

Gewelddadige, onhandelbare en overlast veroorzakende vliegtuigpassagiers:

Een grenzeloos veiligheidsrisico

mr. Dick van het Kaar

Onrechtmatig gedrag aan boord van vliegtuigen

In de beginjaren van de burgerluchtvaart hebben zich geen noemenswaardige incidenten voorgedaan als gevolg van strafbare feiten gepleegd aan boord van vliegtuigen. In deze ogenschijnlijk onbezorgde tijd was de burgerluchtvaart slechts weggelegd voor de rijken der aarde, waarbij de beveiliging op luchthavens absoluut geen topprioriteit was. In dat opzicht werden zelfs mensen, niet zijnde passagiers, toegang verleend om zonder strenge veiligheidscontroles zich naar het vliegtuig te begeven om hun familieleden of bekenden een goede vlucht te wensen dan wel te verwelkomen na aankomst van een vlucht. Echter, na deze tamelijk ontspannen periode in de luchtvaart werden vriendelijkheid en respect langzamerhand verdrongen door de toenemende dreiging van agressief gedrag en andere ordeverstoringen tijdens de vlucht die de vliegveiligheid daadwerkelijk in gevaar konden brengen. Nogal opmerkelijk was het feit dat het Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens (CITEJA) de ongewoon groeiende bezorgdheid over luchtvaart gerelateerd terrorisme alsmede inbreuken op de veiligheid aan boord van vliegtuigen reeds sinds 1926 ter discussie had gesteld.

Een specifieke vorm van terrorisme is hijacking, een berucht fenomeen in de luchtvaart sinds 1931, dat uitgroeide tot een wereldwijd gebeuren. Bekend waren de grote aantallen kapingen door Cubaanse vluchtelingen richting de Verenigde Staten en ook vice versa, de zogenaamde Fly-me-to-Cuba vluchten in de 70^{er} jaren van de 20^{ste} eeuw. In die tijd was hijacking ook een methode die vooral gebruikt werd door Arabische groeperingen zoals bijvoorbeeld de gecompliceerde kapingen door Laila Khaled c.s. van niet minder dan vijf verkeersvliegtuigen eindigend op Dawson's Field, een verlaten airstrip in Jordanië, maar ook de kaping van de KLM Boeing 747 Mississippi die vervolgens een drie dagen durende zenuwslopende zwerftocht door het Midden-Oosten doorstond. Als trieste climax vonden de terreuraanslagen van 11 september 2001 plaats die niet alleen voor een enorme schok in de wereld zorgden maar ook anderzijds voor een keerpunt, namelijk de instelling van uitermate stringente zichtbare maar vooral ook onzichtbare veiligheidsmaatregelen in de mondiale burgerluchtvaart.

Veiligheid als topprioriteit en afschrikking vanwege internationale maatregelen over het berechten van vliegtuigkapers zoals vastgelegd in 1970 te Den Haag in het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) hebben vervolgens geleid tot het nagenoeg uitbannen van vliegtuigkapingen. Dat laat echter onverlet dat in het alsmaar toenemende luchtvervoer met jaarlijks meer dan 5 miljard passagiers (2024), het aantal personen met uiteenlopend wangedrag op luchthavens, maar vooral aan boord van vliegtuigen, schrikbarende vormen heeft aangenomen. Het is duidelijk, dit is een volgend hardnekkig probleem dat vraagt om internationale regelgeving, maar ook maatregelen die qua veiligheid reeds op de grond effect moeten sorteren. Incidenten met onhandelbare en overlastveroorzakende passagiers zijn het best te voorkomen door op preventieve wijze dit wangedrag op de grond en dus uit het vliegtuig te houden.

Preventief toezicht op luchthavens wereldwijd, zoals bijvoorbeeld gedragsdetectie richt zich uitsluitend op het waarnemen van specifiek gedrag bij passagiers dat kan duiden op een mogelijke gevaarstelling aan boord. Dat kan in bijzondere gevallen verdacht gedrag inhouden in vergelijking met het "normale" gedrag van legitiem reizende passagiers.

Het vliegen naar welke bestemming ter wereld dan ook is verreweg de veiligste vorm van vervoer waar dus miljarden passagiers per jaar gebruik van maken. Dit indrukwekkende veiligheidsniveau is het resultaat van de professionele inspanningen van internationale luchtvaartorganisaties, overheden, de luchtvaartindustrie als geheel maar evenzeer door universele, stringente regelgeving. Desondanks worden de orde en discipline aan boord van vliegtuigen menigmaal ontregeld door het weerbarstige en ordeverstoring gedrag van een

relatief geringe minderheid dat een onevenredig negatieve impact heeft op de overige passagiers en bemanningsleden en derhalve de veiligheid van vliegtuig en inzittenden in gevaar kan brengen.

Het aantal en de ernst van incidenten waarbij onhandelbare of ordeverstoring, onder de noemer van overlastveroorzakende, passagiers aan boord van vliegtuigen betrokken zijn blijven wereldwijd toenemen. De complexiteit van dit lastige probleem is zodanig dat op internationaal niveau praktische stappen dienen te worden gezet om deze gevaarzettende incidenten te beheersen en bij voorkeur te voorkomen.

De term onhandelbare passagier verwijst naar elke passagier die de gedragsregels aan boord van een vliegtuig niet respecteert of weigert de instructies van bemanningsleden op te volgen, waardoor de goede orde, instructie en discipline worden verstoord.

Onhandelbaar gedrag omvat mishandeling van medepassagiers of bemanningsleden, seksueel misbruik of intimidatie, overmatig gebruik van alcohol of verdovende middelen, dan wel een combinatie ervan op zodanige wijze dat in geval van een noodsituatie niet tijdig geëvacueerd kan worden, roken op de toiletten hetgeen een potentieel brandgevaar kan inhouden, het niet opvolgen van veiligheidsinstructies zoals het weigeren om te gaan zitten en stoelriemen vast te maken en bagage te laten slingeren, vernielingen aanrichten, agressief of zelfs gewelddadig optreden, zowel fysiek als verbaal, dat de veiligheid van de bemanning, passagiers alsmede het vliegtuig in gevaar kunnen brengen.

Een gegeven is dat een vliegtuigcabine een uniek domein is. Gedrag dat sommige mensen op de grond acceptabel vinden kan echter in een vliegtuig dat zich voortbeweegt op grote hoogte en met hoge snelheid een oncontroleerbare situatie tot gevolg hebben. Roken in een gebouw kan illegaal zijn en schadelijk voor de gezondheid zijn, maar roken in een toilet tijdens de vlucht is niet alleen tegen alle regels in maar kan ook ernstige of zelfs dodelijk gevolgen hebben als er brand uitbreekt. Dit is maar een van de vele incidenten die in de praktijk voorkomen.

In die praktijk is overigens aangetoond dat wanordelijk gedrag een onmiddellijke impact heeft op de goede orde en discipline aan boord. Kortom, de uitwerking van zodanig dwaas gedrag kan vergaande gevolgen hebben.

Schrikbarende toename van onacceptabel gedrag van passagiers

Wat de redenen ook mogen zijn voor het toenemende aantal onhandelbare passagiers, dit schandelijke gedrag valt niet te tolereren, daar waar de veiligheid absolute prioriteit heeft en de orde aan boord gehandhaafd dient te blijven. De vraag is echter hoe dit intolerante gedrag beteugeld kan worden. De International Federation of Air Line Pilots' Associations (IFALPA) zegt met zoveel woorden dat de veiligheid in de lucht reeds op de grond moet beginnen. Het belangrijkste instrument om te voorkomen dat potentieel onhandelbare passagiers aan boord van een vliegtuig kunnen stappen, is het hanteren van een volslagen duidelijk 'zero tolerance' beleid. Dit beleid dient gebaseerd te zijn op waarschuwingen vooraf maar ook de bewustwording bij passagiers dat onhandelbaar gedrag aan boord niet getolereerd wordt en dienovereenkomstig zal worden bestraft.

Desondanks is gedurende een periode van 3 jaar (2021-2023) het aantal gerapporteerde incidenten waarbij onhandelbare en overlastveroorzakende passagiers betrokken waren aan boord van vliegtuigen bijna verdubbeld. Volgens de gegevens van de International Air Transport Association (IATA) kwam het neer op een ratio van 1 incident op 835 vluchten in 2021 naar 1 incident op 480 vluchten in 2023. Vanwege de wereldwijde toename van het aantal vluchten en passagiers zal het totale aantal incidenten, indien er geen afdoende oplossingen gevonden kunnen worden, nog verder stijgen.

In de mondiale luchtvaartindustrie, met name de beveiliging op luchthavens, is het een van de grootste uitdagingen om zich te conformeren aan nieuwe bedreigingen en dat te doen door nieuwe methodes te ontwikkelen om deze bedreigingen te beperken. Veiligheid in de lucht begint op de grond. Anders gezegd, incidenten met onhandelbare passagiers kunnen het best preventief aangepakt worden door dit onhandelbaar gedrag op de grond vroegtijdig op te merken en dus buiten het vliegtuig te houden.

Een veelbelovende methode is Behavioural Detection die wereldwijd zijn intrede in de luchtvaart heeft gedaan. Deze kostendekkende preventieve methode werkt als succesvolle aanvulling op bestaande maatregelen ten aanzien van de beveiliging van de luchtvaart. De techniek van deze innovatieve methode wordt toegepast door politiefunctionarissen, immigratie- en douanebeambten en ander doelgericht opgeleid luchthavenpersoneel en

derhalve volledig geïntegreerd in de beveiligingsketen van (inter)nationale luchthavens. Bewustwording en daarmee beoogde afschrikking bij vliegtuigpassagiers kan plaatsvinden door het proactief communiceren van verboden gedrag en mogelijke sancties via media en sociale media. Deze methode dient echter ook op fysieke locaties op luchthavens voor het vertrek middels schermen of posters gehanteerd te worden.

Hoewel het belangrijke proactieve manieren zijn in het terugdringen van het probleem is de werking niet waterdicht. Jammer genoeg blijven incidenten met overlastveroorzakende passagiers aan boord van vliegtuigen regelmatig plaatsvinden waardoor bemanningleden, met name de gezagvoerder, bepaalde verregaande formele bevoegdheden zijn toegekend.

Volgens de EASA (European Union Aviation Safety Agency) neemt alleen al in de EU het aantal meldingen vanwege onhandelbare en overlastveroorzakende passagiers aan boord van vliegtuigen verontrustend toe. Luchtvaartmaatschappijen hanteren tegenwoordig zwarte lijsten, maar het delen van deze lijsten met andere luchtvaartmaatschappijen stuit evenwel op privacy regels, zoals dat bij het uitwisselen van gevoelige persoonsgebonden informatie normaliter voorkomt. Dit neemt niet weg dat onlangs gegevens van passagiers, die door de KLM en dochteronderneming Transavia (als eerste luchtvaartmaatschappijen in de wereld) op de zogenaamde No-Fly lijst zijn geplaatst vanwege ontoelaatbaar gedrag aan boord van de vloot maar ook op de luchthavens, onderling zullen worden gedeeld met inachtneming van bestaande complexe regelgeving omtrent privacy.

Op dit punt ontbreekt volgens ingewijden de urgentie om effectief onderzoek te doen om adequate nationale regels zonder vergunningsplicht op te stellen, laat staan om een EU verordening of richtlijn te entameren betreffende het onderling delen van zwarte lijsten door Europese luchtvaartmaatschappijen.

Niet alleen op nationaal maar vooral op supranationaal en internationaal niveau leveren stringente beperkingen bij het mogelijk delen van privacygevoelige gegevens betreffende amokmakers aan boord complicaties op. Naast luchtvaartmaatschappijen hanteren ook overheden No-Fly lijsten, zoals de Verenigde Staten met de federale TSA No-Fly list van de Transportation Security Administration (TSA) die deze lijst geïmplementeerd heeft door middel van het Secure Flight programma.

Voor de No-Fly list screent de TSA individuen door gebruik te maken van gegevens van de Terrorist Screening Database (ook wel genoemd de Terrorist Watchlist) die door het FBI Terrorist Screening Center, TSC) wordt bijgehouden. Alle individuen die op de TSA No-Fly list komen te staan mogen niet aan boord van burgervliegtuigen stappen om binnen, naar of vanuit de VS te reizen. Zowel de TSA No-Fly list als de Terrorist Watchlist, die volgens de overheid samen een bescherming vormen tegen bedreigingen ten aanzien van de Amerikaanse burgerluchtvaart, worden fel bekritiseerd door landelijke organisaties op het gebied van, onder meer, burgerrechten, discriminatie en racisme.

Een belangrijk argument voor het uitwisselen van gegevens van overlastveroorzakende passagiers is dat de veiligheid aan boord de hoogste prioriteit heeft. Zonder uitwisseling van gegevens kunnen de gevolgen van ernstig wangedrag van passagiers buitengewoon groot zijn. Medepassagiers die geconfronteerd worden met dit wangedrag kunnen daar uiterst vervelende nawerkingen tot zelfs trauma's aan overhouden. Nu zijn er echter meer soorten van gegevensuitwisselingen in de burgerluchtvaart. Zo verplichten de bevoegde autoriteiten in de EU lidstaten luchtvaartmaatschappijen om passagiersgegevens door te geven in verband met de controles aan de buitengrens en voor rechtshandhaving teneinde terrorisme en zware criminaliteit te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Informatie over passagiers, zoals passagiersgegevens (Passenger Name Records, PNR) en met name Advance Passenger Information (API), speelt een essentiële rol bij het identificeren van hoogrisicopassagiers, met inbegrip van die hoogrisicopassagiers die niet op een andere manier bekend zijn bij rechtshandavingsinstanties.

PNR-gegevens verwijzen naar reisgegevens van de passagier die een vlucht boekt, reisdata en contactgegevens die verzameld en bewaard worden door luchtvaartmaatschappijen. API-gegevens zijn identiteits- en vluchtgegevens van de passagier die reeds aan boord zit. Luchtvaartmaatschappijen verzamelen die gegevens voor de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming van de desbetreffende vlucht.

Het is gebleken dat het reeds bestaande rechtskader voor passagiersgegevens, te weten Richtlijn 2004/82/EG van 29 april 2004, waarin regels zijn vastgesteld over het gebruik van PNR-gegevens, beveiligingslekken en afwijkingen op nationaal niveau van lidstaten vertoonden met

als gevolg dat de bepalingen moesten worden geactualiseerd en herzien om duidelijke, geharmoniseerde en doeltreffende regels over de verzameling en doorgifte van API-gegevens vast te stellen. Voor wat betreft de uitwisseling van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers met het oog op veiligheid en de beveiliging, heeft de EU in deze context een nieuw rechtskader gepubliceerd bestaande uit twee aparte verordeningen ten aanzien van het verzamelen en doorgeven van vooraf te verstrekken passagiersgegevens, de zogenaamde API ten behoeve van grenstoezicht en rechtshandhaving.

Het eerste rechtsinstrument, Verordening (EU) 2025/12 (PB L van 8.1.2025), ook wel de API-verordening, betreft de verzameling en de doorgifte van API-gegevens met het oog op het versterken en vergemakkelijken van de controles aan de buitengrenzen. Het tweede, Verordening (EU) 2025/13 (PB L van 8.1.2025) betreft de verzameling en de doorgifte van API met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken alsmede het vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, waaronder bijvoorbeeld het kapen van vliegtuigen valt (Bijlage II Richtlijn (EU) 2016/681 van 27 april 2016). Richtlijn (EU) 2016/681 is in Nederland omgezet in de PNR-wet, Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

De behoefte aan twee verschillende rechtsinstrumenten is te wijten aan de verschillende rechtsgrondslagen: Artikel 77, lid 2, en Artikel 79 VwEU voor grensbeheer en migratie en Artikel 82, lid 1, onder d en Artikel 87, lid 2 VwEU voor justitiële samenwerking in strafzaken en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Wahl, 2025). Vanwege de tweede verordening worden API en andere PNR-gegevens, gezamenlijk, via een router (gecentraliseerd systeem voor datatransmissie) naar de passagiersinformatie eenheden (PIE's) gestuurd in de verschillende lidstaten.

Aangezien Verordening (EU) 2025/13 complementair is aan Richtlijn (EU) 2016/681, moeten de verplichtingen die vanwege deze verordening op luchtvaartmaatschappijen van toepassing zijn, gelden voor alle vluchten waarvoor de lidstaten luchtvaartmaatschappijen moeten verplichten PNR-gegevens door te geven uit hoofde van voornoemde richtlijn, ongeacht de plaats van vestiging van de luchtvaartmaatschappijen die deze vluchten uitvoeren. Het gaat zowel om geregelde als ongeregelde vluchten, zowel tussen lidstaten en derde landen alsook tussen verschillende lidstaten onder de voorwaarden aangegeven in deze verordening en richtlijn.

Deze werkwijze ter verhoging van de veiligheid in de burgerluchtvaart betekent echter niet dat er een juridische rechtsgrond aanwezig is waarop persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld door middel van lijsten tussen de luchtvaartmaatschappijen als het gaat om gewelddadige, onhandelbare en overlastveroorzakende passagiers. De PNR-gegevens van passagiers of het verwerkingsresultaat ervan kunnen naar de daartoe bevoegde overheidsinstanties, aangewezen door de lidstaat in kwestie, op verzoek worden toegestuurd om in het kader van de rechtshandavingdoeleinden actie te ondernemen.

Anderzijds ligt het uitwisselen van gegevens over overlastveroorzakende passagiers door of vanwege luchtvaartmaatschappijen een stuk gevoeliger. Het blijkt nog steeds voor deze luchtvervoersbedrijven, die over het algemeen private ondernemingen zijn, anders dan de bevoegde overheidsinstanties, een langzaam zo niet vrijwel onmogelijk proces te zijn om goedkeuring of bevoegdheid op dit punt te verkrijgen terwijl het praktisch gezien zeker zou helpen om een zo breed mogelijk en beter beeld te vormen.

Ofschoon een luchtvaartmaatschappij ten aanzien van dit heikele onderwerp interne regels mag maken dient deze onderneming aan drie voorwaarden te voldoen als het gaat om het opstellen van een eigen zwarte lijst, ofwel de lijst waar niemand op wil staan:

1. De onderneming dient een gerechtvaardigd belang te hebben bij het gebruik van de zwarte lijst, bijvoorbeeld aan het voorkomen en reageren op wangedrag.
2. Deze zwarte lijst moet noodzakelijk zijn en het doel kan niet op een andere minder ingrijpende manier worden bereikt.
3. De onderneming moet duidelijk kunnen maken waarom haar belang zwaarder weegt dan het privacybelang van de betrokkenen aangezien plaatsing op een zwarte lijst van luchtvaartmaatschappijen een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van iedere betrokkene betekent.

Wanneer sprake is van het extern delen van zwarte lijsten die strafrechtelijke gegevens over personen bevatten zijn zwaarwegende eisen in het geding (Algemene Verordening Gegevensbescherming). Voorts dient de luchtvaartmaatschappij een protocol op te stellen

inhoudende de wijze waarop deze onderneming invulling geeft aan de verplichtingen uit de AVG (ICTRecht).

De internationale juridische instrumenten om wangedrag aan boord terug te dringen

Hoewel afschrikking, het observeren van specifiek verdacht gedrag, het delen van zwarte lijsten, sancties etc. bijdragen aan het mitigeren van onacceptabel gedrag van passagiers aan boord, zijn het juist de bemanningsleden, professionals die eerstelijns handhaving uitoefenen over dit afwijkende gedrag. Zij zijn het namelijk die een cruciale rol spelen in het waarborgen van de veiligheid en het comfort aan boord van het vliegtuig.

Wanneer men een luchtvaartuig tijdens de vlucht met alle inzittenden en bagage aan boord beschouwd als een kleine gemeenschap die tijdelijk afgesloten is van de rest van de wereld wordt het duidelijk dat in deze groep van mensen een soort van rechtsorde dient te zijn. Gezien het internationale karakter van de burgerluchtvaart is het wenselijk dat een dergelijke rechtsorde overal ter wereld zou moeten gelden (Kamminga, 1953).

Het was reeds in 1910 toen de Franse jurist Fauchille een voorstel deed bij het Institute of International Law (Institut de Droit International, IDI) om door middel van een wetboek van luchtvaartrecht een oplossing te bieden voor de bijzondere problemen in verband met de toepassing van het recht en de rechtsmacht op strafbare feiten gepleegd aan boord van vliegtuigen. Hij opperde dat misdaden gepleegd door een bemanningslid of ieder andere persoon aan boord onderworpen dienen te worden aan de jurisdictie en de wetten van de staat waar het vliegtuig is ingeschreven, in deze context het nationaliteitsbeginsel oftewel het recht van de vlag anders gezegd het registratiebeginsel, ongeacht de nationaliteit van de daders. Het nationaliteitsbeginsel wordt in Artikel 17 van het Verdrag van Chicago van 1944 (Convention on International Civil Aviation, ICAO Doc. 7300) weergegeven als: "aircraft shall have the nationality of the state in which they are registered".

Dit beginsel moet echter aangevuld worden met de regels van het beschermingsbeginsel vanwege de mogelijke misdadige aantasting van de veiligheid en de rechtsorde van de benadeelde staat, ongeacht waar deze misdaden plaatsvinden. Het registratiebeginsel is overigens een geschikt juridisch instrument boven de volle zee en andere vrije gebieden (zoals Antarctica) die niet onderworpen zijn aan de soevereiniteit van een bepaalde staat.

Volgens het Verdrag van Chicago erkennen de verdragsluitende staten, op grond van een reeds bestaande regel van internationaal gewoonterecht, dat elke staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit heeft over de luchtruimte boven zijn grondgebied inclusief de territoriale wateren (Artikelen 1 en 2) en derhalve zijn jurisdictie kan uitoefenen binnen dat territorium (territorialiteitsbeginsel).

Territorialiteit kan worden beschouwd als de hoeksteen van het internationale recht aangaande prescriptieve jurisdictie, gezien het sterke verband ervan met het fundamentele beginsel van mondiale ordening van territoriale soevereiniteit. Het wordt normatief gerechtvaardigd op grond van het feit dat een misdaad of andere afwijkende activiteit in de eerste plaats een bedreiging vormt voor de openbare orde van de staat op wiens territorium het plaatsvindt (Ryngaert, 2007).

Anderzijds staat dit zogenoemde territorialiteitsbeginsel haaks op het registratiebeginsel. Bovendien is het territorialiteitsbeginsel en bijbehorende jurisdictie lastig toe te passen gezien de moeilijk te bepalen geografische positie op het moment van het aan boord gepleegde misdrijf of overtreding gezien de hoge moderne subsone vliegsnelheden (8 NM per minuut) en het dientengevolge gezwinde passeren van territoriale luchtruimgrenzen, zoals met name het geval is in Europa.

Naast het registratiebeginsel en het territorialiteitsbeginsel zou ook sprake kunnen zijn van de toepassing van het recht van de plaats van vertrek dan wel het recht van de plaats van bestemming. Bijkomend nadeel van deze principes is dat er veelal geen rechtstreekse relatie zal bestaan tussen de misdaad en het strafrecht van de staat waar het vliegtuig uiteindelijk land nadat de misdaad is begaan of de staat waar het desbetreffende vliegtuig vertrokken is voordat het vergriep zou hebben plaatsgevonden. Hoewel deze staten weinig consideratie of neiging zullen hebben bij het vervolgen van de misdaad wordt de plaats van landing soms beschouwd als zijnde subsidiair, zoals in een vroeg stadium (IDI) reeds voorgesteld is door De Visscher, uitgaande van het principe van dubbele competentie bij het registratiebeginsel en het territorialiteitsbeginsel (Shubber, 1973).

Reeds in 1910 pleitte de Nederlandse juriste Lycklama à Nijeholt met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel en het registratiebeginsel voor een gecombineerd systeem voor de toepassing van het strafrecht. Zij stelde voor dat in eerste instantie het territoriaal recht zou moeten worden toegepast en dat het recht van de vlag van het vliegtuig alleen van toepassing zou moeten zijn zolang de openbare orde alsook de veiligheid van de staat waarboven wordt gevlogen niet in het geding zouden zijn, en tevens in de gevallen waarin het niet mogelijk is om te bepalen boven welke staat het vergrijp heeft plaatsgevonden (Honig, 1953).

Ondanks de concurrente uitgangspunten behorende bij het territorialiteitsbeginsel en het registratiebeginsel, is het standpunt van dubbele competentie, met andere woorden een combinatie van beide beginselen, door een groot aantal staten bij het ontwerpen van het Verdrag van Tokyo (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, ICAO Doc. 8364) onderschreven. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat het *ne bis in idem* beginsel niet veronachtzaamt dient te worden aangezien het niet in de officiële tekst van het verdrag voorkomt vanwege een negatief advies ingediend tijdens de conferentie in Tokyo.

Uiteindelijk is toch gekozen voor een prioritair systeem waarbij de staat van registratie gerechtigd en tevens verplicht is zijn jurisdictie toe te passen op incidenten aan boord van vliegtuigen (Artikel 3.1). Wanneer men uitgaat van het territorialiteitsbeginsel worden de handhavingbevoegdheden van de staat in wiens luchtruim het vliegtuig zich ten tijde van de overtreding bevindt beperkt op grond van de voorwaarden gesteld in Artikel 4 van het verdrag.

Het Verdrag van Tokyo regime

De uiteindelijke totstandkoming van het Verdrag van Tokyo in 1963 heeft aangetoond dat de inspanningen verricht door de International Civil Aviation Organisation (ICAO) bij het formuleren en het aanvaarden van dit internationale verdrag omtrent het vraagstuk van jurisdictie ten aanzien van misdaden gepleegd aan boord van vliegtuigen succesvol zijn gebleken. De doelstellingen van het Verdrag van Tokyo bestrijken een verscheidenheid aan onderwerpen met als primaire intentie de veiligheid aan boord van vliegtuigen te waarborgen waarbij de bescherming van mensenlevens en eigendommen voorop staat. Meer in algemene zin tracht het een passend regime te creëren voor het reguleren van de kwestie van jurisdictie over de bovengenoemde misdaden, waaronder het vraagstuk van onverenigbaarheid van of gebrek aan jurisdicties, alsmede om een aantal oplossingen te bieden voor de problemen die hiermee gepaard gaan. In de meeste gevallen wordt de reikwijdte van een staat bepaald door internationaal (publiek) recht. Staten mogen slechts regels stellen en handhaven in die mate waarin internationaal recht aan deze staten jurisdictie toekent. De internationale regels inzake jurisdictie, gewoonlijk vastgelegd in verdragen, zijn van belang voor de reikwijdte en de toepassing van, onder andere, het strafrecht van een staat.

Aangezien verschillende nationale wetgevingen verschillende scenario's voorzagen voor de extraterritoriale toepassing van de regels inzake jurisdictie ten aanzien van misdaden gepleegd aan boord van vliegtuigen, wilden de opstellers van het Verdrag van Tokyo een zekere mate van internationale uniformiteit bereiken in de regels die van toepassing zijn op de vervolging van strafbare feiten die zijn gepleegd aan boord van vliegtuigen (ICAO gespecialiseerde subcommissie).

De verdragen en protocollen met betrekking tot de materie van overlastveroorzakende en onhandelbare en passagiers, en bovendien van het ernstig misdadig gedrag bij hijacking van vliegtuigen, creëren extraterritoriale jurisdicties van staten dat op zijn beurt met zich meebrengt dat de verdragsluitende staten de wettelijke bevoegdheid hebben om gezag uit te oefenen buiten het eigen grondgebied (Garrod, 2024). Zowel het Verdrag van Den Haag als het Verdrag van Tokyo (Artikel 11), volledig of gedeeltelijk gerelateerd aan hijacking, zijn op dat specifieke punt op het universaliteitsbeginsel gebaseerd waardoor iedere verdragsluitende staat zijn (strafrechtelijke) jurisdictie volgens internationaal recht overal ter wereld kan uitoefenen (De Hoogh, Molier, 2014).

Door de totstandkoming van het Verdrag van Tokyo werd een langdurige studie van de juridische commissies van CITEJA en de ICAO, in de beginjaren gericht op de juridische status van vliegtuigen en de juridische positie van de gezagvoerder, in het bijzonder in het internationale commerciële luchtverkeer, niet langer in die vorm gecontinueerd. Nadat de Raad van de ICAO in 1953 de juridische status van vliegtuigen als terugkerend onderwerp op het werk programma

van de juridische commissie van de ICAO had geplaatst, werden verscheidene sessies besteed aan het kernachtige onderwerp omtrent de strafrechtelijke elementen en de complicaties gerelateerd aan de juridische status van vliegtuigen, later terugkomend in een ontwerp met als titel: "Juridische status van vliegtuigen", waarbij al gesproken werd over bepaalde handelingen welke misdaden waren volgens de jurisdictie van de staat van registratie van het vliegtuig en de jurisdictie van de territoriale staat, de laatste weliswaar onder bepaalde voorwaarden.

Een meer nauwkeurige titel over het onderwerp, tot stand gekomen in 1958 na een sessie van een gespecialiseerde juridische (sub)commissie, werd aangenomen als: "Ontwerp van een overeenkomst over overtredingen en bepaalde andere handelingen aan boord van vliegtuigen". Dit uiteindelijke ontwerp bevatte ook het door de Amerikanen voorgestelde artikel gewijd aan hijacking, het zeker stellen tegen dubbele procesvoering, de rechten en taken van de gezagvoerder, van de overige bemanningsleden en passagiers, de rechten en verplichtingen van de verdragsluitende staten alsmede de immuniteiten.

Dientengevolge erkent het Verdrag van Tokyo voor de eerste keer in de geschiedenis van het internationale luchtvaartrecht bepaalde formele bevoegdheden en immuniteiten van de gezagvoerder tijdens internationale vluchten.

De formele intentie van het Verdrag van Tokyo wordt gedefinieerd als: de veiligheid in vliegtuigen te waarborgen, het leven en de eigendommen aan boord te beschermen en in het algemeen de veiligheid van de burgerluchtvaart te bevorderen.

Het Verdrag van Tokyo voorziet daartoe in een aantal hoofddoelstellingen:

1. Unificeren van de regels betreffende de toewijzing van jurisdictie over misdaden die aan boord van vliegtuigen gepleegd worden. Het verdrag stelt overduidelijk vast dat de staat waar het vliegtuig is geregistreerd de bevoegdheid heeft om zijn (straf)wetten toe te passen op incidenten die zich aan boord tijdens de vlucht voordoen, ongeacht waar het vliegtuig zich bevindt (Artikel 3.1). Een belangrijk aspect van het verdrag is dat het de uitoefening van de extraterritoriale jurisdictie door de verdragsluitende staten onder de in Artikel 4 bedoelde omstandigheden internationaal erkent.
2. Het verdrag geeft de gezagvoerder, medebemanningsleden en passagiers die bijstand verlenen de benodigde bevoegdheden om orde en discipline aan boord te handhaven. De gezagvoerder kan op grond van gerechtvaardigde redenen redelijke, rechtmatige maatregelen nemen omwille van een persoon die een misdaad of een handeling heeft gepleegd of op het punt staat te plegen die de veiligheid aan boord van het vliegtuig tijdens de vlucht in gevaar brengt. Het verdrag voorziet in de immuniteit voor de gezagvoerder, medebemanningsleden en passagiers die aan boord bijstand verlenen inzake maatregelen overeenstemmend met de bepalingen gesteld in het verdrag zoals dwang. Immuniteit bestaat ook voor de exploitant. De gezagvoerder kan bij een, naar zijn mening, ernstige overtreding de betreffende persoon (de beschuldigde) aan de daartoe bevoegde autoriteiten overdragen (Artikel 10). Overigens heeft deze persoon ook bepaalde rechten.
3. Wat betreft de bevoegdheden van de gezagvoerder in deze situatie wordt de vlucht gedefinieerd als: de tijd tussen het moment dat alle buitendeuren van het vliegtuig na het instappen gesloten zijn tot het moment dat zo'n deur voor het uitstappen weer geopend wordt. In geval van een noodlanding gelden aanvullende condities (Artikel 5.2).
4. Het verdrag schetst de plichten en verantwoordelijkheden van de verdragsluitende staten waarin het vliegtuig landt na het door een persoon aan boord plegen van een misdaad. Deze plichten en verantwoordelijkheden hebben met name betrekking op de autoriteit over, en de zorg jegens de beschuldigde persoon die binnen het grondgebied van die staat in opdracht van de gezagvoerder het vliegtuig dient te verlaten. In het geval van het aan boord plegen van een ernstige misdaad volgens het strafrecht van de verdragsluitende staat van registratie, wordt de beschuldigde persoon stante pede overgedragen aan de bevoegde autoriteiten, vergezeld van bewijs, een verklaring en aanvullende informatie voor nader onderzoek.
5. Het verdrag is tevens bedoeld om de leemte met betrekking tot bevoegde jurisdicties in te vullen teneinde het ontsnappen van plegers aan rechtsvervolging, zoals dat voor 1963 het geval was, te belemmeren. Uitleveringsbeletselen mogen zeker niet leiden tot straffeloosheid (*aut dedere aut judicare*). Praktisch gezien is het verdrag er helaas onvoldoende in geslaagd om deze doelstelling te bereiken.
6. Het verdrag heeft bepalingen gewijd aan het opkomende probleem in de 20^{ste} eeuw van het tijdens de vlucht kapen (hijacking) van een vliegtuig. Anders gezegd, wanneer bijvoorbeeld een persoon aan boord door geweld of dreiging daarvan een daad van inmenging,

overmeestering of andere onrechtmatige handeling over de controle van een vliegtuig in de lucht heeft gepleegd of op het punt staat te plegen. In dat geval zullen de verdragsluitende staten alle passende maatregelen nemen om de controle over het vliegtuig terug te geven aan de wettige gezagvoerder dan wel zijn controle te laten behouden (Artikel 11). Hier is feitelijk sprake van universele jurisdictie voor alle verdragsluitende staten naar internationaal recht.

Nochtans is het Verdrag van Tokyo er niet in geslaagd om antwoord te geven omtrent de handhaving van uitlevering, hechtenis en vervolging van vliegtuigkapers. Het was te zwak om effectieve sancties te bieden voor de handhaving ervan en het vertrouwde slechts op de bestaande toepasselijke strafwetgeving van alle verdragsluitende staten. Bovendien definieert het verdrag niet wat een strafbaar feit is volgens het strafrecht, noch worden handelingen die de goede orde en discipline aan boord van vliegtuigen in gevaar kunnen brengen uiteengezet. Dit wordt overgelaten aan het oordeel van de verdragsluitende staat. Het feit dat gevaarbrengende handelingen niet zijn ondergebracht in de categorie ernstige misdaden is een van de belangrijkste tekortkomingen van het verdrag en derhalve nadelig voor de harmonisatie in het internationale recht. Het herformuleerde niet meer dan de reeds bestaande verplichtingen uit het internationaal gewoonterecht.

Bovendien is het Verdrag van Tokyo uitsluitend van kracht in staten die het geratificeerd hebben. Vooral in de beginfase was de werking ervan nogal beperkt. Na verloop van tijd is het verdrag echter door een groot aantal staten geratificeerd. Het is alleen van toepassing op vliegtuigen tijdens de vlucht, zonder rekening te houden met mogelijke aanvallen en sabotage acties op faciliteiten en geparkeerde vliegtuigen op luchthavens.

In principe verplicht het Verdrag van Tokyo de verdragsluitende staten om jurisdictie uit te oefenen met betrekking tot ernstige overtredingen en misdrijven die alleen aan boord van vliegtuigen van de eigen nationaliteit (registratie) zouden worden gepleegd.

Gezien de diepe bezorgdheid die de Verenigde Naties liet blijken in Resolutie 2551 over de vliegtuigkapingen in de 60er jaren van de 20^{ste} eeuw en de nogal summiere bepalingen in het Verdrag van Tokyo over deze specifieke materie, werden staten opgeroepen om alle mogelijke stappen te ondernemen om verdere kapingen van vliegtuigen tegen te gaan. Dit was de opmaat naar de totstandkoming van twee internationale verdragen, namelijk het Verdrag van Den Haag uit 1970 betreffende strafbaarstelling van het gewelddadig in zijn macht nemen of houden van vliegtuigen alsmede van enkele andere gedragingen die de veiligheid en de ongestoorde continuatie van het luchtverkeer in gevaar zouden kunnen brengen, en het meer algemene Verdrag van Montreal (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1971, ICAO Doc. 8966).

Beide verdragen werden opgevolgd door het supplementaire Montreal Protocol van 1988, ICAO Doc. 9518, het Verdrag van Beijing van 2010 (Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, ICAO Doc. 9960) en tevens het tegelijk aangenomen Beijing Protocol (Protocol Supplementary to The Hague Convention, ICAO Doc. 9959). Deze internationale instrumenten zijn gerelateerd aan het tegengaan en strafbaarstelling van geweld op zowel luchthavens als gericht op en in vliegtuigen.

Derhalve verruimde het Montreal Protocol de draagwijdte van het Verdrag van Montreal terwijl beide Beijing instrumenten het Montreal Protocol naderhand verder aanvulden vanwege nieuwe ontwikkelingen op het gebied van luchtvaartbeveiliging. De Beijing instrumenten zijn bovenal ingegeven door de terroristische aanslagen op 1 September 2001 in de Verenigde Staten. De internationale gemeenschap werd als gevolg van deze gruwelijke daden aangespoord om te overwegen het juridische kader voor internationale samenwerking inzake terroristische daden en terrorismebestrijding te hervormen en te actualiseren.

Het moderniserende Montreal Protocol van 2014

In het begin van de 21^{ste} eeuw werd het duidelijk dat het fenomeen overlastveroorzakende passagiers steeds ernstigere vormen begon aan te nemen en zodoende de schreeuw steeds luider werd om een veel strenger internationaal juridisch kader te vormen. Het Verdrag van Tokyo uit 1963 werd beschouwd als ineffectief, niet langer up-to-date en vooral ook een internationaal verdrag waarbij nog immer op vrij eenvoudige wijze de corrigerende maatregelen die door luchtvaartmaatschappijen of staten jegens overlastveroorzakende en onhandelbare passagiers werden opgelegd ontweken konden worden.

Luchtvaartmaatschappijen kunnen op eigen initiatief het vervoer aan personen die een

veiligheidsrisico vormen ontzeggen op grond van de vervoersvoorwaarden en nationale wetgeving. Het is echter algemeen bekend dat er aantoonbare gevallen zijn waarin deze speciale categorie passagiers aan wie het vervoer bij de ene luchtvaartmaatschappij is geweigerd gewoon met een andere luchtvaartmaatschappij reizen en hun reis voortzetten. Het Verdrag van Tokyo slaagde er volstrekt niet in om deze speciale categorie passagiers op passende wijze af te schrikken omdat volgens de bepalingen van het verdrag de staat waarin het betreffende vliegtuig geregistreerd staat in principe de enige staat is die de bevoegdheid heeft om deze speciale categorie passagiers te vervolgen. Sinds echter in veel gevallen de staat van registratie niet noodzakelijkerwijs de staat van de exploitant (in de regel de luchtvaartmaatschappij) is als gevolg van een toenemend aantal vliegtuigen dat opereert onder leasecontracten voor korte of langere termijn, wordt door het protocol een verplichting voor de jurisdictie van de staat van de luchtvaartmaatschappij vastgesteld. De reden hiervan is dat de registratie van een vliegtuig van de lessor als gevolg van de leaseovereenkomst doorgaans niet overeenkomt met de vliegtuigregistratie van de staat waar de lessee (de exploitant) zijn domicilie heeft. Een verklaring voor deze discrepantie kan bijvoorbeeld gevonden worden in de rechten van de lessor zoals op het gebied van financiering, conservatoir beslag, de gedeponeerde algemene voorwaarden, sub-leasing, onderhoud, routepatroon en verzekeringen.

Het Montreal Protocol van 2014 tot wijziging van het Verdrag van Tokyo is aangenomen met als doel de staten beter in staat te stellen een escalatie van de ernst en frequentie van incidenten van overlastveroorzakend en onhandelbaar gedrag aan boord van vliegtuigen te beteugelen. Het protocol heeft op instigatie van onder andere IATA het Verdrag van Tokyo gemoderniseerd, in die zin dat de verplichte jurisdictie aangaande overtredingen en ander ernstig wangedrag gepleegd door een persoon aan boord van een vliegtuig bij de staat van de luchtvaartmaatschappij ligt of bij de staat waar de landing op de geplande bestemming plaatsvindt. Indien evenwel het vliegtuig noodzakelijkerwijs moet uitwijken naar een derde staat, anders gezegd de uiteindelijke staat van landing, dat heeft deze staat de bevoegdheid om zijn jurisdictie te doen gelden en uit te oefenen.

Deze bevoegdheden hebben echter twee geïncorporeerde waarborgen vanwege de vrees die een aantal staten hadden uitgesproken inzake de rechtszekerheid en evenredigheid, anders gezegd een eerlijk proces (onder andere het *ne bis in idem* beginsel) en redelijke behandeling. Deze aanpak sluit aan bij de ontwikkelingen in de burgerluchtvaart waarbij het toepassingsgebied steeds breder wordt.

Tijdens de discussies voorafgaande aan het tot stand komen van de uiteindelijke tekst van het protocol werd duidelijk dat de uitbreiding van de jurisdictie van de staat van landing een van de kernkwesaties was die moest worden aangepakt in de context van onhandelbare en overlastveroorzakende passagiers. Om de terughoudendheid van sommige staten weg te nemen om de jurisdictie unilateraal uit te breiden tot extraterritoriale overtredingen gepleegd door niet-onderdanen aan boord van vliegtuigen die in een andere staat zijn geregistreerd en er in veel gevallen weinig of geen verband zal bestaan tussen de staat van landing en de vermeende overtreders was het voor de subcommissie wenselijk om steun te vinden bij andere staten die expertise hadden met betrekking tot deze kwestie.

Uiteindelijk werd er voldoende steun gevonden voor opname van de staat van landing en tevens voor de staat van de exploitant voor wat betreft de uitoefening van jurisdictie in de tekst van het protocol. Een onhandelbare en overlastveroorzakende passagier kan dus onderworpen worden aan de wetten van deze staten indien zij partij zijn bij het Montreal Protocol en indien ze de juiste wetgeving hebben geïmplementeerd om rechtsgevolgen te geven in hun rechtsgebieden. Het toepasselijke nationale recht hangt ook af van de vraag of de vlucht na het incident terugkeert naar de staat van herkomst, doorgaat naar de staat van de eindbestemming of uitwijkt naar een andere staat.

Het protocol geeft tevens aan dat verdragsstaten hun jurisdictie niet mogen misbruiken en derhalve humanitaire principes in acht moeten nemen bij de aanpak van de speciale categorie passagiers. Verder maakt het protocol gewag van de coördinatie tussen staten met betrekking tot jurisdictie en de wettelijke erkenning en een bepaalde bescherming van de aan boord aanwezige IFSO (In-flight security officer) op grond van bilaterale en multilaterale overeenkomsten of relevante regelingen tussen de verdragsluitende staten (ICAO Annex 17, Hoofdstuk 4.7).

Het Montreal Protocol vult niet alleen de leemtes op in het Verdrag van Tokyo voor wat betreft jurisdicties maar het identificeert op duidelijke wijze bepaalde gedragingen aan boord van

vliegtuigen die als een overtreding moeten worden beschouwd, hetgeen op zijn beurt zal leiden tot passende strafrechtelijke of andere juridische procedures die door staten dienen te worden ondernomen. Een voorbeeld van een leemte in het Verdrag van Tokyo is het volgende: als men een personeelslid in een winkel of restaurant aanrandt, is de kans groot dat men wordt gearresteerd en wordt vervolgd. Zou men dit doen jegens een lid van de bemanning op een internationale vlucht, dan zou de kans groot zijn dat men er niet voor zou worden gestraft. De reden is dat de autoriteiten, rechtshandhavers en rechtsvervolgers op de plaats van bestemming vaak machteloos staan om op te treden volgens de bepalingen van het Verdrag van Tokyo waarin voor wat betreft jurisdictie het beginsel van de staat van registratie gehanteerd wordt en niet zonder meer (voorwaarden in Artikel 4, Verdrag van Tokyo) het beginsel van de staat van landing.

Ook erkent het protocol dat luchtvaartmaatschappijen het recht hebben op grond van het nationale recht om schadevergoeding te eisen voor de (on)kosten die zijn gemaakt wegens overlastveroorzakende en onhandelbare passagiers. Men moet dan denken aan de kosten van vertraging, voor extra landingsgelden en dito afhandelingskosten, diverse claims en schade. Deze vorderingen en sancties die de overheden middels gerechtelijke procedures kunnen opleggen zouden een krachtige afschrikwekkende werking moeten hebben. Het protocol verduidelijkt gedragingen die tenminste als overtredingen moeten worden aangemerkt en kunnen worden vervolgd zoals fysieke aanval of dreiging jegens bemanningsleden of een andere passagier alsmede het pertinent weigeren om wettige instructies ten behoeve van veiligheidsdoeleinden op te volgen die door of namens de gezagvoerder van het vliegtuig zijn gegeven.

Gezien de snelle verplaatsing van vliegtuigen over de landsgrenzen kan onhandelbaar en overlastveroorzakend gedrag onderworpen zijn aan de regels, wetten en jurisdicties van verschillende staten. Vanwege deze diversiteit kan dit wangedrag in het ene rechtsgebied als misdrijf worden beschouwd, in een ander rechtsgebied echter juist niet. Een kwestie van perceptie en interpretatie. Wanneer een vermoedelijke dader moet worden vervolgd in een staat waar een buitenlands vliegtuig is geland kan bovendien de vraag rijzen of dit wangedrag een strafbaar feit vormt, en dan niet alleen in de staat van landing maar ook in de staat waar het vliegtuig staat geregistreerd. Het werd dan ook nuttig geacht om op internationaal niveau een geharmoniseerde lijst van strafbare feiten samen te stellen die als een gemeenschappelijk referentiekader zou kunnen worden beschouwd.

ICAO Circulaire 288, LE/1 (Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly/Disruptive Passengers) produceerde in 2002, als eenmalig document, een nogal gedetailleerde lijst van strafbare feiten gepleegd aan boord van vliegtuigen alsmede administratieve sancties die door verdragsluitende staten voor zover mogelijk kunnen worden opgenomen in de eigen nationale wetgeving. Deze circulaire en vervolgens een eerste editie uit 2019 van een aanvullende handleiding over het identieke onderwerp (Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers, ICAO Doc. 10117) als resultaat van de aanneming van het Montreal Protocol in 2014, dragen bij aan mondiale unificatie.

Als toevoeging van de reeds bestaande bepaling (Artikel 3.2 Verdrag van Tokyo) dat elke verdragsluitende staat de maatregelen neemt die nodig kunnen zijn om zijn jurisdictie als de staat van registratie te vestigen ten aanzien van strafbare feiten begaan aan boord van de in die staat geregistreerde vliegtuigen, bepaalt het protocol dat elke verdragsluitende staat tevens de maatregelen moet nemen die nodig zijn om zijn jurisdictie te vestigen ten aanzien van strafbare feiten aan boord van vliegtuigen in de volgende gevallen:

- a. als de staat van landing, wanneer (i) het vliegtuig aan boord waarvan de overtreding is gepleegd, zijn laatste vertrekpunt of eerstvolgende punt van de geplande landing op zijn grondgebied heeft, en het vliegtuig vervolgens op zijn grondgebied landt met de vermeende dader nog aan boord; (ii) de veiligheid van het vliegtuig of van personen of goederen daarin, of de goede orde en discipline aan boord, in gevaar komt;
- b. als de staat van de exploitant, wanneer de overtreding wordt begaan aan boord van een vliegtuig dat zonder bemanning is verhuurd (dry-lease) aan een huurder wiens hoofdvestiging of, indien de huurder een dergelijke vestiging niet heeft, wiens vaste verblijfplaats in die staat zich bevindt (Artikel 3.2 *bis* Montreal Protocol).

Overigens zijn de andere internationale juridische instrumenten, te weten het Verdrag van Den Haag (1970), het Verdrag van Montreal (1971), het Montreal Protocol (1988) en het Verdrag en

het Protocol van Beijing (2010) eveneens moderniserend geweest op de onderscheiden toepassingsgebieden.

Slotsom

Afgezien van het redelijke succes van het Verdrag van Tokyo (met 185 lidstaten in 2012) in de bijna 50 jaar sinds 1963 heeft de ICAO gespecialiseerde subcommissie in 2013 de vraag gesteld of dit instrument nog geschikt zou zijn om adequaat te reageren op de in het afgelopen decennium ontstane situatie in de internationale burgerluchtvaart, met name het toenemende aantal ernstige incidenten in de burgerluchtvaart en de onaanvaardbare gevolgen ervan voor de veiligheid aan boord voor inzittenden. Het antwoord op die vraag was duidelijk. Er waren voldoende redenen voor een modernisering van de conservatieve verdragsbepalingen om te voldoen aan de moderne tijd.

Hoewel het aantal overlastveroorzakende en onhandelbare passagiers in vergelijking met het totale aantal personen dat gebruik maakt van een vliegtuig marginaal is te noemen, kan de impact van dit ernstig wangedrag een disproportioneel effect hebben op zowel het ordelijke verloop van de vlucht als de veiligheid ervan. Dat is ook een belangrijke reden waarom de schrikbarende toename van dit ernstig wangedrag een grenzeloze zorg is voor de luchtvaartgemeenschap en in het bijzonder voor de luchtvaartmaatschappijen.

Wat de redenen ook mogen zijn voor het toenemende aantal overlastveroorzakende en onhandelbare passagiers, het staat onomstotelijk vast dat dit vaak ernstige wangedrag tijdens de vlucht in ieder geval intolerabel is, te meer daar in die fase het hoogste niveau van veiligheid, orde en discipline geenszins aangetast mag worden.

Indien passagiers op welke wijze dan ook op de hoogte worden gebracht van onrechtmatig gedrag aan boord resulterend in het opleggen van mogelijkzwaar sancties, is het van belang dat er passende handhavingsmaatregelen worden genomen tegen degenen die zich niet aan de regels houden. Of dit een afschrikwekkende werking zal hebben blijft de vraag. Wanneer er geen reactie van de rechtshandhavers komt op dergelijk gedrag, dan ondermijnt dit de toegepaste procedure. De vraag is ook of de bestaande internationale regelgeving als ontoereikend zou moeten worden beschouwd om dit gedrag adequaat te ontmoedigen.

Ofschoon het bestrijden van hijacking uiterst effectief is gebleken, is daarentegen ernstig wangedrag aan boord van vliegtuigen een hardnekkig fenomeen dat vraagt om drastische maatregelen teneinde het veiligheidsniveau in de luchtvaart hoog te houden. Ondanks het complexe karakter van het probleem zijn er praktische stappen die kunnen worden gezet om incidenten met overlastveroorzakende en onhandelbare passagiers tijdens de vlucht te kunnen voorkomen en te beheersen.

Nogmaals, doelbewuste informatie over de verplichtingen en verantwoordelijkheden van passagiers en het duidelijk maken dat onrechtmatig gedrag aan boord van vliegtuigen niet getolereerd wordt en derhalve zal worden bestraft zijn belangrijke voorwaarden voor een veilige vluchtuitvoering. Op dit gebied is een proactief handhavingsbeleid van alle staten uiteraard noodzakelijk. Daarvoor is het essentieel dat alle ICAO lidstaten de aangepaste verplichtingen geformuleerd in het Montreal Protocol tot wijziging van het Verdrag van Tokyo op prompte wijze implementeren in de nationale wetgeving en uiteraard toepassen.

Tot slot blijft de prangende vraag hangen: zijn de privacyregels met betrekking tot de identiteitsgegevens van de dader van een misdaad begaan aan boord van een vliegtuig, en daarmee de onmogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om op wereldwijde schaal tot uitwisseling van die gegevens te komen, belangrijker dan de alomtegenwoordige dodelijke dreiging van gevaar die deze dader tijdens de vlucht teweegbrengt.

Dit moet een aansporing zijn voor internationale luchtvaartorganisaties als de ICAO (193 lidstaten, 2025), IATA en IFALPA, die de veiligheid en orde in de burgerluchtvaart hoog in het vaandel hebben staan, om daarin een doorslaggevende rol te spelen.

Literatuur:

- Boyle, R.P., Pulsifer, R., *The Tokyo Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (1964).
- Garrod, M., *Extraterritorial Criminal Jurisdiction in International Law: Time for an Empirical Examination* (2024).
- Honig, J.P., *The Legal Status of Aircraft* (1953).

- De Hoogh, A.J.J., Molier, G., Handboek Internationaal Recht (2014).
- Kamminga, M.S., The Aircraft Commander in Commercial Air Transportation (1953).
- Klip, A.H., Massa, A.S., Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht (2010).
- Lycklama à Nijeholt, J.F., De luchtvaart in het volkenrecht (1910).
- Ryngaert, C., Jurisdiction in International Law (2007).
- Shubber, S., Jurisdiction over Crimes on Board Aircraft (1973).
- Wahl, T., New Legal Framework on Collection and Transmission of Advance Passenger Information for Law Enforcement Purposes (2025).