

Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank

Een rechtsvergelijkend onderzoek over de ervaringen met Titel VIA van
Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering

L.A. van Noorloos

L.E.M. Hamers

J. van der Ham

T. Kooijmans

A.C.M. Spapens

R. Ceulen

SAMENVATTING

1. Onderwerp en aanleiding

Dit onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre en op welke wijze Titel VIA van het vierde boek van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) – bestaande uit de artikelen 539a-539w – aangepast dient te worden om eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden weg te nemen.

Titel VIA bevat bepalingen met betrekking tot de opsporing van en het onderzoek naar strafbare feiten buiten het rechtsgebied van een rechtbank. De titel schept een basis in het Nederlandse recht voor de uitoefening van bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden op het grondgebied van vreemde staten, de (Nederlandse) territoriale en volle zee, de lucht daarboven en de (kosmische) ruimte. Niet alleen biedt Titel VIA een algemene grondslag voor strafrechtelijk onderzoek en opsporing door Nederlandse autoriteiten in het buitenland, ook bevat de titel een aantal bijzondere regels voor dergelijk optreden waarbij juist wordt afgeweken van de overige regels binnen het Wetboek van Strafvordering. Nederlandse opsporingsambtenaren zullen immers doorgaans niet ter plaatse zijn op het moment dat zich op afgelegen locaties, zoals op zee of in de lucht, een strafbaar feit voltrekt. Ook kan een verdachte niet zomaar voor een rechterlijke autoriteit worden geleid wanneer hij zich op een schip midden op de oceaan bevindt. Bepaalde bevoegdheden die in het Wetboek van Strafvordering in beginsel zijn toegekend aan opsporingsambtenaren, kunnen in dit kader dan ook worden uitgeoefend door anderen, zoals commandanten van militaire schepen of luchtvaartuigen, kapiteins en gezagvoerders van luchtvaartuigen. In beginsel mogen die functionarissen slechts optreden op aanwijzing van de officier van justitie (die in deze regeling een centrale rol heeft), tenzij er sprake is van spoed.

Bij het uitoefenen van extraterritoriale strafvordering – het uitoefenen van formele rechtsmacht buiten het eigen territoir – zijn staten gebonden aan strenge eisen van soevereiniteit en territorialiteit. Art. 539a Sv bepaalt dat Nederlands strafvorderlijk optreden in het buitenland slechts binnen de grenzen van het volkenrecht en het interregionale recht mag plaatsvinden.

Bij extraterritoriale strafvordering is vaak sprake van passieve rechtshulpverlening: waar de verzoekende staat bij de klassieke rechtshulp de aangezochte staat verzoekt om tot onderzoekshandelingen over te gaan, voert de verzoekende staat bij extraterritoriale opsporing deze handelingen zelf uit in het buitenland.

Er is weinig bekend over de toepassing en interpretatie van Titel VIA. Hoewel er genoeg relevante wetenschappelijke literatuur bestaat met betrekking tot de theoretische basis van Titel VIA, is onduidelijk of en op welke wijze Titel VIA in de praktijk wordt toegepast, of de titel bekend is bij functionarissen in de strafrechtspraktijk en of de titel in dat kader wellicht tot problemen leidt. Met name vanwege deze leemte is bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid de behoefte ontstaan aan een exploratief onderzoek naar de ervaringen met en toepassing van Titel VIA. Dit onderzoek voorziet daarin. Het Wetboek van Strafvordering wordt

momenteel gemoderniseerd en in het kader daarvan zullen mogelijk ook de art. 539a e.v. Sv op een nieuwe wijze worden vormgegeven.

2. Onderzoeksvragen en methode

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd: in hoeverre en op welke wijze dienen de art. 539a e.v. Sv en de daarin gehanteerde begrippen aangepast te worden om eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden weg te nemen?

Die vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat kan (op hoofdlijnen) worden gezegd over de achtergrond en ontwikkeling van de bepalingen met betrekking tot strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank?
2. Hoe vaak werden in de periode 2010-2018 in concrete gevallen de art. 539a e.v. Sv in strafprocedures toegepast en in welke context?
3. Welke ervaringen hebben betrokken partijen met de toepassing van de art. 539a e.v. Sv?
4. Welke wettelijke mogelijkheden met vergelijkbare strekking als art. 539a e.v. Sv bestaan er in het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk en welke verschillen en overeenkomsten zijn er met de Nederlandse wetgeving?

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn aan de hand van een juridische en wetshistorische analyse de hoofdlijnen en achtergrond van de bepalingen besproken. Deze vraag is primair beantwoord op basis van een analyse van relevante Kamerstukken, jurisprudentie en literatuur.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de frequentie en de wijze waarop art. 539a e.v. Sv is toegepast in de praktijk. Daarbij is onderzoek gedaan naar alle gepubliceerde rechterlijke uitspraken waarin de artikelen uit Titel VIA naar voren komen.

In lijn met de derde onderzoeksvraag is tevens ingegaan op de praktijkervaringen met de thematiek waar de titel aan raakt. Dit had met name betrekking op opsporing op (volle) zee omdat daar van het belang van Titel VIA het meest is gebleken. Hiertoe zijn interviews afgenomen met personen die in de praktijk met extraterritoriale strafvordering te maken hebben gehad, zoals officieren van justitie, opsporingsambtenaren en kapiteins. Ook zijn in de beginfase enkele oriënterende interviews gehouden met strafrechtsdeskundigen bij universiteiten en andere instituties die zich op een meer abstract (wetenschappelijk) niveau met de bepalingen betreffende extraterritoriale strafvordering bezig hebben gehouden. In totaal zijn zeventien semigestructureerde interviews afgenomen.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een globale topiclijst die mede is opgesteld aan de hand van de informatie die tijdens het beantwoorden van de onderzoeksvragen 1 en 2 is verkregen, maar die ook organisch is gegroeid aan de hand van wat andere respondenten te berde hebben gebracht. Het gaat hierbij om kwalitatieve

en exploratieve dataverzameling. Gezien het beperkte aantal interviews kan de verkregen informatie niet volledig representatief worden genoemd voor de ervaringen die zijn opgedaan met de toepassing van extraterritoriale strafvordering, maar geeft deze wel een globaal beeld van wat er zoal speelt. Tijdens de interviews is specifiek ingegaan op casuïstiek uit de praktijk. Ook zijn er vragen gesteld aan de hand van enkele globale (fictieve) scenario's op het gebied van opsporing op zee en in de lucht.

Aanvankelijk was het de bedoeling om een aantal praktijkcasus te bestuderen aan de hand van dossiers van het Openbaar Ministerie. Het verkrijgen van een dekkend cijfermatig overzicht omtrent het aantal voor dit onderzoek relevante zaken dat bij het Openbaar Ministerie is ingeschreven is niet mogelijk gebleken. Uit de interviews bleek dat de titel niet of nauwelijks expliciet naar voren komt in onderzoeken en de bijbehorende dossiers. Wel speelt de titel soms op de achtergrond een rol. Daarom is gevraagd naar enkele dossiers waarbij de thematiek van Titel VIA meer impliciet aan de orde is gekomen. Dat heeft drie dossiers opgeleverd.

De vierde onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een inventarisatie van de relevante regelingen in het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk. Bij de vergelijking met de Nederlandse wetsartikelen is gekeken naar de vraag of de wijze waarop de buitenlandse regelingen zijn geformuleerd, oplossingen bieden voor de bij ons ervaren praktische knelpunten. Daarmee zijn op een globaal niveau knelpunten geconstateerd en geïnventariseerd die voor Nederland van belang kunnen zijn.

Gezamenlijk leveren deze resultaten inzicht in eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden in het huidige juridisch kader die zich kunnen voordoen. Daarbij wordt gekeken naar rechtsstatelijke beginselen zoals rechtszekerheid en bescherming van fundamentele rechten, alsmede naar de effectiviteit in de zin van werkbaarheid en duidelijkheid van de normen voor diverse partijen in de rechtspraak.

3. Bevindingen

3.1 Achtergrond en ontwikkeling van Titel VIA

Titel VIA is in 1967 in werking getreden en is sindsdien grotendeels gelijk gebleven. De regeling werd in 1969 aangepast om – naast bevoegdheden voor de kapitein en de commandant – ook te voorzien in bevoegdheden voor de gezagvoerder van een luchtvaartuig en zodoende te voldoen aan het Verdrag van Tokio inzake strafbare feiten aan boord van luchtvaartuigen.

In het Wetboek van Strafvordering van 1926 werd er nog van uitgegaan dat strafvordering zich slechts op Nederlands grondgebied zou afspelen. In de jaren '60 veranderde dat; het wetsontwerp in 1965 had mede als aanleiding dat de bestaande wetgeving te gefragmenteerd, onduidelijk en inadequaaf was om de problematiek van extraterritoriale strafvordering aan te pakken. Er bestonden al wel enkele specifieke regelingen op het gebied van scheepvaart – de kapitein was reeds belast met het handhaven van de openbare orde aan boord en het gezag over alle opvarenden, en deze had daarmee reeds de bevoegdheid om in spoedsituaties met dwang op te treden – alsmede tijdelijke regelgeving met betrekking tot illegale radiostations op zee. Het wetsontwerp beoogde een

permanente, nationale en sluitende regeling met een ruimer bereik, mede met het oog op het groeiende internationaal personenverkeer en de verdragsverplichting om voldoende strafvorderlijke voorzieningen te treffen ter bescherming van volle zee. Bovendien maakten de toegenomen mogelijkheden voor communicatie tussen schip en wal het optreden van de kapitein tegen strafbare feiten makkelijker. Daarbij wilde de wetgever nauwkeuriger regelen welke bevoegdheden exact mochten worden ingezet en een rol voor de officier in het geven van aanwijzingen verankeren.

3.2 Inhoud en betekenis van de bepalingen

Hoewel art. 146 Sv de bevoegdheid van opsporingsambtenaren in beginsel beperkt tot 'het grondgebied waarvoor zij zijn aangesteld of waar zij in overeenstemming met de bepalingen van de Politiewet 2012 buiten dat grondgebied hun taak vervullen', biedt art. 539a Sv een specifieke grondslag voor het optreden buiten dat gebied. Art. 539a Sv is de kernbepaling van Titel VIA die de uitoefening van bevoegdheden in verband met de opsporing van strafbare feiten en het onderzoek daarnaar buiten het rechtsgebied van een rechtbank mogelijk maakt. Wel kunnen de bevoegdheden in de titel enkel worden uitgeoefend voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten (art. 539a lid 3 Sv). Aan de eis van een volkenrechtelijke grondslag kan worden voldaan als de aangezochte staat toestemming verleent in een concreet geval of als er een verdrag of overeenkomst van toepassing is waarin deze toestemming op een meer structurele wijze is geregeld.

Art. 539a Sv betreft niet alleen de opsporing: het gaat om alle bevoegdheden in verband met de opsporing van strafbare feiten en het onderzoek daarnaar, 'anders dan ter terechtzitting'. De uitsluiting van het onderzoek ter terechtzitting baseerde de wetgever op de rechterlijke indeling: ten tijde van de totstandkoming van Titel VIA waren rechtbanken niet bevoegd feiten te berechten buiten het rechtsgebied dat hen binnen Nederland was toegewezen, anders vreesde men dat rechtbanken in elkaars vaarwater zouden gaan zitten – een situatie die inmiddels is gewijzigd. Een ander argument was dat een bevoegdheid als het horen van getuigen ook aan de rechter-commissaris overgelaten kan worden.

'Voor zover in deze Titel niet anders is bepaald' kunnen de strafvorderlijke bevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering en van bijzondere wetten worden gebruikt. Titel VIA is er vooral op ingericht om een aantal specifieke bepalingen te geven voor de (buitengewone) omstandigheid dat buiten Nederland strafvorderlijk wordt opgetreden, met name op Nederlandse schepen en in vliegtuigen. In die omstandigheden zijn immers lang niet altijd Nederlandse justitiële autoriteiten aanwezig. Enerzijds zijn sommige waarborgen in de strafvorderlijke bepalingen buiten Titel VIA in die omstandigheden minder goed te realiseren en dus achterwege gelaten, zoals de rechterlijke toetsing van detentie; anderzijds zijn bepaalde waarborgen, zoals de rol van de officier van justitie, juist versterkt.

Een ieder die de bevoegdheden uit Titel VIA uitoefent dient dit 'onverwijld' te melden aan de officier van justitie en dient ten spoedigste aanwijzingen van de officier van justitie te verkrijgen over hoe te handelen (art. 539b lid 2 en 3 Sv). Nalatigheid in de uitoefening van de meldingsplicht is strafrechtelijk gesanctioneerd in art. 446a Sr.

De tweede afdeling van Titel VIA regelt de toepassing van bijzondere dwangmiddelen. Bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden die buiten Titel VIA slechts toekomen aan staatsautoriteiten, zoals het staande houden van de verdachte en de aanhouding buiten heterdaad, komen in deze regeling mede toe aan commandanten, schippers en gezagvoerders.

Een regel zoals in art. 59a lid 1 Sv – dat de verdachte binnen drie dagen en achttien uur na diens aanhouding wordt voorgeleid voor de rechter-commissaris – is in de titel niet opgenomen. Opvallend is dat vrijheidsbeneming tot achttien dagen (vanaf de aanhouding) kan duren als de officier van justitie niet bereikt kan worden (art. 539l lid 6 Sv), al wordt vanuit de praktijk aangegeven dat dit niet voorkomt. Nadere regels met betrekking tot de behandeling van aangehouden verdachte zijn uitgewerkt in het Besluit ex art. 539n Wetboek van Strafvordering. Dit besluit is ongewijzigd gebleven sinds 1967 en bevat bijvoorbeeld nog steeds ‘verstrekking van water en brood in plaats van gewoon voedsel’ als disciplinaire maatregel.

De derde en laatste afdeling van Titel VIA is gewijd aan de verplichtingen van de kapitein (‘schipper’), die onder meer de verantwoordelijkheid heeft om de officier van justitie ‘onverwijld en op de snelst mogelijke wijze’ in kennis te stellen van elk misdrijf aan boord begaan ‘waardoor de veiligheid van het vaartuig of van de opvarenden in gevaar is gebracht of waardoor iemands dood of zwaar lichamelijk letsel is veroorzaakt’ (art. 539u lid 1 Sv). Schending van dit voorschrift is als overtreding strafbaar gesteld in art. 471a Sr.

Met betrekking tot de luchtvaart geldt, blijkens de wetsgeschiedenis, een enigszins afwijkend regime omdat de toepasselijkheid van Titel VIA op de luchtvaart wordt beperkt door de begrenzings van het Verdrag van Tokio, dat de grenzen aangeeft voor het optreden in verband met strafbare feiten aan boord van luchtvaartuigen. Zo is bijvoorbeeld de bevoegdheid tot overdracht aan de bevoegde autoriteiten van de landingsstaat (zie art. 539l lid 3 en art. 539t Sv) afkomstig uit het Verdrag van Tokio.

3.3 *Toepassing in de praktijk*

De bepalingen uit Titel VIA worden weinig expliciet genoemd in de jurisprudentie. Titel VIA speelt waarschijnlijk op de achtergrond veel vaker een rol in de rechtspraak, zonder dat altijd de noodzaak wordt gevoeld om er daadwerkelijk naar te verwijzen. De rechtspraak waarin de artikelen uit Titel VIA wel wordt genoemd, heeft betrekking op diverse vraagstukken en situaties; zowel op het territorium van andere staten (gezamenlijke politieacties zoals grensoverschrijdende observatie, optreden van Nederlandse politie-infiltranten; aanhouding van verdachten en getuigenverhoren in het buitenland) als op zee (optreden tegen piraterij en kapingen; getuigenverhoren op een schip). Er zijn geen uitspraken bekend die betrekking hebben op extraterritoriale strafvordering met betrekking tot de luchtvaart. De belangrijkste onderwerpen die naar voren komen in de bovengenoemde rechtspraak, concentreren zich op de toetsing van (met name de te verbinden processuele gevolgen aan een schending van) het volkenrecht (art. 539a lid 3 Sv) en de reikwijdte van de titel.

Een uitvoeringsregeling van de bevoegdheden in Titel VIA ontbreekt, in die zin dat er geen criteria zijn voor *wanneer* men extraterritoriaal dient op te treden. Uit het onderzoek blijkt dat er wel een uitvoeringsinstrument

bestaat specifiek met betrekking tot de zeevaart, namelijk de OM-Aanwijzing pre-opsporing, opsporing en vervolging van maritieme strafbare feiten. In deze Aanwijzing zijn echter vooral regels te vinden over de vraag *wie* moet optreden. Intern is bij de opsporings- en vervolgingsautoriteiten bovendien wel nagedacht over de vraag wanneer men besluit tot optreden in verschillende situaties en over het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Eén van de officieren van justitie stelt bovendien dat, waar het de rechtsmacht van Nederland als vlaggenstaat betreft, het Openbaar Ministerie juist regelmatig extraterritoriaal onderzoek uitvoert vanuit het idee dat Nederland een verantwoordelijkheid heeft om op te treden tegen strafbare feiten begaan aan boord van schepen waar de Nederlandse vlag wordt gevoerd.

Uit de interviews leiden wij af dat bij veel respondenten de concrete notie van Titel VIA beperkt is en dat hetzelfde, maar in mindere mate, geldt voor de bekendheid die de titel inhoudelijk geniet ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen van de bevoegdheden. Het lijkt erop dat sommige respondenten wel (gedeeltelijk) van de inhoud van art. 539a e.v. Sv weten, zonder dat dit onder het predicaat van Titel VIA wordt geplaatst – bijvoorbeeld omdat andere regelgeving die meer binnen handbereik ligt reeds voorziet in bevoegdheden die vergelijkbaar zijn, zoals de ordehandhavingsbevoegdheden van de kapitein. Veel respondenten die te maken hebben met strafvordering op zee, handelen primair vanuit praktische overweging waarbij het juridische slechts op de achtergrond fungeert. Andere respondenten gaven juist aan dat Titel VIA essentieel is voor de uitoefening van de bevoegdheden op zee: de huidige werkzaamheden zouden volgens hen niet langer mogelijk zijn als de titel zou komen te vervallen. Een adequate wettelijke regeling op het gebied van strafvordering blijft dan ook van belang.

De wetgever ging er in 1967 vanuit dat de officier van justitie een dirigerende en coördinerende functie zou vervullen. Omdat de officier van justitie ook in het strafprocesrecht binnen de Nederlandse landsgrenzen een regiefunctie heeft, sluit Titel VIA in dat opzicht goed bij de realiteit aan. Of de officier van justitie zijn regisserende functie extraterritoriaal daadwerkelijk altijd goed kan uitoefenen, is evenwel de vraag nu kan worden betwijfeld of er wel altijd (direct) contact met hem of haar wordt opgenomen waar dat wettelijk geboden is. Het vermoeden bestaat dat veel situaties praktisch en onderling worden opgelost, zonder tussenkomst van de officier van justitie.

Toen Titel VIA tot stand kwam in 1967, was het vaak lastig voor kapiteins (en anderen) om snel contact te krijgen met de officier van justitie, al geeft de (nog grotendeels gelijklopende) titel reeds aan dat dat toen al wel mogelijk was. De laatste decennia is dat door technologische veranderingen aanzienlijk gemakkelijker geworden. Daar komt bij dat binnen het Openbaar Ministerie de expertise is toegenomen; zo behandelt het FP Amsterdam onder meer strafrechtelijke incidenten op het gebied van milieu, verkeer/veiligheid, visserij en milieucrisis en of –rampen waarbij Nederlandse vaartuigen betrokken zijn op de Noordzee. Het bureau van de zogeheten Noordzee-officier is dag en nacht bereikbaar, al werd door respondenten aangegeven dat men dan niet altijd de persoon met de meeste expertise te pakken krijgt, maar in plaats daarvan de piketdienst. Omdat het lange tijd zo is geweest dat contact vanaf een schip met de buitenwereld ingewikkeld was, zijn kapiteins in feite

lang ‘alleenheersers’ geweest op hun schepen. Veel bleef ‘binnenshuts’. Hoewel het inmiddels vele malen gemakkelijker is geworden om contact te leggen met de officier van justitie aan wal en diens aanwijzingen op te volgen, lijkt in de praktijk nog niet elke kapitein hiervan doordrongen te zijn.

Door commandanten van oorlogsschepen hoeft weinig gebruik te worden gemaakt van de aan hen toegekende opsporingsbevoegdheden in art. 539a e.v. Sv, zo stelt een respondent uit de nautische wereld, omdat in de praktijk vaak personen met opsporingsbevoegdheid (van de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de Kustwacht) zullen meegaan op vredesmissies; soms zelfs juridisch adviseurs. Dat zij de taken van de commandant overnemen op grond van art. 539e Sv is positief te waarderen, omdat zij daarin specifiek opgeleid zijn. Als er opsporingsambtenaren zijn, hebben zij de leiding. Omdat de KMar of Kustwacht meestal mee aan boord gaat, wordt een algemene opsporingsbevoegdheid voor commandanten zoals art. 539d Sv deze mogelijk maakt, momenteel niet gemist.

In tegenstelling tot militaire schepen is het onmogelijk om op alle civiele schepen steeds opsporingsambtenaren of de KMar mee te sturen. Op civiele schepen speelt de regeling dan ook een andere rol: als er aan boord iets gebeurt, zal de kapitein voor opsporingstaken de aangewezen persoon zijn. Wel gaan soms particuliere beveiligers mee. Bovendien wordt op civiele schepen wel gewerkt met *security officers*. Ook dit zijn geen opsporingsambtenaren, maar in de praktijk krijgen zij bijvoorbeeld ook de taak om verklaringen af te nemen. Enkele respondenten adviseren om *security officers* op te leiden tot buitengewoon opsporingsambtenaar aan boord van (grote) schepen, om bijvoorbeeld de kwaliteit van de opgestelde schriftelijke stukken naar aanleiding van een verhoor te kunnen waarborgen. Momenteel kan na een korte opleiding al de titel van *security officer* (scheepsbeveiligingsofficier) worden verworven, waarbij voornamelijk aandacht is voor antiterrorisme en dus weinig kennis wordt opgedaan met betrekking tot andere strafrechtelijke bevoegdheden en procedures. De functie is momenteel niet gericht op strafvordering in brede zin, buiten het kader van scheepsbeveiliging.

In plaats van met de officier van justitie contact op te nemen, wordt vaak direct contact opgenomen met de politie; die rapporteert vervolgens aan de officier van justitie. Kapiteins zullen vooral naar de meest dichtstbijzijnde haven willen varen om het probleem zo snel mogelijk op te lossen en weer weg te kunnen – vertraging kan immers grote economische consequenties hebben. Het is een goede gewoonte om na een verhoor de persoon zo spoedig mogelijk vrij te laten, maar dat zal in de praktijk eerder betekenen dat de persoon het schip in de eerste de beste haven mag verlaten, aldus een respondent uit de nautische wereld. Voor de scheepvaart is hier overigens niets specifiek over geregeld, in tegenstelling tot de luchtvaart: art. 539f lid 3 onder a Sv schept een mogelijkheid tot overdracht van een persoon aan autoriteiten van een landingsstaat. Onduidelijk is, en dat geldt voor zowel scheep- als luchtvaart, hoe bij een dergelijke overdracht wordt omgegaan met het verbod van *refoulement* – verdragsstaten mogen op grond van art. 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geen personen overdragen aan een andere staat indien er substantiële redenen zijn om te geloven dat de betrokkene aldaar een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Enkele respondenten geven tevens aan dat bij ernstige feiten de controle van politie en justitie op de kapitein groter zou moeten zijn. Dat zou kunnen worden bereikt door opsporingsambtenaren eerder te betrekken in de zaak nadat een strafbaar feit is geconstateerd.

In de luchtvaart lijken de bevoegdheden uit Titel VIA nog minder bekend en worden ze nog minder relevant geacht dan op zee. Gevraagd naar de ervaring met de bepalingen op het gebied van luchtvaart, werd door een respondent uit de opsporings- en vervolgingspraktijk aangegeven dat Titel VIA in het geheel niet relevant is voor hun werk. Een mogelijke verklaring is dat een vlucht zelden lang duurt –en in veel gevallen zijn tussenlandingen mogelijk – terwijl het op zee enkele dagen kan duren voordat men een haven bereikt. Dat strafvorderlijk optreden op schepen relatief vaker voorkomt dan in de lucht, heeft ook te maken met de economische activiteit die plaatsvindt in de scheepvaart, waarmee allerlei regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden en milieu gepaard gaat. Ongevallen aan boord zijn bovendien gemakkelijker denkbaar dan bij een vliegtuig. In de praktijk zal het gebruikelijk zijn om een agressieve passagier vast te houden en over te dragen aan de autoriteiten van het land waar wordt geland – een mogelijkheid die zijn grondslag vindt in het Verdrag van Tokio en waaraan art. 539f lid 3 Sv refereert.

3.4 Conclusies

3.4.1 Nut en noodzaak van Titel VIA in algemene zin

In algemene zin kan worden gezegd dat Titel VIA – dat in 1967 in werking is getreden en sindsdien nauwelijks is gewijzigd – anno 2019 dusdanig is verouderd dat deze de feitelijke problematiek van extraterritoriale strafvordering niet (meer) adequaat weerspiegelt. De titel bevat een aantal bepalingen die geen gelijke tred hebben gehouden met onder andere technologische ontwikkelingen en, in samenhang daarmee, met de evolutie van de strafvordering voor zover deze betrekking heeft op het Nederlands grondgebied. Toen Titel VIA tot stand kwam in 1967, was het vaak lastig voor kapiteins (en anderen) om snel contact te krijgen met de officier van justitie. De laatste decennia is dat door technologische veranderingen aanzienlijk gemakkelijker geworden.

De toegevoegde waarde van de algemene instructienorm van art. 539a Sv is primair gelegen in het belang voor de rechtsstatelijkheid en het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Art. 539a Sv normeert het handelen van (onder meer) Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland en legt de noodzakelijke koppeling tussen Nederlandse strafvorderlijke regels en strafvorderlijke activiteiten in het buitenland. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek is naar voren gekomen dat de ons omringende landen geen algemene instructienorm als die in art. 539a Sv kennen voor optreden in het buitenland.

3.4.2 Gevolgen van schending art. 539a lid 3

Uit de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot art. 359a Sv (omtrent vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek) vloeit voort dat bij een gebrek aan een volkenrechtelijke basis voor extraterritoriaal strafvorderlijk optreden, kan worden volstaan met de constatering van het vormverzuim. Dit kan vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid worden bekritiseerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de rechtsstatelijke waarde

van art. 539a Sv is gelegen in een grondslag voor extraterritoriale bevoegdheden die op gelijke voet als bevoegdheden op het grondgebied van Nederland kunnen worden toegepast, mits dit verenigbaar is met het volkenrecht en het interregionale recht. De regeling van Titel VIA is een generieke en wijkt daarin af van sectorale regelingen in ons omringende landen. Positief te waarderen aan deze Nederlandse legislatieve aanpak, is de overzichtelijkheid van de regeling die daarmee kan worden gewaarborgd. Daartegenover staat echter de jurisprudentiële praktijk waarin een (beweerde) schending van de soevereiniteit van een andere staat – door de volkenrechtelijke beperking in art. 539a lid 3 Sv te buiten te gaan – niet tot enig rechtsgevolg als bedoeld in art. 359a Sv hoeft te leiden. Een mogelijk gevolg daarvan is een verminderde stimulans voor de autoriteiten om zich aan deze volkenrechtelijke beperking te houden. Het is van belang de norm zoals neergelegd in art. 539a lid 3 Sv te behouden en te versterken. Het verdient daarbij aanbeveling om aan dit punt aandacht te schenken in de memorie van toelichting bij een eventueel wetsvoorstel.

3.4.3 *Taalgebruik*

Wij hebben vastgesteld dat Titel VIA verouderd taalgebruik bevat. De benaming van de titel vormt daarvan een illustratie. Het verdient overweging om de benaming in het kader van de modernisering van het wetboek beter te laten aansluiten bij de inhoud van de regeling. Ook wat betreft de inhoud is het taalgebruik verouderd. De titel spreekt bijvoorbeeld van ‘schipper’, terwijl in de scheepvaartpraktijk enkel van een schipper gesproken wordt op het moment dat het gaat om binnenvaart en visserij. Buiten die gevallen wordt gesproken van een kapitein.

3.4.4 *Reikwijdte*

Met betrekking tot de reikwijdte van de titel is in enkele concrete strafzaken de wens aan de orde gesteld om het onderzoek ter terechtzitting tijdelijk te laten plaatsvinden in een ander land. Aan die wens is in lijn met art. 539a Sv geen gehoor gegeven. Er bestaat in het licht van moderne communicatiemiddelen geen aanleiding om de introductie van extraterritoriale strafrechtspraak te overwegen.

3.4.5 *Bekendheid van Titel VIA in de praktijk*

Commandanten, kapiteins en gezagvoerders van luchtvaartuigen krijgen op grond van Titel VIA in zekere zin een functie als plaatsvervangend opsporingsambtenaar toebedeeld. Deze rol en de daarbij behorende bevoegdheden komen tijdens de opleiding (kort) aan bod. Omdat hun primaire taken echter van een heel andere orde zijn dan deze opsporingsbevoegdheden én omdat de bevoegdheden slechts zelden gebruikt hoeven te worden, rijst de vraag of zij voldoende parate kennis hebben van de regelgeving op dit gebied. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Waar mogelijk verdient het aanbeveling *security officers* op te leiden om als buitengewoon opsporingsambtenaar te fungeren.
- In de kapiteinsopleiding voor zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de bevoegdheden in de titel. Zou de titel worden herzien, dan zou het aanbevelenswaardig zijn dit moment aan te grijpen om

de bekendheid daarmee verder in de opleiding te verankeren. Daarbij kunnen ook rederijen een rol spelen.

- Het verdient overweging om voor de verschillende beroepsgroepen laagdrempelig informatiemateriaal beschikbaar te stellen.

3.4.6 Moderne communicatiemiddelen en waarborging van fundamentele rechten

Titel VIA is niet aangepast aan de ontwikkelingen in de regeling van opsporingsbevoegdheden en de rechten van verdachten. De bijzondere dwangmiddelen in de titel moeten worden gezien als ‘lex specialis’ ten opzichte van de algemene regeling in het Wetboek van Strafvordering (en bijzondere wetten); voor zover in de titel niet anders is bepaald kunnen de algemene regels worden toegepast. Niet altijd is echter duidelijk welke delen van het Wetboek van Strafvordering buiten Titel VIA van toepassing zijn en wanneer er daadwerkelijk een afwijkende regeling is bedoeld. Zo is bij art. 539p Sv (uitlevering van voorwerpen ter inbeslagneming) geen bepaling opgenomen met de strekking dat de vordering niet tot de verdachte wordt gericht (zoals art. 96a lid 2 Sv), maar het is onduidelijk of dat zou moeten betekenen dat uitlevering inderdaad (net als in het systeem van de WED) van de verdachte kan worden gevorderd. In veel bepalingen in Titel VIA met betrekking tot bijvoorbeeld verhoor, rechtsbijstand en het recht op informatie, is niets specifiek geregeld en dus moet er vanuit worden gegaan dat de ‘gewone’ regels in het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn.

In de praktijk wordt de conclusie breed gedragen dat het, gezien de beschikbare moderne communicatiemiddelen, niet langer verantwoord is om op zo’n vergaande wijze af te wijken van de strafvordering in het Wetboek van Strafvordering buiten deze titel. Dat geldt met name met betrekking tot het waarborgen van de rechten van verdachten, zoals consultatie van een raadsman bij het politieverhoor. Naast het ontbreken van een regeling over het consulteren van een advocaat bij het verhoor en de opname van de verhoren, werd het verhoor volgens respondenten soms afgenomen in het Engels ten overstaan van een niet ‘native’ Engels sprekende verdachte – na afloop van het verhoor kreeg de verdachte slechts een samenvatting in zijn eigen taal te lezen. Als alternatief voor het fysiek bijstaan van een verdachte aan boord van een schip, kan tegenwoordig bijvoorbeeld een videoverbinding worden gebruikt.

Het is van groot belang om de bepalingen van Titel VIA beter in overeenstemming te brengen met fundamentele rechten van verdachten – bijvoorbeeld het recht op rechtsbijstand – zoals die mettertijd in de strafvordering zijn geïmplementeerd. Het is aan te bevelen om bij herziening van Titel VIA duidelijk te maken waar en hoe de regeling in het Wetboek van Strafvordering (en bijzondere wetten) buiten deze titel wordt gevolgd en waar daarvan wordt afgeweken. Zo kan bijvoorbeeld een regeling worden ontworpen voor toegang tot een advocaat, maar ook aan een videoverbinding voor getuigenverhoren.

Daarbij moet overigens wel gezegd worden dat bij kleine schepen niet altijd mogelijk is wat op grote schepen kan. Toch blijkt dat, ondanks de verouderde wetgeving, de praktijk zich reeds aanpast op een aantal punten. Zo

geeft het Openbaar Ministerie aan met betrekking tot incidenten aan boord van zeeschepen de verdachte per telefoon of marifoon wel degelijk te wijzen op het recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het verhoor en bijstand tijdens politieverhoren.

- Het feit dat op een schip een vrijheidsbeneming van achttien dagen mogelijk is wanneer de officier van justitie niet kan worden bereikt, is in het licht van de huidige communicatiemogelijkheden niet langer nodig en gerechtvaardigd.
- Wij bevelen aan om het Besluit in de zin van art. 539n Sv te herzien. Volgens dit nog steeds geldende besluit mag een aangehouden verdachte op een schip op water en brood worden gezet. Deze regeling vindt haar oorsprong in de Beginselenwet Gevangeniswezen zoals deze indertijd van kracht was. Het behoeft geen betoog dat ook deze regeling ruim vijftig jaar later aan heroverweging toe is.

3.4.7 Verschillen luchtvaart en scheepvaart

Er bestaan grote verschillen tussen de praktijk van de luchtvaart en scheepvaart terwijl de wettelijke regeling op veel punten gelijk is. De verschillen hebben onder meer betrekking op de reisduur, afstand en mogelijkheden tot communicatie. De gemiddelde duur van een vlucht sluit bijvoorbeeld niet goed aan bij de mogelijkheid van vrijheidsbeneming van achttien dagen, terwijl dit wel voorstelbaar zou kunnen zijn bij zeevaart. In de luchtvaart lijken de bevoegdheden uit Titel VIA nog minder bekend en worden ze nog minder relevant geacht dan op zee. De vraag is daarom of het verdedigbaar is om dezelfde regels van toepassing te laten zijn op beide gebieden.

3.4.8 De meldingsverplichting

De meldingsverplichting in art. 539b Sv voor het gebruik van bevoegdheden geldt nu voor alle strafbare feiten. In de praktijk is het niet realistisch gebleken dat alle strafbare feiten worden gemeld en lost men dergelijke zaken soms informeel op. Dit zou aanleiding kunnen vormen om de meldingsverplichting nader te kwalificeren door deze bijvoorbeeld te beperken tot bepaalde misdrijven en/of bij het gebruik van specifieke bevoegdheden.

3.4.9 De kapitein als verdachte

Titel VIA laat een leemte bestaan ten aanzien van de mogelijkheid dat de kapitein, commandant of gezagvoerder van een luchtvaartuig zelf degene is die wordt verdacht van een strafbaar feit. Voor die situatie bestaat namelijk geen aanvullende regeling. Dat terwijl zij in de positie zijn om eventuele verslaglegging (bijvoorbeeld in het scheepsjournaal) naar hun hand te zetten. Met betrekking tot de kapitein, die een verdergaande meldingsplicht heeft, geldt bovendien dat de verhouding tussen zijn plichten en het nemo tenetur-beginsel vragen kan oproepen. De situatie kan zich immers voordoen dat hij, wanneer hijzelf de overtreder betreft, via de meldplicht ertoe wordt verplicht bewijs van een strafbaar feit tegen zichzelf te leveren. Het is aan te bevelen een specifieke procedure te codificeren voor de situatie waarin de kapitein zelf verdachte is of wordt.

3.4.10 Wettelijke grondslag en uitvoeringsregeling

Titel VIA, en in het bijzonder art. 539a Sv, kan worden gezien als een aanvulling: voor de meeste (niet specifiek in de titel genoemde) strafvorderlijke bevoegdheden is niet expliciet geregeld hoe zij moeten worden ingezet in

het buitenland. Met betrekking tot de bevoegdheden waarvoor de tweede en derde afdeling van Titel VIA wel een regeling bieden, zou op een aantal punten juist een meer specifieke normering gewenst zijn waarin wordt verduidelijkt hoe de bevoegdheden in Titel VIA en de waarborgen daaromtrent zich verhouden tot de bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering en bijzondere wetten.

Nu art. 539a Sv zo algemeen is omschreven en bij de implementatie in het Nederlandse recht van rechtshulpinstrumenten het Nederlands strafvorderlijk optreden in het buitenland meestal niet afzonderlijk van een specifieke grondslag wordt voorzien, is de vraag of het Wetboek van Strafvordering meer houvast zou moeten bieden met betrekking tot de vraag welke bevoegdheden onder welke voorwaarden door Nederlandse autoriteiten of ambtenaren in het buitenland zouden mogen worden verricht. In verband met rechtszekerheidsvereisten zou kunnen worden onderzocht of het raadzaam is een specifieke wettelijke grondslag te creëren voor de uitoefening in het buitenland van specifieke ingrijpende bevoegdheden.

Het kan bovendien nuttig zijn om een kenbare uitvoeringsregeling te maken voor de autoriteiten met betrekking tot de vraag *hoe* en *wanneer* extraterritoriaal op te treden.

3.4.11 Concentratie van specialistische kennis

De expertise met betrekking tot strafvordering op zee is enerzijds geconcentreerd door de rol van de Noordzeeofficier – in feite een ‘maritiem officier van justitie’ – bij het Openbaar Ministerie. Anderzijds is specialistische kennis versnipperd in die zin dat de Rechtbank Rotterdam een speciale maritieme kamer kent, die echter geen strafzaken behandelt.

De wettelijke regeling zou duidelijk kunnen maken dat een melding bij een gespecialiseerde autoriteit dient te worden gedaan.

Hoewel het bureau van de Noordzeeofficier 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar is, krijgen melders momenteel niet altijd op zeer korte termijn contact met een gespecialiseerde functionaris. Het is aan te bevelen dat dit contact met een op het gebied van deze thematiek gespecialiseerde autoriteit beter wordt gefaciliteerd.