebruik gaat het niet om een onderscheid tussen ongevallen en ernstige incidenten enerzijds en lichtere voorvallen anderzijds, maar om de status van het onderzoekende orgaan.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een bij wet ingesteld, onafhankelijk orgaan dat kan overwegen bepaalde informatie te vragen, in de wetenschap dat die informatie dan onbruikbaar wordt in een eventueel strafproces. Daarentegen kan er niet van worden uitgegaan dat bij een intern onderzoek van een luchtvaartmaatschappij zulke afwegingen worden gemaakt. Indien een bepaling als artikel 69 ook gebruikt zou worden voor interne onderzoeken in de luchtvaartsector, dan wordt naarmate er meer informatie in zo'n onderzoek wordt gebruikt meer informatie onbruikbaar voor het strafrecht. Dit zou leiden tot een onaanvaardbare beperking voor de bewijsvergaring in het strafrechtelijk onderzoek. Overigens voorziet artikel 11.26 van het wetsvoorstel in een aanvullende rechterlijke toets ten aanzien van het vorderen van bepaalde bedrijfsinterne gegevens ten behoeve van gebruik in een strafrechtelijke procedure.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie willen weten of de bewindslieden zich realiseren dat de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging het JAR-OPS systeem, dat vliegmaatschappijen het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem voorschrijft, doorkruist.

Het strafrechtelijk optreden en de veiligheidsmanagementsystemen van de luchtvaartmaatschappijen zijn beide instrumenten om de veiligheid in de burgerluchtvaart te bevorderen. Het strafrecht wordt daarbij gereserveerd voor de gevallen, waarbij sprake is van opzet of grove nalatigheid. Overigens voorziet artikel 11.26 van het wetsvoorstel juist ten aanzien van

bedrijfsinterne veiligheidsmanagementsystemen in een aanvullende rechterlijke toets bij het ten behoeve van strafrechtelijk gebruik vorderen van onderzoeksgegevens die zijn verkregen in het kader van die systemen.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen waarom de inhoud van de Aanwijzing van de minister van Justitie voor het OM niet wettelijk wordt vastgelegd.

Ik stel voorop dat het uitgangspunt is gehanteerd van één op één implementatie van Europese regelgeving. Daar de richtlijn geen strafrechtelijke bescherming regelt, is hierin evenmin voorzien in het onderhavige wetsvoorstel.

Bovendien is het in strijd met het wettelijk systeem, in het bijzonder het opportuniteitsbeginsel, om bepaalde deelnemers aan het maatschappelijk verkeer bij voorbaat bij wet te vrijwaren van strafrechtelijke vervolging. Om deze redenen zijn de criteria voor strafrechtelijke vervolging niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, maar in een beleidsregel van het OM, de Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. De bepalingen in deze aanwijzing zijn het resultaat van een afweging van belangen met betrekking tot het strafrecht enerzijds en de veiligheidsmanagementsystemen anderzijds in het licht van het bevorderen van de veiligheid in de burgerluchtvaart. De OM-aanwijzing zal na twee jaar worden geëvalueerd.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie willen weten aan de hand van welke criteria wordt bepaald of sprake is van onachtzaamheid (zoals bedoeld in de Aanwijzing) en hoe wordt voorkomen dat dit begrip wordt opgerekt.

Het begrip onachtzaamheid krijgt zijn strafrechtelijke betekenis in verhouding tot het begrip grove nalatigheid. Bij grove nalatigheid is sprake van een aanmerkelijke mate van verwijtbare onvoorzichtigheid. Onachtzaamheid, in de zin van de OM-aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, is daarentegen een tekortschieten met een zodanig geringe mate van verwijtbaarheid, dat op grond van deze OM-aanwijzing strafrechtelijke vervolging niet geïndiceerd is.

Het OM zal daarnaast telkens op basis van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval moeten vaststellen of sprake is van onachtzaamheid dan wel grove nalatigheid. Aan de hand van deze vaststelling neemt het OM de beslissing al dan niet tot vervolging over te gaan. Indien vervolging wordt ingesteld staat de kwalificatie van de gedraging uiteindelijk uitsluitend ter beoordeling van de rechter.

- De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of artikel 11.26 van het wetsvoorstel dat door inschakeling van de rechter-commissaris een extra waarborg tegen strafrechtelijke vervolging bevat niet een gekunstelde constructie is waarmee het strafrechtelijk systeem te zeer geweld wordt aangedaan.

Artikel 11.26 is in het wetsvoorstel ingevoegd door aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement van het lid Haverkamp. Het artikel vormt niet zozeer een waarborg tegen strafrechtelijke vervolging als wel een waarborg dat in het kader van een strafrechtelijk onderzoek bepaalde bedrijfsinterne gegevens niet door het OM gevorderd mogen worden dan na machtiging door de rechter-commissaris. Het amendement impliceert weliswaar een onwenselijke uitzondering op de strafvorderlijke systematiek, maar dit betekent naar de mening van de regering niet dat door deze specifieke regeling in alleen dit specifieke geval het bestaande stelsel op onaanvaardbare wijze geweld wordt aangedaan. Artikel 11.26 leidt geens-

zins tot een algehele afscherming van gegevens, maar voorziet slechts in een extra toets voor de gerechtvaardigheid van de gegevensvordering door het OM. Bovendien is de toetsing door de rechter-commissaris begrensd doordat een verband is gelegd met het door het wetsvoorstel geïntroduceerde systeem van verplichte meldingen.

- De leden van de SGP-fractie en de leden van de CU-fractie willen weten waarom Nederland met de implementatie verder gaat dan door de richtlijn wordt gevorderd. Ze stellen daarbij met name vraagtekens bij artikel 11.25, tweede lid en vragen zich af welke argumenten tegen het vervallen van die bepaling pleiten.

Met artikel 11.25 van het wetsvoorstel zijn de voornaamste elementen uit artikel 8, derde lid, van de richtlijn in de Wet luchtvaart overgenomen. Dit geldt zowel voor het eerste als voor het tweede lid van artikel 11.25. Op grond van het eerste lid van artikel 11.25 geldt bij gemelde overtredingen een bescherming tegen het toepassen van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke procedures. In het tweede lid van artikel 11.25 wordt aangegeven dat deze bescherming niet geldt wanneer sprake is van grove nalatigheid. In artikel 8, derde lid, van de richtlijn wordt hetzelfde bepaald. Echter, gelet op de minder toegankelijke formulering van het richtlijnartikel is er bij de implementatie voor gekozen het artikel in de vorm van artikel 11.25, eerste en tweede lid, op te stellen.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus