

Sky marshalls vliegklaar

Bevoegdheden van luchtagenten zijn nog onduidelijk

Nederlandse vliegtuigen kunnen gewapende agenten aan boord krijgen. Begin 2004 was er discussie over de bevoegdheden tot geweldgebruik, de mogelijke bewapening en de eventuele gevolgen van het gebruik daarvan. Een verkenning.

Jaap Timmer en Maarten Pronk

Naar aanleiding van de terreuraanslagen in september 2001 kondigden de Verenigde Staten aan luchtvaartmaatschappijen mogelijk te gaan verplichten om vluchten naar en over Amerika te beveiligen tegen terroristisch geweld met behulp van beveiligers, zogenoemde *air of sky marshalls*. Die verplichting is er nog niet. Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar waaronder een dergelijke beveiliging gewenst is. In Nederland is deze taak toebedeeld aan de Koninklijke marechaussee (Kmar). Het verschijnsel *sky marshalls* is niet nieuw. Israëliische vliegtuigen hebben al decennia gewapende beveiligers aan boord. Duitse vliegtuigen worden op bepaalde bestemmingen ook zo beveiligd. De keuze voor de Kmar voor deze taak ligt voor de hand. De Kmar vervult immers op de Nederlandse luchthavens alle politietaken, inclusief die van de beveiliging van de burgerluchtvaart. Daarnaast heeft de Kmar veel internationale ervaring en contacten en begeleidt de Kmar al jaren vreemdelingen bij hun verwijdering per vliegtuig naar het land van herkomst. Verder heeft dit politiekorps met militaire status de nodige specialismen in huis wat betreft de beheersing van gevaar en geweld. Een groep luchtagenten van de Kmar is onlangs opgeleid in Duitsland, een andere in Israël. Deze opleidingen verschillen onderling nogal en de Kmar wil graag met beide principes leren werken om vervolgens een eigen keuze te kunnen maken.

Bevoegdheid

De bevoegdheden van luchtagenten zijn niet geregeld. Hun specifieke taak staat namelijk

niet in de Politiewet 1993, waardoor in beginsel ook de bevoegdheid om op te treden ontbreekt. Dit is geen nieuw probleem. Een zelfde wettelijke leemte doet zich ook voor bij de begeleiding van uitgewezen vreemdelingen naar hun land van herkomst. Politieambtenaren, ook van de Kmar, zijn bevoegd om voor de uitoefening van hun politietaken indien nodig geweld te gebruiken. De Politiewet 1993 en Ambtsinstructie 1994 zijn buiten Nederland echter niet onverkort van toepassing op een situatie in een Nederlands vliegtuig in de lucht, het Wetboek van Strafrecht evenmin. Een Nederlands vliegtuig in de lucht is niet vanzelfsprekend ook Nederlands grondgebied. Nederland kan jurisdictie claimen ten aanzien van strafbare feiten die buiten Nederlands grondgebied aan boord van een Nederlands lucht- of zeevaartuig zijn begaan, eventueel in de vrije internationale zone of op volle zee. Een ander land, bijvoorbeeld boven wiens grondgebied het incident plaatsvindt, kan zich echter ook bevoegd verklaren. Boven internationale wateren en boven grondgebied dat niet toebehoort aan een soevereine staat (zoals

het Zuidpoolgebied) is alleen de Nederlandse wet in een Nederlands vliegtuig van toepassing, maar boven vreemd grondgebied niet. Gedurende de geplande proef met luchtagenten zijn hun bevoegdheden gekoppeld aan een taakaanwijzing op grond van artikel 58 Politiewet 1993, betreffende bijstand door de Kmar aan justitie. De regering heeft de Tweede Kamer bericht de bestaande Kmar-taak van beveiliging van de burgerluchtvaart in de Politiewet 1993 te willen uitbreiden met het voorkomen en bestrijden van aanslagen tegen vluchten van of naar Nederland.

Taak

Mede naar aanleiding van de vele vliegtuigkapingen in de jaren 70 is er internationale wet- en regelgeving gemaakt om de veiligheid van een vliegtuig in vlucht te kunnen handhaven. Daar was een speciaal verdrag voor nodig. Een vliegtuig brengt tijdens de vlucht bijzondere risico's met zich mee. Als personen tijdens de vlucht het gezag over het vliegtuig proberen over te nemen is er geen macht van buiten die kan ingrijpen. De gezagvoerder, de bemanning



Foto: Kmar

en de passagiers moeten daarom in de lucht de mogelijkheid hebben om levensbedreigende situaties te voorkomen of te beëindigen, desnoods met geweld. Een voorbeeld daarvan is de situatie die ontstond toen Richard Reid, de Brit met de bom schoenen, aan boord van een vliegtuig in de lucht zijn explosieven tot ontploffing wilde brengen. Ingrijpen met geweld in een vliegtuig tijdens de vliegtijd ter handhaving of herstel van de veiligheid is mogelijk door het Verdrag van Tokio en door de Regeling Toezicht Luchtvaart. Deze regels zijn tijdens de vliegtijd, dat wil zeggen tussen het sluiten en openen van de deuren, alleen van toepassing op burgerluchtvaartuigen tijdens internationale vluchten. Tijdens de vliegtijd is de gezagvoerder de hoogste autoriteit aan boord. Zo kan de gezagvoerder ook passagiers verplichten om bijstand te verlenen bij het oplossen van veiligheidsproblemen. De gezagvoerder deelt aan boord van een luchtvaartuig de lakens uit, ook wat betreft het eventueel nemen van dwang- of geweldmaatregelen. Bij de KLM beschikt de gezagvoerder bijvoorbeeld over handboeien. Beveiligingsbeambten van welke aard of status ook zijn altijd ondergeschikt aan de gezagvoerder. Een deel van het Nederlandse wetboek van Strafvordering heeft betrekking op bevoegdheden buiten het rechtsgebied van een Nederlandse rechtbank. In aanvulling op het Verdrag van Tokio kent Strafvordering behalve aan opsporingsambtenaren ook aan de gezagvoerder strafvorderlijke bevoegdheden toe voor noodsituaties als hij zich boven niet-Nederlands grondgebied bevindt. Het gaat dan onder meer om aanhouding, ophouding en overdracht van verdachten. Dergelijke bevoegdheden hebben aan boord van een burgerluchtvaartuig tot doel de handhaving van de veiligheid van de inzittenden van het vliegtuig en het behoud van de macht van de gezagvoerder over het vliegtuig. Het Verdrag van Tokio sluit een (bewust) dodelijk schot ter handhaving van de vliegveiligheid niet op voorhand uit. Of de genoemde regelingen en bevoegdheden van toepassing zijn en zo ja in welke combina-

tie, hangt af van de plaats en/of toestand van het vliegtuig in het luchtruim of aan de grond. Een kaping of gijzeling is strafbaar en geeft de opsporingsambtenaar de bevoegdheid tot optreden. De lastige vraag voor de opsporingsambtenaar is alleen achteraf, op welke grond en voor welke taak hij (gewapend) ter plaatse was.

Kaders en kogels

Het is gewenst om de onvermijdelijk geworden politietaken in de lucht en de bijbehorende bevoegdheden en het eventueel noodzakelijke geweldgebruik te regelen. Dat kan door aanpassingen in onder meer de Politiewet 1993 en de Ambtinstructie 1994, afgestemd op de bestaande taken en bevoegdheden van de gezagvoerder in de lucht. Verder is het meevoeren en inklaren van vuurwapens in vliegtuigen internationaal niet geregeld. Daarnaast is het verstandig om luchtagenten en vliegtuigbemanningen met elkaar te laten oefenen.

De risico's voor de technische veiligheid van vliegtuigen als daarin wordt geschoten moeten nader worden onderzocht. Vooral nog lijkt volgens deskundigen een pistoolschot niet zomaar in staat om de huid van een vliegtuig met vele lagen aluminium en kunststof te doorboren. Bovendien zou het drukverlies op volle hoogte (10 km) door een of enkele 9 mm kogels slechts gering zijn en kan een vliegtuig snel dalen tot een hoogte waar dat probleem niet speelt. Ook de kans dat een kogel vitale delen zodanig raakt dat het toestel onklaar kan raken is volgens experts klein.

De Bewapeningsregeling politie is niet van toepassing op de Kmar. Gezien de bijzondere omstandigheden waaronder de luchtagenten moeten optreden, heeft de Kmar gekozen voor het extra compacte dienstpistool Glock 26, dat goed onopvallend is te dragen. De Kmar zoekt nog naar een geschikte patroon voor deze taak. Men wil een patroon die de tegenstrever onmiddellijk buiten gevecht stelt en zijn lichaam niet meer verlaat. Men zoekt daarom naar een patroon die sterk vervormt en snel al zijn energie afgeeft, ook na inslag in zacht weefsel. Waar de huidige politiekogel Action 3 bij inslag

op zacht weefsel niet vervormt, zijn er ook politiepatronen leverbaar die tot ongeveer 14 mm in doorsnee vervormen en daardoor over een kortere afstand meer van hun energie afgeven. De Kmar verwacht dat met een dergelijke patroon de kans kleiner is dat passagiers worden geraakt door kogels die al een verdachte hebben geraakt. Vooral denkt men in voorkomende gevallen met een dergelijke, meer vervormende munitie, de verdachte sneller en doeltreffender buiten gevecht te kunnen stellen en daarmee de veiligheid in vliegtuigen adequater te kunnen herstellen.

Voorafgaande aan de invoering van de patroon Action 3 bij de politie in 1990 hebben Tweede Kamer en regering bepaald dat politiekogels niet zodanig mogen vervormen dat zij groter worden dan hun eigen kaliber (9 mm). De politiek moet dan ook bepalen of en wanneer het gewenst is dat daarvan voor deze en mogelijk andere bijzondere politietaken moet worden afgeweken. Bij deze afweging zijn natuurlijk de bijzondere doelen en omstandigheden van deze specialistische politietaak cruciaal.

Besluit

Het is tijd voor een wettelijke regeling van politietaken en -bevoegdheden in vliegtuigen op internationale vluchten. De taken en bevoegdheden van luchtagenten zijn nu alleen moeizaam af te leiden uit een wisselende mix van onder meer het Verdrag van Tokio, de Regeling Toezicht Luchtvaart, het Wetboek van Strafvordering en politie-bijstandsregelingen, afhankelijk de plek (in het luchtruim) waar het vliegtuig zich bevindt op het moment van optreden. Ambtenaren van politie en Kmar beschikken in Nederland over heldere taakstellingen en bevoegdheden. Het is ongewenst dat zij specialistisch en politiek gevoelig werk met hoge (afbreuk)risico's moeten doen zonder dat hun rechtspositie helder is. ■

Jaap Timmer

is criminoloog.

Maarten Pronk

is jurist.

(www.politiewetenschappen.nl).