



Vereniging Publiek Vervoerrecht

Vereniging Publiek Vervoerrecht

Verslag voorjaarsvergadering 2003

'Veiligheid: Beveiliging in de Luchtvaart'

door mr.dr. H.L. van Traa-Engelman, secretaris VPV

De voorjaarsvergadering van de Vereniging Publiek Vervoerrecht (VPV), gehouden op 23 mei 2003 bij Loyens & Loeff, te Amsterdam, had als thema Veiligheid/Beveiliging in de Luchtvaart, waarbij de volgende aspecten aan de orde kwamen

- Samenwerking marechaussee/douane/OM/luchthavens/ luchtvaartmaatschappijen (wie welke taken?)
- Pre-flight controles
- Privatisering van beveiliging
- Bevoegdheid buitenlandse beveiligingsfunctionarissen op Nederlands grondgebied en vice versa
- Privacy-aspecten
- Problematiek "bolletjesslikkers"

De voorzitter, mr. J.A. van der Kolk (partner Loyens & Loeff), gaf in zijn inleiding een overzicht van de verschillende problemen rond het onderwerp, Veiligheid/Beveiliging in de Luchtvaart, aan de hand van actuele gebeurtenissen en feitenmateriaal. Zo noemde hij het tekort aan capaciteit van het opsporingsapparaat en bracht hij het spanningsveld onder de aandacht tussen enerzijds beveiligingsmaatregelen zoals het preventief fouilleren en anderzijds de exploitatie van de luchthaven, welke moet concurreren in een internationale markt. Hij vroeg zich af hoe ver de bescherming van de privacy gegevens gaat/moet gaan bij het verstrekken van passagiersgegevens b.v. aan de Verenigde Staten onder de dreiging van het verlies van landingsrechten. Ook legde hij de nadruk op de (volgens de media) falende aanpak van drugskoeriers in verband met het gebrek aan beschikbare ruimte (cellentekort) en het verbod op overwerk van douane en marechaussee. Tevens kenschetste hij de vergadering als een platform voor discussie voor leden en betrokken partijen, één van de doelstellingen van de Vereniging Publiek Vervoerrecht.

Als sprekers voerden achtereenvolgens het woord:

- De heer B. de Vries – Quality Manager Operations KLM tevens Eerste Officier Boeing 737
- Mevrouw Mr. F.W. van Dongen – Landelijk Coördinerend Luchtvaartofficier van Justitie bij

Postbus 2888
3000 CW Rotterdam

Weena 690
3012 CN Rotterdam

t (010) 224 61 95
f (010) 412 40 89

info@verenigingpubliekvervoerrecht.nl
www.verenigingpubliekvervoerrecht.nl

ABN AMRO 41.10.01.663
GIRO 55.17.033

KVK AMSTERDAM 40537736

het arrondissementsparket Haarlem (locatie Schiphol)

- Prof. Dr. P.P.C. Haanappel – Hoogleraar Lucht en Ruimterecht, Universiteit Leiden.

De presentatie van heer *de Vries* was getiteld "dealing with aggression". Op grond van zijn functie als kwaliteitsmanager en zijn ervaring als bemanningslid/eerste officier zorgt hij dat er voldaan wordt aan de regelgeving op het gebied van agressieve passagiers ook wel genoemd "unruly passengers". Wat betreft bolletjesslikkers merkte hij op dat deze groep in het algemeen geen problemen van agressiviteit aan boord oplevert. Wel kunnen zij aanleiding zijn voor levensreddende maatregelen, zoals een onvoorziene tussenlanding of voor consternatie aan boord door zelfs het overlijden van een bolletjesslikker. Ook kunnen succesvolle bolletjesslikkers op hun terugkeer naar huis zich als agressieve passagiers gedragen.

De door de KLM gevolgde aanpak van agressieve passagiers is gebaseerd op een actie matrix bestaande uit drie niveaus (complies, does not comply, criminal offense) en betreft 4 verschillende gebieden (counters, gate, in-flight, postflight). Het doel van de policy is een zogeheten "watchlist unruly passengers" wereldwijd, bestaande uit een "No-Fly List" en een "Selectee List". Eerstgenoemde lijst, de meest stringente, bevat de namen van personen die geweigerd worden. De tweede bevat de namen van personen, waarop extra gelet moet worden bij de controle en waaraan b.v. het gebruik van alcohol aan boord wordt ontzegd. De genoemde lijsten zijn gebaseerd op rapporten opgesteld door de bemanning. Aan de bemanning wordt daarom sterk aangeraden om altijd aangifte te doen van agressief gedrag. Invoering van het systeem wereldwijd stuit echter op problemen door verschillen in wetgeving in de verschillende landen en problemen met jurisdictie. Terwijl het systeem b.v. wel werkt in Angelsaksische landen, is er geen afdoende regeling in Afrika, waar dan ook vaak geen aangifte gedaan wordt. In landen in Azië daarentegen, treedt men vaak juist nog veel rigouzeuzer op door agressieve passagiers zonder meer in een cel te stoppen. Hierdoor is internationale samenwerking op dit gebied van groot belang. In Nederland bestaat het "Platform Unruly Passengers" dat geleid heeft tot een formulier om in Nederland snel aangifte te doen van agressieve passagiers. Er is daarom dan ook een goede samenwerking met de Nederlandse Marechaussee.

Ook worden er extra maatregelen genomen "on selected routes only", welke neerkomen op informatie aan passagiers, media attentie en veiligheidsbeambten aan boord, de "security escorts". Op deze geselecteerde routes kunnen bovendien "pre-flight checks" plaatsvinden. Deze worden uitgevoerd naar aanleiding van een lijst van criteria vooral met het oog op de aanwezigheid van bolletjesslikkers. Verdachte personen worden dan gescand en indien positief bevonden, geweigerd voor de vlucht. Een rechtzaak betreffende restitutie van de kosten van het ticket, nadat de verdachte werd geweigerd voor de vlucht, is door de KLM gewonnen. Ook op het gebied van de "pre-flight checks" is samenwerking tussen de betreffende landen hoogstnoodzakelijk.

Tenslotte benadrukte de heer *de Vries* het belang van de training van cabine personeel met extra accent op verbale vaardigheden. Bovendien vindt er training plaats van de purser tezamen met cockpit crew. Hij merkte op dat pas in geval van een crisis aan boord de cockpit crew in

beeld komt, waarbij de gezagvoerder actie neemt zoals het doen van aangifte en indien nodig het insluiten in de handboeien. Tenslotte vermeldde de heer de Vries het belang van een adequate opvang van de bemanning op Schiphol na afloop van een incident.

De tweede spreker Mevrouw van Dongen benaderde de verschillende aspecten vanuit haar positie als Officier van Justitie. Zij zette de taken van de Koninklijke Marechaussee (KMAR), de Douane en het OM uiteen in verband met opsporing- en controlebevoegdheden en gaf inzicht in de betreffende procedures, de onderlinge samenwerking en rapportage. De controlebevoegdheid strekt zich ook uit tot het onderzoeken van passagiers. Een recente wetwijziging geeft thans ook de mogelijkheid tot alcohol controles van boordpersoneel (Art. 2.12 Wet Luchtvaart). Deze alcohol controles, die in Nederland door de Luchtvaartpolitie worden gehouden, zijn volgens haar uniek in de wereld. In de Verenigde Staten b.v. worden deze controles door eigen personeel van de luchtvaartmaatschappijen gehouden in samenwerking met de FAA. In het tweede lid van Art. 2.12 van de Wet Luchtvaart wordt een buffer gegeven voor een alcohol verbod van 10 uur vóór het begin van de werkzaamheden, de zogeheten Bottle-Throttle. Mevrouw van Dongen betreurt het echter dat het hier niet een 24 uur verbod betreft zoals in veel andere landen het geval is.

Vervolgens besteedde zij veel aandacht aan de nieuwe (ontwerp)Rijkswet betreffende de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, de opvolger van de huidige Raad voor de Transportveiligheid. Zij ging vooral in op de verhouding van het OM en de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) c.q. de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) in verband met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Ze had vooral kritiek op Art. 64 van nieuwe (ontwerp) de Rijkswet OvV. Het eerste lid geeft in "d" een verbod tot het gebruik van bewijs in o.a. een strafrechtelijk procedure van gegevens, die zijn ontleend aan een vluchtreclorder (Flight Data Recorder, FDR) en een cockpit voice recorder (CVR). Bovendien geeft het tweede lid ook nog een verbod tot vordering ter inzage of in beslag name van dergelijke gegevensdragers, zoals de FDR en de CVR. Gegevens van de FDR kunnen vooral van belang zijn voor het vaststellen van b.v. de hoogte of snelheid tijdens een vlucht en een ongeval. Dit absolute verbod is vooral merkwaardig tegen de achtergrond van internationale regelgeving. Immers de op 27 maart 2003 vastgestelde tekst voor de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de verplichte melding van ongevallen in de burgerluchtvaart, welke als doel heeft het verhogen van de luchtvaartveiligheid roept weliswaar de lidstaten op zich te onthouden van het instellen van procedures met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan. Het maakt echter een voorbehoud voor gevallen van grove nalatigheid (Art.8, lid 3).

Ook de internationale regeling in het kader van het Verdrag van Chicago, dat in Annex 13, Aircraft Accident Investigation, regels geeft voor de voorkoming van "accidents and incidents", maakt een uitzondering op de grondregel dat de gegevens niet aan andere instanties (zoals justitiële autoriteiten) beschikbaar gesteld mogen worden voor andere doeleinden dan het veiligheidsonderzoek. Dit kan zijn in het geval van moord, doodslag, gijzeling of terrorisme.

Terwijl volgens de letter van de oude wet RvTV in beslagname van de FDR wel mogelijk was, kon het niet als bewijs in een rechtsgeding worden gebruikt. Dit laatste was volgens de Memorie van Toelichting gebaseerd op Standard 5.12 van Annex 13 bij het Verdrag van Chicago. Hierin staat echter niets dergelijks vermeld. Het lijkt er op dat deze motivatie zondermeer is overgenomen in verband met Art. 64 van de nieuwe Rijkswet OvV. Zoals het er nu naar uitziet meent het OM een flinke achterstand op te lopen voor de bewijsvoering wanneer de nieuwe wet in werking zal treden.

Tenslotte kwam de ontvlechting van de Rijksluchtvaartdienst aan de orde, die geleid heeft tot duidelijk onderscheid in de verschillende taken door verschillende organen; zoals beleid door het Directoraat Generaal Luchtvaart (DGL), uitvoering waaronder afgifte van vergunningen en brevetten door de Inspectie, Afdeling Luchtvaart in Hoofddorp en handhaving door de Handhavingdienst op Schiphol (HDL). Bovendien noemde mevrouw van Dongen de Luchtvaartpolitie, die handelt in opdracht van de Officier van Justitie.

De derde en laatste spreker, Prof. *Haanappel*, gaf zijn onderwerp de titel "Recente ontwikkelingen, nationaal en internationaal met impact op en rond Schiphol." Hij maakte in de eerste plaats een onderscheid tussen veiligheid en beveiliging in de luchtvaart, waarbij veiligheid zich vooral concentreert rond maatregelen ter verzekering van de veiligheid van het luchtvaartuig. Het Verdrag van Chicago en de daaruit voortvloeiende International Civil Aviation Organisation (ICAO) houden zich vooral bezig met veiligheidsmaatregelen, welke terug te vinden zijn als minimum veiligheidsnormen in de betreffende Annexen bij het Verdrag. Veiligheid levert hoogstens een nalevingsprobleem op.

Beveiliging (Security) betreft vooral de bescherming van de luchtvaart tegen "unlawful interference" zoals kapingen en sabotage. Deze problemen ontstonden in de jaren 60 van de vorige eeuw. Hiertoe dienen de internationale strafrecht verdragen op het gebied van de luchtvaart en de bepalingen van de Chicago Convention in Annex 17, Security –Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference. Dit laatste betreft technische maatregelen voor de beveiliging op internationale vliegvelden zoals de inspectie/screening van passagiers en bagage. De aandacht rond beveiliging is vooral toegenomen na de gebeurtenissen van 11 september 2001. Hierbij wees prof. Haanappel op recente initiatieven in regelgeving door de ECAC (European Civil Aviation Conference), de EU en ICAO. Belangrijke actiepunten zijn de 100% screening van passagiers en bagage en het invoeren van een auditprogramma door ECAC. Met het oog op de beveiliging van luchtvaartterreinen verwees hij voor Nederland naar de Luchtvaartwet, Afdeling 3 A, Beveiliging op Luchtvaartterreinen (Art. 37 a t/m v). Hierin komen de verschillende spelers en verantwoordelijken aan de orde. Art. 37 ab belast de Minister van Justitie met de beveiliging van de burgerluchtvaart. Namens deze treedt tevens op de Commandant van de Koninklijke Marechaussee, die bovendien belast is met de handhaving (Art. 37 t). Spelers zijn: politie, marechaussee, douane, luchthavenexploitant en de personen in dienst van de luchthavenexploitant belast met de beveiliging inclusief particuliere beveiligingsorganisaties en luchtvaartmaatschappijen.

Terwijl de oude wet in paragraaf 4, onder de titel beveiligingsheffing een aantal artikelen (art. 37 j t/m 37 n) wijdt aan de kosten verbonden aan de beveiligingscontrole, zegt de nieuwe nu geldende wet hier niets over. Prof. Haanappel gaat er echter vanuit dat ieder zijn eigen kosten draagt en dat de kosten gemaakt door de luchtvaartmaatschappij uiteindelijk worden doorberekend aan de passagiers.

Wat de problemen rond "unruly passengers" betreft, verwees hij naar de presentatie van de heer de Vries, terwijl hij opmerkte dat veel problemen voorkomen zouden kunnen worden door een alcoholverbod na het passeren van "security" en aan boord van het vliegtuig. Verder plaatste hij de problematiek van de huidige aanpak van "unruly passengers" wat betreft de Nederlandse regelgeving in het kader van de Nederlandse i.p.r. wetgeving. Aangezien een in Nederland geregistreerd luchtvaartuig wel de Nederlandse nationaliteit heeft, doch niet geldt als Nederlands grondgebied, kan een oplossing gevonden worden voor dit jurisdictie probleem door daden gepleegd in een Nederlands luchtvaartuig "te beschouwen als" daden gepleegd op Nederlands grondgebied. Wat betreft de privaatrechtelijke aanpak kan op deze manier een actie tot kosten en schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad worden geëffectueerd. Ook vestigde hij de aandacht op het actuele probleem van de SARS en suggereerde hij dat dergelijke dreigingen in de toekomst wellicht zouden kunnen leiden tot quarantaine maatregelen.

Vervolgens kwamen de perikelen met vervoersvoorwaarden van de luchtvervoerder aan de orde, die hij omschreef als een privaatrechtelijke kwestie met een publiekrechtelijk staartje. Het luchtvervoerbiljet van de passagier bevat een uittreksel van de IATA vervoersvoorwaarden. Het is echter de vraag of de bepalingen van Artikelen 3 en 10, welke betrekking hebben op het weigeren van een passagier, wel rechtsgeldig zijn en niet beschouwd moeten worden als een onredelijk bezwarend beding vallend onder lid a. van Artikel 236 Boek 6 BW (zwarte lijst). Voor de beoordeling hiervan ligt volgens Prof. Haanappel het accent vooral op de woorden "geheel en onvoorwaardelijk". Een mogelijke oplossing voor de toekomst biedt volgens hem het Amerikaanse "rules tariffs" systeem waardoor het eenmaal goedgekeurd de status krijgt van AMvB. Vervolgens stelde Prof. Haanappel de legaliteit van "blacklisting" ter discussie. Hierbij haakte hij in op de door de heer de Vries eerder genoemde "watchlist" en met name de "No-Fly List". Naar zijn mening zou weigering van een passagier op grond van hierboven genoemde Artikelen 3 en 10 slechts per vlucht kunnen gelden.

Wat betreft de Wet Bescherming Persoonsgegevens benadrukte hij de nauwe uitzondering op de bescherming welke slechts geldt ten behoeve van de uitvoering van de politietaak. Hieruit kan worden afgeleid dat luchtvaartmaatschappijen niet de bevoegdheid hebben om gegevens van passagiers zonder meer ter beschikking te stellen aan derden.

Tenslotte volgde een levendige discussie naar aanleiding van een aantal vraagpunten over privacy aspecten met het oog op "watchlists" en de (beperkte) bevoegdheden van het OM in strafzaken t.a.v de Flight Data Recorder.