

## Tilburg University

### **Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank**

van Noorloos, Marloes; Hamers, Laura; Spapens, Antonius; Kooijmans, Tijs; Ceulen, Rik; van der Ham, Janneke

*Publication date:*  
2020

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Noorloos, M., Hamers, L., Spapens, A., Kooijmans, T., Ceulen, R., & van der Ham, J. (2020). *Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank*. Boom juridisch.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **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

© 2019 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord.....</b>	<b>5</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen.....</b>	<b>6</b>
<b>I Inleiding: onderzoeksvragen en methodologie.....</b>	<b>8</b>
1. Inleiding .....	8
2. Aanleiding voor het onderzoek .....	9
3. Doelstelling en onderzoeksvragen .....	10
4. Methodologische aanpak en verantwoording.....	11
5. Terminologie .....	14
6. Het bijzondere karakter van extraterritoriale strafvordering .....	18
7. Structuur en leeswijzer.....	21
<b>II De achtergrond van Titel VIA in Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering.....</b>	<b>22</b>
1. Inleiding .....	22
2. Totstandkoming .....	22
3. Inhoudelijke bespreking van de titel .....	25
4. Potentiële belemmeringen en onduidelijkheden zoals geïdentificeerd in de literatuur .....	37
5. Tussenconclusie .....	38
<b>III De toepassing van Titel VIA .....</b>	<b>39</b>
1. Inleiding .....	39
2. Jurisprudentie .....	39
3. Beleid Openbaar Ministerie .....	49
4. Dossiers van het Openbaar Ministerie .....	51
5. Praktijkbevindingen: interviews.....	52
6. Tussenconclusie .....	59
<b>IV Rechtsvergelijkend onderzoek.....</b>	<b>60</b>
1. Inleiding .....	60
2. Internationaal recht.....	60
3. Het Verenigd Koninkrijk.....	64
4. België .....	68
5. Duitsland .....	72
6. Frankrijk.....	76
7. Overzicht en tussenconclusie .....	80
<b>V Beschouwing.....</b>	<b>83</b>
1. Inleiding .....	83
2. Het belang van Titel VIA voor de praktijk: algemeen beeld.....	83
3. De instructienorm van art. 539a Sv .....	85
4. Reikwijdte: onderzoek ter terechtzitting uitgesloten.....	90

5.	Opsporing en onderzoek op zee en in de lucht.....	91
<b>VI</b>	<b>Conclusies en aandachtspunten.....</b>	<b>100</b>
1.	Inleiding .....	100
2.	Nut en noodzaak van Titel VIA in algemene zin .....	100
3.	Gevolgen van schending art. 539a lid 3 .....	101
4.	Taalgebruik .....	101
5.	Reikwijdte .....	101
6.	Bekendheid van Titel VIA in de praktijk .....	101
7.	Moderne communicatiemiddelen en waarborging van fundamentele rechten .....	102
8.	Verschillen luchtvaart en scheepvaart.....	102
9.	De meldingsverplichting .....	103
10.	De kapitein als verdachte .....	103
11.	Uitvoeringsregeling.....	103
12.	Concentratie van specialistische kennis .....	103
<b>VII</b>	<b>Samenvatting.....</b>	<b>105</b>
1.	Onderwerp en aanleiding .....	105
2.	Onderzoeksvragen en methode .....	106
3.	Bevindingen .....	107
<b>VIII</b>	<b>Summary .....</b>	<b>117</b>
1.	Topic and background.....	117
2.	Research questions and methods.....	118
3.	Findings.....	119
<b>IX</b>	<b>Bibliografie.....</b>	<b>128</b>
1.	Literatuur.....	128
2.	Jurisprudentie .....	131
3.	Officiële bekendmakingen .....	133
4.	Overig.....	134
<b>X</b>	<b>Bijlagen.....</b>	<b>135</b>
1.	Het onderzoeksteam.....	135
2.	Samenstelling begeleidingscommissie .....	135
3.	Jurisprudentie in hoofdstuk III (waarin Titel VIA als zodanig terugkomt).....	135
4.	Achtergrond van de geïnterviewde personen .....	136
5.	Fictieve casus (scenario's) zoals gebruikt in interviews .....	136

## **VOORWOORD**

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek van het departement Strafrecht van Tilburg University naar extraterritoriale strafvordering, oftewel: strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank. Het betreft het product van een in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum uitgevoerd onderzoek naar Titel VIA van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering. Het rapport brengt de titel en de wijze waarop in de praktijk daarvan gebruik wordt gemaakt in kaart en brengt op grond daarvan een aantal aanbevelingen naar voren met het oog op de modernisering van Titel VIA van het Wetboek van Strafvordering. Het onderzoek gaat in op de inhoud en context van de bepalingen inzake strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank, de toepassing van en ervaringen met deze bepalingen in de praktijk, en de wettelijke mogelijkheden voor extraterritoriale uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden in de rechtsstelsels van het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk.

Wij willen onze waardering en dankbaarheid uitspreken voor allen die ons geholpen hebben in de uitvoering van het onderzoek. Ten eerste noemen wij de personen die zich bereid hebben getoond middels interviews hun kennis en expertise met ons te delen. Het gaat hier om mensen van verschillende organisaties: de wetenschap, de ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken, de politie, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en lucht- en zeevaartmaatschappijen. Daarnaast danken wij de begeleidingscommissie voor hun constructieve adviezen en ondersteuning. Deze commissie bestond uit mr. S.S. Arendse, mr. V. de Graaf, drs. L.F. Heuts en mr. dr. P.J.J. van der Kruit, onder voorzitterschap van prof.mr. P.J.P. Tak.

## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
A-G	advocaat-generaal van het parket bij de Hoge Raad
AP	Arrondissementsparket
Art.	Artikel
BinSchUO	Binnenschiffsuntersuchungsordnung
DD	Delikt en Delinkwent
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ERV	Europees Rechtshulpverdrag
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FP	Functioneel Parket
GG	Grundgesetz
HR	Hoge Raad
ICAO	International Civil Aviation Organization
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LP	Landelijk Parket
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
m.nt.	met noot
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
PHR	Parket bij de Hoge Raad
SchSG	Schiffssicherheitsgesetz
SeeArbG	Seearbeitsgesetz
SeeAufgG	Seeaufgabengesetz
SOLAS	Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
StPO	Strafprozeßordnung
SUA-verdrag	Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst

Sv	Wetboek van Strafvordering
Trb.	Tractatenblad
Verdrag van Tokio	Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen
VN	Verenigde Naties
VN-Zeerechtverdrag	Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee
WED	Wet economische delicten
WMSR	Wet militaire strafrechtspraak
WvMS	Wetboek van Militair Strafrecht



# I INLEIDING: ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODOLOGIE

## 1. Introductie

Stel, aan boord van een onder Nederlandse vlag varende vrachtschip op volle zee vindt een vechtpartij plaats tussen een aantal al dan niet Nederlandse bemanningsleden, terwijl het schip nog twee dagen varen verwijderd is van de eindbestemming, de Verenigde Staten. Eén van de bemanningsleden raakt ernstig gewond. Worden de Nederlandse strafvorderlijke autoriteiten ingeschakeld en, zo ja, wanneer? Welke onderzoeksmaatregelen kunnen worden genomen tot het schip in de Verenigde Staten aankomt, en door wie? Onder welke voorwaarden kan de verdachte worden vastgezet? Krijgt de verdachte een raadsman te spreken?

Ook in de luchtvaart kunnen situaties voorkomen die de vraag opwerpen in hoeverre strafvorderlijke bevoegdheden buiten Nederland van toepassing zijn en of die ook daadwerkelijk worden gebruikt. Zo heeft een piloot van Transavia op Nieuwjaarsdag 2019 tijdens een vlucht van Eindhoven naar Tenerife, een tussenlanding gemaakt in Faro (Portugal) om een agressieve dronken passagier uit het vliegtuig te zetten.<sup>1</sup> Volgens nieuwsberichten zou de passagier zijn medepassagiers agressief hebben bejegend. Op verzoek van de gezagvoerder heeft de bemanning, met behulp van andere reizigers, de man overmeesterd. De NOS meldt dat de man geboeid met tie-wraps op de vloer is gelegd, in Faro van boord is gehaald en aan de politie is overgedragen. Niet duidelijk wordt of hier sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, maar men kan zich voorstellen dat *als* er in de lucht (niet zijnde het luchtruim boven Nederland) een mishandeling of erger plaatsvindt, dit de strafvordering voor bijzondere vragen plaatst. Nederland mag als vlaggenstaat dan wel materiële rechtsmacht overeenkomstig art. 3 Sr hebben over het feit, maar in hoeverre kan Nederland daartoe strafvorderlijke middelen aanwenden buiten zijn grondgebied? Wie mag de verdachte aanhouden en mag deze worden vastgehouden tot aan de landing? Hoe zit het met het verhoor en het vergaren van andersoortig bewijs? Vindt er contact plaats met de Nederlandse autoriteiten? En al bestaan die mogelijkheden in theorie, dan is nog de vraag hoe de praktijk zich daartoe verhoudt. Worden de bepalingen in de praktijk toegepast? Waarom wel of waarom niet? En welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd?

Het Wetboek van Strafvordering (Sv) bevat in Titel VIA van het vierde boek (de art. 539a-539w Sv) 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 de titel 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

---

<sup>1</sup> NOS, 'Transavia maakt tussenlanding in Faro om agressieve passagier te lozen', 1 januari 2019.

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, kapiteins en gezagvoerders van luchtvaartuigen. In bepaalde gevallen zullen verdachten bijvoorbeeld kunnen worden aangehouden en verhoord door een kapitein of commandant. 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. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in het geval van een onderzoek naar een diefstal aan boord van een schip midden op de Atlantische Oceaan, maar ook bij het optreden van een commandant tegen andere schepen. Enkele jaren geleden werden de bepalingen bijvoorbeeld toegepast tijdens een NAVO-missie waar de Nederlandse marine deel van uitmaakte, tegen piraterij op zee nabij Somalië.<sup>2</sup>

## 2. Aanleiding voor het onderzoek

Er is zeer weinig bekend over de toepassing en interpretatie van Titel VIA. Een zoektocht naar art. 539a Sv (de kernbepaling van de titel) in de parlementaire stukken op overheid.nl<sup>3</sup> (vanaf 1995 tot oktober 2018) leverde 35 hits op, wat de suggestie wekt dat de titel niet sterk leeft in de wetgevingspraktijk.<sup>4</sup> Hoewel er genoeg relevante wetenschappelijke literatuur bestaat met betrekking tot de theoretische basis, 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 toepassing van Titel VIA wellicht tot problemen leidt.<sup>5</sup> Of de toepassing in de

---

<sup>2</sup> Zie HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640, NJ 2016/269 m.nt. Reijntjes.

<sup>3</sup> Er is gezocht op Handelingen, Kamerstukken, Kamervragen met antwoorden en bijlagen.

<sup>4</sup> Naar het artikel wordt verwezen in onder meer de stukken over de Wet Herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken; de Wet Computercriminaliteit III; Wet Herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken<sup>4</sup>; de implementatie van de EU-Rechtshulpovereenkomst, de Goedkeuring van het op 31 januari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de sluikehandel over zee, ter uitvoering van art. 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende en psychotrope stoffen; de Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën in operatie “Allied Protector” voor de kust van Somalië van het Ministerie van Defensie; algemeen overleg over de Nederlandse deelname aan vredesmissies; de Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de Exclusieve Economische Zone; de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba en de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. Over het algemeen gaat het dan om korte verwijzingen naar art. 539a, dat als algemene grondslag van belang is voor zover het gaat om de taakvervulling van Nederlandse ambtenaren in het buitenland.

<sup>5</sup> Zie H.D. Wolswijk, ‘Extraterritoriale strafvordering buiten het territoir van vreemde staten’, in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer 2014, hoofdstuk III.9; R. van Elst & E. van Sliedregt, *Handboek Internationaal Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 152-154; A.H. Klip, ‘Extraterritoriale strafvordering’, *Delikt en Delinkwent* 1995, nr. 25, p. 1056-1077; C.P.M. Cleiren, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Titel VIA Sv, Deventer: Wolters Kluwer 2017; A.H. Klip, ‘Soevereiniteit in het strafrecht’, in: G.J.M. Corstens & M.S. Groenhuijsen (red.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer: Gouda Quint 2000, p. 139-152; Y.G.M. Baaijens-van Geloven, ‘Bespiegelingen over de internationale samenwerking en het nationale straf(proces)recht’, in: G.J.M. Corstens & M.S. Groenhuijsen (red.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer: Gouda Quint 2000; B. Swart & A. Klip, ‘Extraterritorial investigations’ in: B. Swart & A. Klip, *International Criminal Law in the Netherlands*, Freiburg im Breisgau 1997, p. 211-229; A.H. Klip & A. Massa, *Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht. Onderzoek naar de grondslagen voor extraterritoriale rechtsmacht in België, Duitsland, Engeland en Wales en Nederland met conclusies en aanbevelingen voor de Nederlandse (wetgevings) praktijk*. ‘s-Gravenhage: WODC 2010.

praktijk strookt met de theoretische uitgangspunten van de regeling, is dan ook moeilijk te zeggen. Deze kennislacune is problematisch, omdat zowel vanuit een rechtsstatelijk perspectief als vanuit een effectiviteitsperspectief bepaalde eisen mogen worden gesteld aan de toepassing van een verregaand middel als het strafprocesrecht. Wanneer dit gebeurt buiten Nederland spelen bovendien aspecten van soevereiniteit en samenwerking mee. 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 wordt bezien of de art. 539a e.v. Sv aanpassing behoeven.<sup>6</sup> Met het oog daarop heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de toepassing van de bepalingen, evenals in de ervaringen van partijen die bij de toepassing van de titel zijn betrokken. Daarnaast is de vraag in hoeverre en op welke wijze de bepalingen aangepast kunnen worden. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Tilburg University, vakgroep Strafrecht, gevraagd een onderzoek te doen naar onderstaande vragen.

### **3. Doelstelling en onderzoeksvragen**

De hoofdvraag van het onderzoek kan als volgt worden 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?

De doelstelling van het onderzoek omvat vier onderdelen: (1) het beschrijven van de inhoud en context van de bepalingen inzake strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank, (2) inzichtelijk maken van de toepassing van en ervaringen met deze bepalingen in de praktijk, (3) nagaan hoe strafvorderlijke bepalingen met een vergelijkbare doelstelling zijn vormgegeven in de buurlanden en (4) nagaan – op grond van de punten 2 en 3 – of het strekt tot aanbeveling om de art. 539a e.v. Sv aan te passen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De doelstellingen 1-3 worden beschouwd als de eerste fase van het onderzoek en doelstelling 4 als de tweede fase. Deze doelstellingen monden uit in de volgende onderzoeksvragen:

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?

---

<sup>6</sup> Hoofdstuk 3 van Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering (nieuw).

5. Conclusie: in hoeverre en op welke wijze zouden de art. 539a e.v. Sv en de daarin gehanteerde begrippen kunnen worden aangepast om eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden weg te nemen?

#### **4. Methodologische aanpak en verantwoording**

##### *4.1 Afbakening*

De opdrachtgever heeft de reikwijdte van het onderzoek op voorhand op twee punten ingeperkt. Ten eerste zal het onderzoek zich niet als zodanig richten op gevallen van computercriminaliteit. Over het opsporen en vervolgen van *cybercrime* worden momenteel reeds instrumenten ontwikkeld op internationaal en Europees niveau die mogelijk in een later stadium aparte aandacht van de wetgever krijgen.<sup>7</sup> In de tweede plaats zal het onderzoek zich niet primair richten op de inhoud van internationale rechtshulpinstrumenten en de Nederlandse strafvorderlijke regeling daaromtrent in Boek 5, Titel I Sv (internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking). Voor de toepassing van Titel VIA wordt als eis gesteld dat het optreden onder meer volkenrechtelijk geoorloofd moet zijn. Deze volkenrechtelijke basis wordt gevonden in een veelheid aan verdragen en EU-regelgeving, maar de precieze inhoud van die instrumenten wordt buiten beschouwing gelaten, al zal die inhoud waar nodig wel zijdelings naar voren komen in het kader van de bespreking van de volkenrechtelijke grondslag in art. 539a lid 3 Sv. Een uitgebreid onderzoek naar diverse internationale rechtshulpinstrumenten (denk bijvoorbeeld aan het recente art. 9 lid 4 Richtlijn Europees Onderzoeksbevel<sup>8</sup> over bijstand door de autoriteiten van de uitvaardigende staat), met een alomvattende omschrijving van situaties waarin extraterritoriale strafvordering internationaalrechtelijk is toegestaan, is echter niet mogelijk in het tijdsbestek van dit onderzoek. Ook de inhoud van de regelgeving over materiële rechtsmacht (nationaal en internationaal) blijft goeddeels buiten beschouwing.<sup>9</sup> Nu de modernisering ziet op het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, zal de strafvordering in Caribisch Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen als zodanig geen deel uitmaken van dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor de Wet Militaire Strafrechtspraak (WMSR).

##### *4.2 Uitvoering en methodiek van het onderzoek*

###### *4.2.1 De achtergrond van de Nederlandse wetgeving*

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zullen aan de hand van een juridische en wetshistorische analyse de hoofdlijnen en achtergrond van de bepalingen besproken worden. Daarbij komen onder meer de formulering, de geboden bevoegdheden en mogelijkheden en de aanpassingen die in de loop der tijd hebben plaatsgevonden aan bod. Deze vraag zal primair worden beantwoord op basis van een analyse van relevante

---

<sup>7</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, COM (2018) 225 final; Terms of Reference for the preparation of a Draft 2nd Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, 9 juni 2017.

<sup>8</sup> In het Nederlandse Wetboek van Strafvordering art. 5.4.22 lid 3 en art. 5.4.5 lid 4 (voor buitenlandse opsporingsambtenaren in Nederland).

<sup>9</sup> Zie wel paragraaf 6.1 van dit hoofdstuk.

Kamerstukken, jurisprudentie en literatuur. Dit is een belangrijke eerste stap om te bezien welke belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden er zouden kunnen zijn. Het biedt tevens het noodzakelijke referentiekader bij de rechtsvergelijking in hoofdstuk IV.

#### *4.2.2 De toepassing van de wetsartikelen*

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de frequentie en de wijze waarop art. 539a e.v. Sv is toegepast in de praktijk. Aanvankelijk was het idee om slechts onderzoek te doen naar de rechtspraak tussen 2010 en 2018. Aangezien er vanaf de periode vanaf de totstandkoming van de wetgeving tot en met 2018 erg weinig jurisprudentie te vinden is met betrekking tot de titel (in totaal 31 uitspraken) is besloten om al deze rechtspraak in het onderzoek mee te nemen. De inhoudelijke uiteenzetting van de jurisprudentie (in hoofdstuk III) zal vooral gericht zijn op de belangrijkste uitspraken, met name die van de Hoge Raad. Er zijn ook zaken gevonden waarin de titel wel werd toegepast, maar dit niet altijd relevante informatie naar voren bracht.<sup>10</sup> Een totaaloverzicht van de uitspraken is te vinden in bijlage 3 bij dit rapport. Dit onderzoek is beperkt tot gepubliceerde jurisprudentie op rechtspraak.nl en Kluwer Navigator, waarbij gezocht is op elk artikel van de titel, op de naam van de titel en de zinsnede ‘strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank’. Daarbij is een inhoudsanalyse verricht om vast te stellen wat de aard van de zaak was, alsmede wat de precieze context was waarin de bepalingen werden toegepast en de wijze waarop dat gebeurde. Hierbij is onderzocht welke onderdelen van de bepalingen tot discussie leidden en of er indicaties waren van problemen of knelpunten.

Daarnaast is getracht cijfermatige gegevens te verzamelen omtrent het aantal voor dit onderzoek relevante zaken dat bij het Openbaar Ministerie is ingeschreven in de desbetreffende periode. Het verkrijgen van een dekkend cijfermatig overzicht is niet mogelijk gebleken. In de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie kan niet worden gezocht op strafvorderlijke bepalingen. Uit de interviews kwam naar voren 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, al gaat het dan slechts om enkele zaken per jaar voor de officieren van justitie die geïnterviewd zijn. Daarom wordt tevens ingegaan op de praktijkervaringen van de geïnterviewden (officieren van justitie, opsporingsambtenaren maar ook bijvoorbeeld kapiteins) met de thematiek waar de titel aan raakt, met name opsporing op (volle) zee. Ook situaties waarin de titel op zichzelf niet direct toegepast is, zijn aan bod gekomen. Daarmee wordt aangesloten bij de onderzoeksvraag naar concrete ervaringen met de titel in de praktijk. Hiertoe zijn interviews afgenomen met deskundigen die concreet met extraterritoriale strafvordering te maken hebben gehad. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de achtergronden van de geïnterviewden.

Er zijn zeventien semigestructureerde interviews afgenomen. In de beginfase zijn enkele oriënterende interviews gehouden met strafrechtsdeskundigen bij universiteiten en andere instituties die zich op een meer

---

<sup>10</sup> Zo gaan twee recente uitspraken over cybercriminaliteit, een thema dat buiten het bereik van dit onderzoek valt: Hof 's-Gravenhage 19 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3529 en Rb. Noord-Nederland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2882.

abstract (wetenschappelijk) niveau met de bepalingen betreffende extraterritoriale strafvordering bezig hebben gehouden. Vervolgens zijn er interviews gehouden met personen van wie werd verwacht dat zij meer recentelijk concreet met de toepassing van art. 539a e.v. Sv te maken hebben gehad. Het gaat om diverse officieren van justitie en een parketsecretaris (functioneel parket en arrondissementsparket), diverse opsporingsfunctionarissen (Maritieme Politie en Zeehavenpolitie), een advocaat, enkele kapiteins, personen werkzaam bij een reder, bij een luchtvaartmaatschappij, bij de Koninklijke Marine en ambtenaren bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken die ervaring hebben met zaken waarin extraterritoriale strafvordering aan de orde was.

Deze 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 dat 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.

Aanvankelijk was de bedoeling om een aantal praktijkcasus te bestuderen aan de hand van dossiers van het Openbaar Ministerie. Zoals reeds aangegeven, kwam uit de interviews naar voren dat Titel VIA niet of nauwelijks expliciet naar voren komt in onderzoeken en de bijbehorende dossiers. Daarom is gevraagd naar enkele dossiers waarbij de thematiek van Titel VIA meer impliciet aan de orde is gekomen. Dat heeft drie dossiers opgeleverd op het gebied van extraterritoriale opsporing op schepen. Verder is tijdens de interviews 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 (zie bijlage 5).

#### *4.2.3 De regeling in de buurlanden*

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. Om de benodigde informatie te verzamelen, is een beroep gedaan op de openbare wetteksten en is tijdens de interviews gevraagd naar kennis over de systemen in deze buurlanden.

#### *4.2.4 Aanpassingen en verbeteringen*

De beantwoording van de laatste vraag heeft plaatsgevonden op basis van de bevindingen voortkomend uit de vier voorgaande onderzoeksvragen. Gezamenlijk leverden deze resultaten inzicht in eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden in het huidige juridisch kader die zich kunnen voordoen. Daarbij is 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 rechtspraktijk. In hoeverre biedt Titel VIA handvaten voor de situatie dat een strafbaar feit wordt gepleegd buiten het gebied van een rechtbank en is het daarmee van toegevoegde

waarde? Om de informatiebasis te vergroten, zijn de voorlopige bevindingen (waaronder de resultaten uit de interviews) per e-mail voorgelegd aan experts met de vraag hoe zij hier tegenaan keken. Daarmee konden de bevindingen breder worden gevalideerd.

## 5. Terminologie

Voor een goed en zoveel mogelijk eenduidig begrip van de problematiek, is het van belang een aantal kernbegrippen nader te definiëren. Ook wordt een aantal leerstukken behandeld om het noodzakelijk onderscheid daarvan met het onderzoeksonderwerp en daarmee het unieke karakter hiervan te belichten.

Onder ‘extraterritoriale opsporing’ wordt begrepen de uitoefening van opsporingsbevoegdheden door Nederlandse opsporingsambtenaren buiten het rechtsgebied van een rechtbank.<sup>11</sup> Het gaat daarbij om opsporing op zee, in de lucht en op het territoir van vreemde staten.<sup>12</sup> Bij ‘extraterritoriale strafvordering’ wordt dat verbreed naar de gehele procedure in strafzaken, al zijn in art. 539a Sv de bepalingen over het onderzoek ter terechtzitting expliciet uitgesloten. Wat precies wordt bedoeld met de terminologie ‘buiten het rechtsgebied van een rechtbank’, zal in hoofdstuk II nader worden besproken.

In art. 136a en 136b Sv worden verschillende termen die van belang zijn voor Titel VIA omschreven. Onder ‘schipper’ wordt verstaan elke gezagvoerder van een Nederlands schip of zeevissersschip of degene die deze vervangt.<sup>13</sup> Op basis van het tweede lid van dat artikel is een schipper ook degene die de leiding heeft op een bij koninklijk besluit aangewezen installatie ter zee. In Titel VIA worden aan de schipper verschillende bevoegdheden toegekend. Regelgeving of verdere specificering ten aanzien van de vervanger van de schipper ontbreekt in dit gedeelte van het wetboek (zie wel art. 539e Sv). Betoogd zou weliswaar kunnen worden dat de vervanger de opvolgende in rang is, maar een redelijke uitleg brengt mee dat de vervanger degene is die feitelijk het gezag van de schipper overneemt op het moment dat deze niet beschikbaar is.<sup>14</sup>

Een ‘opvarende’ is ieder ander dan de schipper die zich aan boord van een Nederlands schip, zeevissersschip of een installatie ter zee bevindt. Iemand blijft opvarende wanneer hij buiten het rijk van Europa het vaartuig gedurende de reis tijdelijk verlaat (art. 136a lid 1 en 2 Sv).<sup>15</sup> Bij wet kan worden afgeweken van deze definities, zoals wordt gedaan in de Wet Zeevarenden, waar volgens artikel 1 lid 1 sub j een ieder die zich gedurende de vaart aan boord van het schip bevindt, onder ‘opvarende’ valt – dus ook de kapitein. In dit soort gevallen heeft deze afwijkende definitie het primaat (art. 136a lid 3 Sv). Dit is bijvoorbeeld het geval in art. 539v Sv waarin alleen de schipper van een Nederlands schip wordt geadresseerd en daarmee niet een

---

<sup>11</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Cleiren 2017; Klip 1995; Swart en Klip 1997.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

Overigens zou ook de ruimte in deze opsomming betrokken kunnen worden, al is dat nog nooit voorgekomen.

<sup>13</sup> De wet spreekt nog over ‘schipper’, een term die in de praktijk slechts wordt gebruikt voor de binnenvaart en schipperij, niet voor de zeevaart – daar wordt gesproken over ‘kapitein’. Wij komen daar verderop in dit onderzoek op terug.

<sup>14</sup> Vgl. A.J. Machielse, Aant. 2 bij Art. 85 Sr, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

<sup>15</sup> In art. 85, eerste en tweede lid Sr worden de begrippen ‘schipper’ en ‘opvarende’ eveneens gedefinieerd, maar de uitleg wijkt enigszins af van de in het Wetboek van Strafvordering gehanteerde terminologie.

zeevissersschip of gezagvoerder op een installatie. Ook in art. 539w Sv is een afwijkende invulling te vinden, enerzijds ruimer, omdat er niet tot ‘nationaliteit van het schip’ wordt beperkt, anderzijds enger omdat de bepaling enkel op vaartuigen betrekking heeft en daarmee installaties ter zee uitsluit.<sup>16</sup>

De aanduiding ‘commandant’ is beperkt tot degenen die bevelhebber zijn van een Nederlands oorlogsschip of een Nederlands militair luchtvaartuig (art. 136a lid 4 Sv).

De ‘gezagvoerder van een luchtvaartuig’ is elke gezagvoerder van een Nederlands burgerlijk luchtvaartuig<sup>17</sup> of degene die deze vervangt (art. 136a lid 1 Sv).

‘Nederlandse schepen’ zijn enkel de vaartuigen die door de wet betrekkelijk de afgifte van zeebrieven en vergunningen tot het voeren van de Nederlandse vlag als zeeschepen worden aangemerkt (art. 136b lid 1 Sv jo. 86 Sr).

Onder ‘installatie ter zee’ wordt verstaan elke installatie buiten het rechtsgebied van een rechtbank opgericht op de bodem van de territoriale zee of op dat deel van de Noordzee waarvan de grenzen samenvallen met die van het aan Nederland toekomende gedeelte van het continentale plat (art. 136b lid 2 Sv).<sup>18</sup> Installaties dienen aardvast op de zeebodem te zijn bevestigd (onroerend goed); een verplaatsbare installatie zoals een boorplatform waarvan de poten kunnen worden ingetrokken kan wel een installatie zijn zo lang het met de poten op de zeebodem staat opgesteld.<sup>19</sup> Zo zullen bijvoorbeeld windenergieparken op zee ook onder de bepalingen van Titel VIA kunnen vallen.

De indeling van de Nederlandse territoriale wateren vraagt eveneens afzonderlijke aandacht. De regels met betrekking tot de reikwijdte van de territoriale zone zijn vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (VN-Zeerechtverdrag).<sup>20</sup> Daarin is bepaald dat de soevereiniteit van een kuststaat zich buiten zijn landgebied en binnenwateren en, betreft het een archipelstaat, zijn archipelwateren, uitstrekt over een aangrenzende zeestreek die wordt omschreven als de ‘territoriale zee’ (art. 2 lid 1 VN-Zeerechtverdrag). De soevereiniteit wordt doorgetrokken naar het luchtruim boven de territoriale zee en de bodem en ondergrond van de zee (art. 2 lid 2 VN-Zeerechtverdrag).<sup>21</sup> De territoriale zee strekt zicht uit van de basislijn tot 12 zeemijl zeewaarts. De basislijn (art. 5 VN-Zeerechtverdrag) is in beginsel gelijk aan de laagwaterlijn, tenzij rechte basislijnen worden getrokken op grond van art. 7 VN-Zeerechtverdrag (zoals bij diepe uithollingen en insnijdingen in de kustlijn). Binnenwateren zijn de wateren die aan de landzijde van deze basislijn gelegen zijn (art. 8 VN-Zeerechtverdrag). Hierop volgt de aansluitende zone (art. 33 VN-

---

<sup>16</sup> Vgl. P.P.J. van der Meij, Aant. 8 bij Art. 136a, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

<sup>17</sup> In de zin van art. 1.1 Luchtvaartwet, Wet van 15 januari 1958, *Stb.* 1958, 47.

<sup>18</sup> Vgl. art. 1 Wet Installaties Noordzee, Wet van 5 december 1964, *Stb.* 1964, 447.

<sup>19</sup> Melai/Groenhuijsen e.a., Aant. 4 bij Art. 136b Sv, in: *Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2006.

<sup>20</sup> Onder de Engelstalige benaming staat het verdrag bekend als UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea).

<sup>21</sup> Zie ook het Verdrag van Tokio inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, 115).



Zeerechtverdrag), die strekt tot maximaal 24 zeemijl vanaf de basislijn. De Exclusieve Economische Zone (art. 55 VN-Zeerechtverdrag) grenst aan de territoriale zee en strekt tot maximaal 200 zeemijl daarbuiten. Vanaf die grens is de volle zee. In art. 76 VN-Zeerechtverdrag wordt tot slot vastgesteld dat het continentale plat van een kuststaat de zeebodem omvat en de ondergrond van de onder water gelegen gebieden die zich buiten zijn territoriale zee uitstrekken door de natuurlijke voortzetting van zijn landterritorium tot de buitenste grens van de continentale rand, of tot een afstand van 200 zeemijl van de basislijnen (wanneer de buitenste grens van de continentale rand zich niet tot die afstand uitstrekt). Middels onderstaande figuur is de indeling inzichtelijk gemaakt.<sup>22</sup>

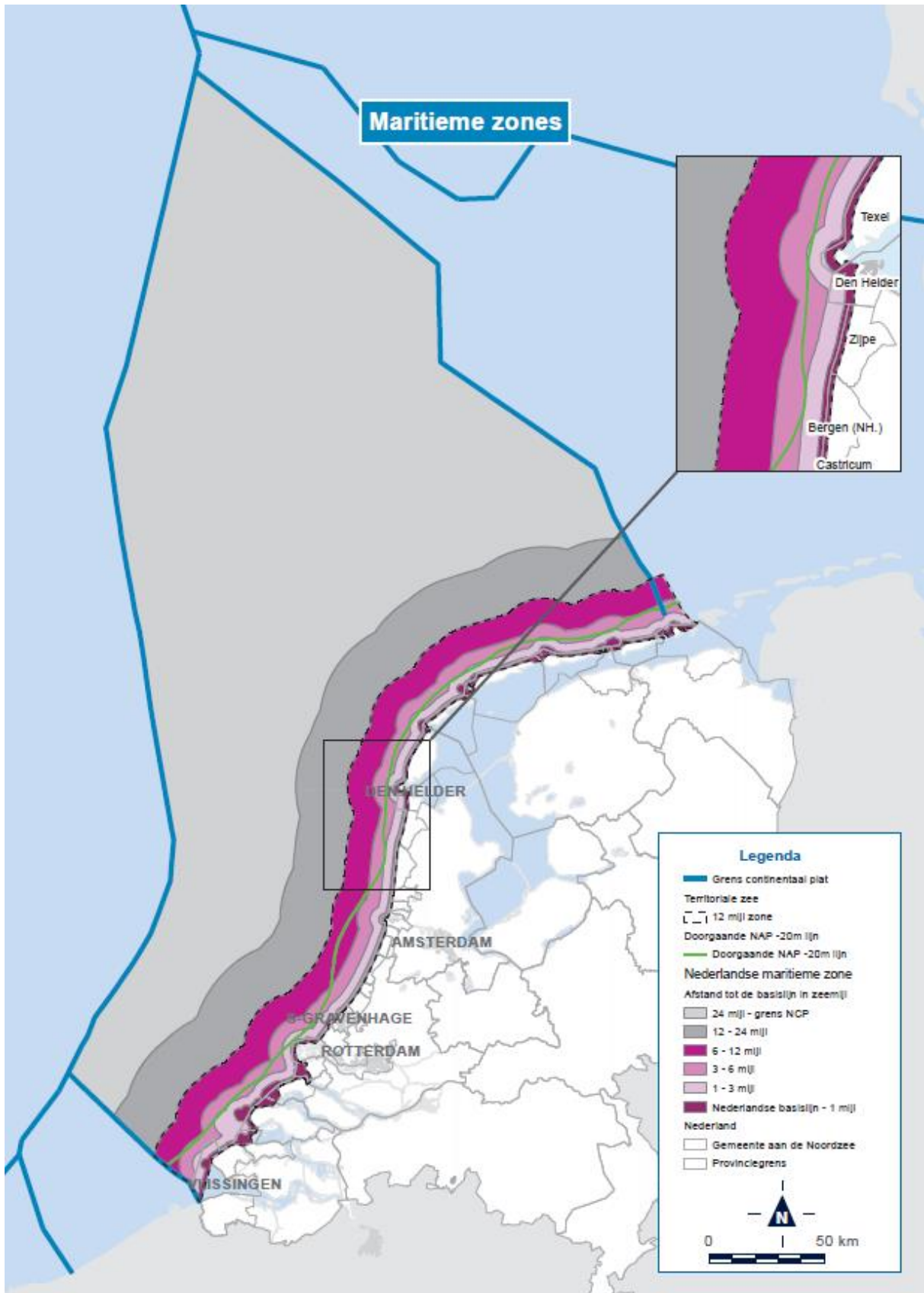
Op basis van art. 2 lid 2 VN-Zeerechtverdrag strekt de soevereiniteit zich ook uit over het gebied boven de territoriale zee. Met betrekking tot de luchtvaart geldt dat in het luchtruim boven Nederland (tot aan de kosmische ruimte<sup>23</sup>) de regeling van Titel VIA niet van toepassing is, omdat dat wordt geacht te vallen binnen het rechtsgebied van een rechtbank. De gewone strafvorderingsregels zijn dan van toepassing.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Gepubliceerd op [www.noordzeeloket.nl](http://www.noordzeeloket.nl).

<sup>23</sup> Zie Wolswijk, hoofdstuk III.9.6.3 waar wordt ingegaan op het luchtruim boven de territoriale zee en de grenzen met betrekking tot het luchtruim en de kosmische ruimte.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II*, 1967/68, 9492, 3, p. 4.



## 6. Het bijzondere karakter van extraterritoriale strafvordering

### 6.1 Rechtsmacht

Rechtsmacht (ofwel: jurisdictie) heeft betrekking op de bevoegdheid om overheidsmacht in een bepaald gebied uit te oefenen, door het eigen recht op dit gebied van toepassing te verklaren.<sup>25</sup> We hebben het dan over materiële rechtsmacht: de bevoegdheid van een staat om zijn materiële strafwet op een bepaald strafbaar feit van toepassing te verklaren. De materiële rechtsmacht hoeft niet beperkt te worden tot de eigen staat. Het internationale recht biedt namelijk ruimte om ook buiten de eigen landsgrenzen het eigen recht van toepassing te verklaren, de zogeheten extraterritoriale rechtsmacht. Hier zijn wel restricties aan verbonden.<sup>26</sup> Zo dient er voor de vervolging of berechting van een verdachte bijvoorbeeld een zinvol aanknopingspunt te bestaan ('lien de droit'), zoals de nationaliteit van verdachte of slachtoffer. Het voert te ver om hier een complete beschrijving te geven van de materiële rechtsmachtregels in het Nederlandse strafrecht. Wel is specifiek relevant art. 3 Sr, waarin het vlagbeginsel (een afgeleide van het territorialiteitsbeginsel) is opgenomen: "De Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich buiten Nederland aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig aan enig strafbaar feit schuldig maakt." Die locaties behoren als zodanig niet tot het Nederlands 'territoire', maar Nederland heeft er wel een sterke rechtsmacht die als 'quasi-territoriaal' wordt gekwalificeerd.<sup>27</sup> Echter, als het gaat om gedragingen op een Nederlands (lucht)vaartuig dat zich op het territoire van een andere staat bevindt, dient tevens rekening te worden gehouden met de op territorialiteit gebaseerde rechtsmacht van de betreffende staat.<sup>28</sup> Verder verklaart art. 8a Sr de Nederlandse strafwet van toepassing op de schipper en opvarenden van een Nederlands vaartuig die zich buiten Nederland, ook buiten boord, schuldig maken aan de scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven en scheepvaartovertredingen genoemd in het Wetboek van Strafrecht.<sup>29</sup> Ook is de Nederlandse strafwet op grond van art. 5 Sr toepasselijk op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf tegen een Nederlands voertuig, vaartuig of luchtvaartuig.<sup>30</sup>

Het uitoefenen van formele rechtsmacht, dat wil zeggen de daadwerkelijke inzet van strafvorderlijke bevoegdheden in een andere staat, gaat een stuk verder dan het vestigen van materiële rechtsmacht (ook wel: wetgevende tegenover uitvoerende rechtsmacht).<sup>31</sup> Gezien het uitgangspunt van soevereiniteit, kan het

---

<sup>25</sup> Klip & Massa 2010.

<sup>26</sup> Vgl. reeds Case of the S.S. "Lotus" (France v. Turkey), PCIJ Series A, No. 10, 7 September 1927.

<sup>27</sup> Zie Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.3.2. De opvatting dat een schip behoort tot het territoire van de vlaggenstaat werd vroeger wel aangehangen, maar tegenwoordig niet meer.

<sup>28</sup> Zie par. II.3.1 over de rechtsmacht van de kuststaat ten opzichte van de rechtsmacht van de vlaggenstaat. Vgl. HR 26 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:422 en de conclusie (ECLI:NL:PHR:2019:72) van Paridaens bij dit arrest.

<sup>29</sup> Daarbij moet het gaan om feiten genoemd in Boek 2 Titel XXIX en Boek 3 Titel IX.

<sup>30</sup> In dat geval moet op het strafbare feit in Nederland naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaren zijn gesteld en moet het in het land waar het begaan is tevens strafbaar zijn gesteld.

<sup>31</sup> Van Elst & Van Sliedregt 2015; Klip 2000; Klip & Massa 2010; Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'Strafvordering en rechtshulp', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 349-386; Swart & Klip 1997, p. 211-229; J. Voetelink, *Status of forces: Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk en militair-operationeelrechtelijk perspectief*, (diss. Amsterdam UvA) Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 119-130; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

problematisch of risicovol worden geacht de nationale strafwet van toepassing te verklaren op handelingen gepleegd in een ander land. Het uitzenden van opsporingsambtenaren naar het buitenland om daar bewijs te verzamelen, gaat nog een stuk verder – vandaar dat staten dit niet zomaar zullen accepteren. Aan het uitoefenen van formele rechtsmacht zijn dan ook restricties verbonden. Zo is allereerst het bestaan van materiële rechtsmacht vereist, tenzij sprake is van toestemming van een staat die wel formele rechtsmacht heeft.<sup>32</sup> Deze toestemming kan zowel expliciet, impliciet als achteraf vorm krijgen. Ook bijvoorbeeld het verzoek om assistentie valt hieronder. Een staat zal wellicht vaak geen direct belang hebben bij dergelijke strafvorderlijke handelingen die niet tot vervolging in eigen land kunnen leiden, maar de autoriteiten zullen het soms wel degelijk als hun verantwoordelijkheid beschouwen om te zorgen dat het bewijs niet verloren gaat en straffeloosheid zou kunnen volgen. Bovendien kan een zekere verruiming aan de orde zijn in de situatie waarin via strafvorderlijke bevoegdheden eerst moet worden onderzocht of een staat materiële rechtsmacht heeft. Dat kan het geval zijn als een situatie zich voordoet waarin nog onduidelijk is wie de verdachte is en welke nationaliteit hij heeft; in dat geval is het denkbaar dat er strafvorderlijke bevoegdheden nodig zijn om de identiteit te achterhalen. Ook voor Titel VIA geldt dat deze slechts kan worden toegepast voor zover Nederland wel materiële rechtsmacht heeft (en deze rechtsmacht binnen de internationaalrechtelijke kaders blijft).

Ten tweede zijn staten gebonden aan strenge eisen van soevereiniteit en territorialiteit en mag niet in het territorium van een andere staat worden opgetreden als die bevoegdheid niet is toegekend door de betreffende staat.<sup>33</sup> Art. 539a Sv bepaalt daarom dat Nederlands strafvorderlijk optreden in het buitenland slechts binnen de grenzen van het volkenrecht en het interregionale recht mag plaatsvinden.

Zoals Wolswijk aangeeft, speelt strafvorderlijk optreden in het buitenland niet alleen bij delicten die buiten het Nederlands territoir zijn begaan; ook wanneer een strafbaar feit (deels) in Nederland is begaan, kan extraterritoriale strafvordering soms nodig zijn.<sup>34</sup> Denk aan de verdachte die na het begaan van het feit naar het buitenland vlucht.

## 6.2 *Rechtshulp*

Rechtshulp wordt gedefinieerd als een onderzoek met een grensoverschrijdend karakter, waarbij twee of meer staten betrokken zijn, gebaseerd op afspraken tussen deze staten en met het oog op een strafvorderlijk doel.<sup>35</sup> Rechtshulp wordt in dit onderzoek dan ook, in lijn met de literatuur, aangemerkt als onderdeel van strafvordering.<sup>36</sup> Extraterritoriale strafvordering “impliceert (...) meestal een vorm van rechtshulpverlening,

---

<sup>32</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

<sup>33</sup> Case of the S.S. “Lotus” (France v. Turkey), PCIJ Series A, No. 10, 7 September 1927; Klip 2000; Baaijens-van Geloven 2000; Klip 1995; Swart & Klip 1997; Klip & Massa 2010; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.3.2; M. Hirsch Ballin, ‘De rol van grenzen bij opsporing: grenzeloze inzet van opsporingsbevoegdheden?’, *Ars Aequi* juni 2018, p. 462-467; Voetelink 2012; A.H. Klip, ‘Strafvordering en rechtsmacht’, in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer 2013, par. III.1.

<sup>34</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

<sup>35</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

<sup>36</sup> Meerdere internationale verdragen en overeenkomsten zijn hieraan gewijd: Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO), Benelux-rechtshulpverdrag, etc. Zie ook Baaijens-van Geloven 2000; Klip 1995; Hirsch Ballin 2018; J.J.

namelijk passieve rechtshulpverlening van de staat op wiens grondgebied wordt opgetreden.”<sup>37</sup> In de uitvoering van het onderzoek ligt aldus een belangrijk verschil. 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. Gezien de gevoeligheden die daarbij spelen is het van oudsher gebruikelijk om te trachten het strafvorderlijk doel te bereiken middels de klassieke rechtshulp alvorens over te gaan tot extraterritoriale opsporing.<sup>38</sup>

Advocaat-generaal Knigge besprak in een conclusie bij een arrest uit 2010 het karakter van de rechtshulp in situaties waarin Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland optreden.<sup>39</sup> Het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in België in die zaak moest volgens de A-G worden gekarakteriseerd als bijstand aan *inkomende* rechtshulp (door België aan Nederland, met assistentie van Nederlandse opsporingsambtenaren); het ging om een in Nederland lopend strafrechtelijk onderzoek, dus van rechtshulp door Nederland aan België was geen sprake. Eerder kan volgens Knigge aansluiting worden gezocht bij bepalingen zoals art. 4 van het Europees Rechtshulpverdrag (ERV) over het recht van de autoriteiten van de verzoekende staat om aanwezig te zijn bij de uitvoering van het rechtshulpverzoek.<sup>40</sup>

Naast fysieke opsporing in het buitenland kan er ook sprake zijn van opsporingsbevoegdheden die vanuit Nederland worden ingezet ten aanzien van personen of gegevens in het buitenland. Met betrekking tot de klassieke telefoontap is het uitgangspunt in rechtshulpinstrumenten nog dat de bevoegdheid (zonder technische bijstand) slechts kan worden ingezet voor zover de staat waarin de persoon zich bevindt, daarvan in kennis wordt gebracht (en deze staat vervolgens achteraf toestemming geeft).<sup>41</sup> Dit Nederlandse

---

Oerlemans, ‘Hacken als opsporingsbevoegdheid’, *Delikt en Delinkwent* 2011, afl. 8/62, p. 888-908; R. van Rossum, ‘De berechting van internationale misdrijven in Nederland’, *MRT* 2007, afl. 1; Klip 2013, hoofdstuk III.1.  
<sup>37</sup> Baaijens-Van Geloven 2001.

<sup>38</sup> Klip 2000; Hirsch Ballin 2018; J. van Hoek, ‘Onderzoek en soevereiniteit, een conflict van internationale plichten?’, *MRT* 2015, afl. 6.

<sup>39</sup> Zie ECLI:NL:PHR:2010:BL5629 bij HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken. Zie hierover nader par. III.2.

<sup>40</sup> Conclusie A-G Knigge, ECLI:NL:PHR:2010:BL5629, par. 20. Voor wederzijdse (‘kleine’) rechtshulp vereist het Nederlandse recht geen verdragsbasis (zie art. 5.1.1 e.v. Sv). Een vraag die in deze zaak speelde was of, wanneer er *wel* een verdragsgrondslag bestaat, het nog steeds toegestaan is om rechtshulp die *niet* in dat verdrag is geregeld, (met toestemming) te verlenen. De Hoge Raad oordeelde in 1985 reeds dat het bestaan van een verdrag niet uitsluit dat andere vormen van rechtshulp, die niet in het verdrag zijn geregeld, op basis van vrijwilligheid (bestaande in toestemming van de betrokken staat) worden uitgevoerd (HR 16 april 1985, *NJ* 1986/769). A-G Knigge (bij HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken) sluit zich daar in zijn conclusie bij aan, met de kanttekening dat staten de vraag of zij vrij zijn om toestemming te verlenen om buitenlandse autoriteiten op hun grondgebied opsporingshandelingen te laten verrichten zonder dat daar een verdragsbasis voor bestaat, naar het *nationale* recht zullen moeten beoordelen. Zo gold in het Nederlandse recht tot voor kort dat voor wederzijdse rechtshulp een verdragsbasis was vereist voor de toepassing van dwangmiddelen (art. 552n (oud) Sv).

<sup>41</sup> Zie onder meer art. 20 EU-rechtshulpverdrag; art. 5.4.29 lid 2 Sv met betrekking tot het Europees Onderzoeksbevel. Voor de omgekeerde situatie, waarin de persoon zich in Nederland bevindt, is dit onder meer geregeld in art. 5.1.13, 5.2.2, 5.2.5 (wederzijdse rechtshulp) en 5.4.18 Sv (Europees Onderzoeksbevel).

uitgangspunt is echter aan het verschuiven waar het gaat om digitale communicatie (met computergegevens op servers).<sup>42</sup>

Met betrekking tot de grensoverschrijdende doorzoeking, vordering en inbeslagneming van digitaal opgeslagen gegevens is van oudsher in Nederland het uitgangspunt dat niet de locatie van de persoon om wiens gegevens het gaat, maar de locatie waar de gegevens zijn opgeslagen bepalend is. Dit internationaalrechtelijk kader is volgens velen aan herziening toe, maar dat is nog niet gebeurd; intussen heeft Nederland met de Wet Computercriminaliteit III een bevoegdheid gecreëerd om in uitzonderingsgevallen *zonder toestemming* geautomatiseerde werken die bij de verdachte in gebruik zijn te doorzoeken wanneer de locatie van de gegevens onbekend is (bijvoorbeeld bij data in de *cloud*).<sup>43</sup>

## 7. Structuur en leeswijzer

In hoofdstuk II wordt de achtergrond van de Nederlandse wetgeving besproken, mede aan de hand van de wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Hierdoor kunnen latere onderzoeksresultaten in perspectief worden geplaatst. Hoofdstuk III heeft betrekking op de toepassing van de betreffende wetsartikelen in de praktijk. In dat hoofdstuk zal ook ingegaan worden op het uitgebreide jurisprudentieonderzoek, de relevante casuïstiek en de bevindingen uit interviews. Hoofdstuk IV bevat de rechtsvergelijking met het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk. In hoofdstuk V worden de belangrijkste punten uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht in een uitgebreide beschouwing. Dit leidt in hoofdstuk VI tot een korte conclusie en enkele aanbevelingen, met name ten aanzien van de vraag of de bepalingen in Titel VIA aanpassing behoeven met het oog op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

---

<sup>42</sup> Hirsch Ballin 2018, p. 464; Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, COM (2018) 225 final; Terms of Reference for the preparation of a Draft 2nd Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, 9 juni 2017.

<sup>43</sup> Wet Computercriminaliteit III, *Stb.* 2018, 322, art. 126nba, 126uba en 126zpa. Deze wetgeving is in werking getreden op 1 maart 2019, zie *Stb.* 2019, 67. Zie tevens het Besluit onderzoek in een geautomatiseerd werk (*Stb.* 2018, 340), dat op dezelfde datum in werking is getreden (*Stb.* 2019, 66) Zie Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 604, Hirsch Ballin 2018, B.J. Koops & M. Goodwin, *Cyberspace, de cloud, en grensoverschrijdende opsporing: de grenzen en mogelijkheden van internationaal recht*, 2014, Universiteit van Tilburg/'s-Gravenhage: WODC en B.J. Koops, Ch. Conings & F. Verbruggen, *Zoeken in computers naar Nederlands en Belgisch recht. Welke plaats hebben 'digitale plaatsen' in de systematiek van opsporingsbevoegdheden? Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2016*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

## II DE ACHTERGROND VAN TITEL VIA IN BOEK 4 VAN HET WETBOEK VAN STRAFVORDERING

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken wat op hoofdlijnen gezegd kan worden over de achtergrond en ontwikkeling van de bepalingen met betrekking tot strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank en geeft daarmee antwoord op de eerste deelvraag. Daarbij wordt aandacht besteed aan onder andere de wetsgeschiedenis, de betekenis van bevoegdheden die de titel in het leven heeft geroepen en de ontvangst van de regeling. Dit hoofdstuk is van beschrijvende aard – de belangrijkste discussiepunten worden nader uitgewerkt in hoofdstuk V (beschouwing), waar het antwoord op deze deelvraag in verband zal worden gebracht met de overige deelvragen. De wijze waarop de wettelijke bevoegdheden zoals hier beschreven in de praktijk worden gebruikt, is het onderwerp van hoofdstuk III.

### 2. Totstandkoming

#### 2.1 *De lacune in de wetgeving, de onvolkomenheid van de Tuchtwet en twee relevante uitspraken*

Op 25 februari 1965 werd het ontwerp van wet voor Titel VIA ingediend, getiteld ‘Regeling van de strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank en enige daarmee verband houdende voorzieningen’.<sup>44</sup> In het wetboek van 1926 werd er nog van uitgegaan dat strafvordering zich slechts op Nederlands grondgebied zou afspelen, al bestonden er wel enkele specifieke regelingen op het gebied van scheepvaart<sup>45</sup> waarin enkele strafvorderlijke bevoegdheden was voorzien. De Tuchtwet<sup>46</sup> is daarvan een voorbeeld. Daarin was geregeld dat de schipper van een koopvaardijship opvarenden in bewaring kon stellen – dit was echter beperkt tot misdrijven begaan op dat schip.<sup>47</sup>

Er waren verschillende aanleidingen voor het wetsvoorstel met betrekking tot Titel VIA. Ten eerste was de Tuchtwet volgens de minister te gefragmenteerd, onduidelijk en inadequaat om de problematiek aan te pakken.<sup>48</sup> Ten tweede bestond er enkel tijdelijke regelgeving omtrent de strafvordering buiten het gebied van een rechtbank.<sup>49</sup> De Wet installaties Noordzee maakte het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur met een levensduur van drie maanden te voorzien in strafvorderlijke bevoegdheden op deze installaties op zee (binnen het continentale plat).<sup>50</sup> Zou er voor de vervaldatum van deze bepalingen geen nieuw voorstel

---

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 1; *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 2.

<sup>45</sup> P.J.J. van der Kruit, ‘Strafvordering op zee: Enkele aspecten van opsporingsbevoegdheden tijdens maritieme rechtshandhaving’, *MRT* 2012, nr. 1, p. 1.

<sup>46</sup> Wet van 7 mei 1856, *Stb.* 32 houdende bepalingen omtrent de huishouding en tucht op de koopvaardijshippen (ingetrokken bij de Wet van 16 maart 1967, *Stb.* 1967, 152).

<sup>47</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.3.3; A.A.M. van Agt, ‘Strafvordering buiten het grondgebied van Nederland’, *NJB* 1967, p. 277-285.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3.

<sup>49</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Besluit van 8 december 1964, *Stb.* 1964, 460.

<sup>50</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Van Agt 1967; J.H. van Wijk, ‘Wetsontwerp 7979: wijziging wetboek van strafvordering: opsporingsregelingen buitengaats’, *NJB* 1967, p. 198-204 en 228-235; H.F.W. Luiking, ‘Wijziging

van wet zijn ingevoerd, dan zou de tijdelijke regeling komen te vervallen.<sup>51</sup> De aanpak van illegale radiostations op zee, uitzendend naar Nederlands grondgebied, werd bij het ontwerpen van die tijdelijke wet beschouwd als het belangrijkste doel.<sup>52</sup>

De Hoge Raad wees in 1952 en 1962 een tweetal arresten met betrekking tot strafvorderlijk optreden buiten Nederland. In 1952 oordeelde de Hoge Raad dat het strafvorderlijk optreden op het grondgebied van een andere staat alle rechtsgevolgen miste, zolang dienaangaande niet nader was overeengekomen.<sup>53</sup> Waar die uitspraak nog primair zag op het verdragsrechtelijke aspect (het gebrek aan een volkenrechtelijke grondslag voor optreden), ging de Hoge Raad in een arrest van tien jaar later in op de nationale wettelijke grondslag. De Hoge Raad besliste dat opsporingshandelingen, die uitgevoerd waren in het buitenland, geen wettelijke grondslag hadden om bevoegdheden uit te oefenen. Het resulterende proces-verbaal kon daarom niet meewerken voor het bewijs.<sup>54</sup> Een expliciete vermelding in de memorie van toelichting van de twee uitspraken als aanleiding voor het wetsvoorstel, ontbreekt. Toch is niet ondenkbaar dat de wetgever mede hierdoor bewust is geworden van de problematiek van het ontbreken van een nationaal-wettelijke grondslag voor opsporingshandelingen in het buitenland.

Daarnaast verving het wetsvoorstel met betrekking tot Titel VIA de bovengenoemde tijdelijke regeling en beoogde een permanente, nationale en sluitende regeling met een ruimer bereik dan enkel de aanpak van illegale radiostations. Het ruime bereik was gelegen in de algemene voorziening om de volkenrechtelijke bevoegdheden tot optreden, verkregen door de verdragen, te realiseren.<sup>55</sup> Ten slotte kaartte de minister het groeiende internationaal personenverkeer aan en zou het voorstel tegemoetkomen aan de verdragsverplichting om voldoende strafvorderlijke voorzieningen te treffen ter bescherming van de volle zee.<sup>56</sup>

De titel creëerde aanvankelijk alleen specifieke bevoegdheden voor de kapitein en de commandant, niet voor de gezagvoerder van een luchtvaartuig. In 1969 is dat uitgebreid om te voldoen aan het Verdrag van Tokio inzake strafbare feiten aan boord van luchtvaartuigen.<sup>57</sup> De minister greep de vertaalslag van het verdrag naar het nationale recht aan om een regeling van strafvordering voor de luchtvaart door te voeren (zie hierover par. II.3.4). De minister achtte de regeling van het Verdrag van Tokio “zo summier, dat het mede om wille van de rechtszekerheid gewenst is de bevoegdheden van de gezagvoerder nader te omschrijven in onze nationale wet.”<sup>58</sup> De regeling in het Verdrag van Tokio met betrekking tot de bevoegdheden van de

---

Wetboek van Strafvordering. Opsporingsbevoegdheid van de gezagvoerder van een Nederlands schip’, *NJB* 1966, p. 1178-1183.

<sup>51</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Art. 6 Wet Installaties Noordzee.

<sup>52</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; *Stb.* 1964, 447; deze installaties stonden bekend als de REM-eilanden (Reclame Exploitatie Maatschappij).

<sup>53</sup> HR 22 januari 1952, ECLI:NL:HR:1952:311, *NJ* 1952/146 m.nt. Röling.

<sup>54</sup> HR 30 oktober 1962, ECLI:NL:HR:1962:141, *NJ* 1963/29 m.nt. Röling.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3; Art. 24 en 25 Verdrag inzake de volle zee.

<sup>57</sup> Wet van 16 mei 1969 (*Stb.* 1969, 224); Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (*Trb.* 1964, 115).

<sup>58</sup> *Kamerstukken II* 1967/68, 9492, 3.



gezagvoerder van een luchtvaartuig is (anders dan Titel VIA) alleen van toepassing op internationale vluchten en is niet alleen van toepassing ‘buiten het rechtsgebied van een rechtbank’, maar tevens boven Nederland. De regering achtte een specifieke regeling op dat punt niet nodig, omdat een vliegtuig (op een internationale vlucht) maar kort boven Nederland vliegt.

## 2.2 *Discussiepunten bij de totstandkoming*

Tijdens het wetgevingsproces bestond onder meer verschil van mening over de juiste inschatting van de omvang van de problematiek en de vraag of de bestaande regelgeving toereikend was. De minister weerlegde deze twijfels door te stellen dat de Tuchtwet niet meer kon voorzien in de moderne behoeften. Zo werd aangegeven dat de Tuchtwet enkel betrekking had op koopvaardij schepen en niet voorzag in de strafvordering op installaties ter zee. De oude wet kende bovendien enkel bevoegdheden toe aan de kapitein van het schip – de nieuwe wet voorzag in een ruimere benadering door ook bevoegdheden aan ambtenaren op het land toe te kennen.<sup>59</sup> Ook de (toen) moderne wijzen van communicatie vergden volgens de minister een vernieuwing van de regeling, nu de oude wet enkel vanwege het gebrek aan communicatie tussen land en schip functioneerde.<sup>60</sup> Moderne communicatie (in die zin dat schepen anders dan voorheen een voortdurend contact met de wal konden onderhouden en zo nodig van daaruit konden worden bereikt) maakte het optreden van de kapitein tegen strafbare feiten makkelijker; waar de Tuchtwet zich slechts tot het optreden tegen misdrijven beperkte, kon dit nu worden uitgebreid naar overtredingen. Bovendien zou de Tuchtwet vanwege haar toepassing op Nederlandse schepen een te beperkte reikwijdte hebben voor de rechtspraak.<sup>61</sup> Het voorstel zou voorts in overeenstemming zijn met de verdragsverplichting om op volle zee voldoende strafvorderlijke voorzieningen te treffen ingeval van aanvaringen of verontreiniging en bood de mogelijkheid om aanwijzingen van ambtenaren te land op te volgen en uit te voeren.<sup>62</sup> Rechtsbescherming vergde bovendien dat het gebruik van bevoegdheden niet meer op eigen initiatief plaats had, maar dat voor het optreden een aanwijzing van de officier van justitie nodig was. In dat kader werd ook een nauwkeurigere regeling nodig geacht omtrent welke bevoegdheden exact mogen worden ingezet.<sup>63</sup> Kapiteins hebben immers doorgaans niet de benodigde kennis van strafvordering, kunnen niet aangesteld worden op basis van deze vaardigheden en zouden dan ook bevoegdheden hebben op andere schepen of installaties naast hun eigen schip, hetgeen door de minister als onwenselijk werd bestempeld.<sup>64</sup> Met deze wetgeving zou de kapitein kortom handvaten en waarborgen worden geboden.

---

<sup>59</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6.*

<sup>60</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6.*

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6; Art. 19 en 24 Verdrag inzake de territoriale zee en aansluitende zone; art. 22 en 23 Verdrag inzake de volle zee; art. 7 en 13 Verdrag inzake de Visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee; art. 2 tot en met 5 van het Europese Visserijverdrag; Art. 2 en 5 van het Verdrag inzake het continentale plat.*

<sup>62</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6; Art. 24 en 25 Verdrag inzake de volle zee.*

<sup>63</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6.*

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6.*

Van Wijk (advocaat en Eerste Kamerlid voor de Pacifistisch Socialistische Partij) schetste in 1967 een negatief beeld van het oorspronkelijke wetsvoorstel.<sup>65</sup> Deze kritiek zag met name op de volgens deze auteur verwarrende definities (schipper, zeevissersvaartuig, Nederlands schip, installatie ter zee) en de rol van de schipper als ‘hulpofficier’.<sup>66</sup> Hij stelde namelijk dat er met betrekking tot de definities teveel bronnen waren waardoor geen duidelijkheid bestond omtrent de definitieve betekenissen. Voorts zou de schipper een verkapte dienstplicht als hulpofficier op zee opgelegd krijgen, terwijl Van Wijk de omvang van de problematiek en dus ook de noodzaak van de ‘dienstplicht’ betwist. Daarbij zouden lastige situaties ontstaan als de schipper zelf de overtreder betreft. De minister is in de Nota naar aanleiding van het nader eindverslag ingegaan op deze bezwaren.<sup>67</sup> Betwijfeld kan worden of de bezwaren daadwerkelijk zijn weerlegd met de nota van de minister. De minister volstond namelijk met een summier opmerking dat de definities geen nadere toelichting behoeften – naar zijn mening waren de begrippen niet nieuw en functioneerden deze adequaat, waardoor nadere toelichting niet noodzakelijk was – en beoordeelde dat de nieuwe regeling geen ingrijpend effect had op de werkzaamheden van de schipper. De officier van justitie had immers zeggenschap en zou als autoritaire schil rechtsbescherming en toezicht bieden.

Welke rechtbanken bevoegd zouden moeten zijn stond eveneens ter discussie.<sup>68</sup> De minister stelde dat de regeling om alle kustrechtbanken inclusief Amsterdam bevoegd te verklaren geenszins afweek van de bestaande regels van competentie en hij verwachtte daardoor geen knelpunten. Ruime beschikbaarheid in mankracht en geografische ligging waren volgens hem hiervan de voordelen.<sup>69</sup> De minister was het niet eens met het argument dat dit tot verwarring zou kunnen leiden.<sup>70</sup>

De wet strekkende tot invoering van Titel VIA trad in werking per 16 maart 1967.<sup>71</sup> De hierboven genoemde discussie heeft de totstandkoming van de wet kennelijk niet belemmerd.

### **3. Inhoudelijke bespreking van de titel**

#### *3.1 Afbakening*

De term ‘buiten het rechtsgebied van een rechtbank’ betekent niet hetzelfde als ‘buiten het grondgebied van Nederland’. Het rechtsgebied van een rechtbank wordt aangeduid in art. 3 van de Wet op de rechterlijke indeling en omvat de arrondissementen van de elf rechtbanken genoemd in art. 1 van die wet. In art. 4-13 Wet op de rechterlijke indeling wordt aangeduid welk grondgebied tot die arrondissementen behoort – elk arrondissement bevat een aantal Nederlandse gemeentes en (deel van) een provincie. Aan de Noordzee

---

<sup>65</sup> Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235.

<sup>66</sup> Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 4c.

<sup>68</sup> Op grond van art. 2 Sv zijn van de rechtbanken gelijkelijk bevoegd “(...) die welker rechtsgebied grenst aan de territoriale zee alsmede de rechtbank Amsterdam, indien het feit is begaan ter zee buiten het rechtsgebied van een rechtbank of aan boord van een vaartuig dat buitengaats wordt gebracht”.

<sup>69</sup> *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4b; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4c.

<sup>70</sup> *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4b; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4c.

<sup>71</sup> *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4b; *Kamerstukken I* 1966/67, 7979, 4c; *Kamerstukken II* 1966/67, 8054, nr. 18; *Kamerstukken II* 1966/67, 8054, 9; *Handelingen I* 1967, 5<sup>e</sup> vergadering op 14 maart 1967; *Stb.* 1967, 152.

gelegen gebieden strekken zich uit tot de laagwaterlijn langs de kust of de basislijn voor zover deze zeewaarts daarvan is gelegen.<sup>72</sup> De territoriale zee valt dan ook buiten het ‘rechtsgebied van een rechtbank’, ook al is Nederland daar soeverein en heeft daar materiële rechtsmacht op grond van het territorialiteitsbeginsel.<sup>73</sup> Dit is pas decennia na de introductie van de titel ter discussie gekomen en toen is de terminologie gehandhaafd – onder meer omdat het voor de strafvordering nadelen zou hebben als de territoriale wateren zouden worden ingedeeld bij de kustgemeenten.<sup>74</sup> Welke nadelen dat zijn, blijft onduidelijk. In de wetboeken van strafvordering voor Caribisch Nederland is de regeling anders: daar wordt gesproken over ‘buiten het rechtsgebied van Bonaire, Sint Eustatius en Saba’ (etc.).<sup>75</sup> De territoriale wateren (en het luchtruim daarboven) vallen daar dus binnen het rechtsgebied.<sup>76</sup>

Overigens kleeft er nog wel een complicatie aan het strafvorderlijk optreden op de territoriale wateren, omdat de soevereiniteit van de kuststaat daar zijn grens vindt in het recht van onschuldige doorvaart van buitenlandse schepen.<sup>77</sup> Indien de doorvaart geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat, is deze 'onschuldig'. In beginsel mag de kuststaat dan op grond van art. 27 lid 1 VN-Zeerechtverdrag niet strafvorderlijk optreden, tenzij er sprake is van één van de gevallen genoemd in art. 27 lid 1 VN-Zeerechtverdrag; bijvoorbeeld in het geval van drugshandel of indien de gevolgen van het strafbare feit zich uitstrekken tot de kuststaat. Ook de uitoefening van formele rechtsmacht in de aansluitende zone en de Exclusieve Economische Zone (EEZ) zijn aan specifieke regimes<sup>78</sup> onderworpen. Op volle zee heeft de vlaggenstaat rechtsmacht en is de daaraan gekoppelde formele rechtsmacht in beginsel exclusief.<sup>79</sup>

### 3.2 Algemene 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

---

<sup>72</sup> Wet van 2 november 1990, *Stb.* 1990, 553, Wet van 12 december 1985, *Stb.* 1985, 648; zie ook art. 5-10 VN-Zeerechtverdrag.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.5.4.

<sup>74</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.1.

<sup>75</sup> Wetboek van Strafvordering BES (2010), art. 521; Wetboek van Strafvordering van Aruba, Curacao en Sint Maarten (1997), art. 521.

<sup>76</sup> Art. 2 lid 2 VN-zeerechtverdrag; Van der Kruit 2012, p. 5.

<sup>77</sup> Zie Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.5.4.

<sup>78</sup> Op basis van art. 33 VN-Zeerechtverdrag mag de kuststaat in de aansluitende zone toezicht uitoefenen om ‘a. te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn; b. een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op bovenbedoelde wetten en voorschriften te bestraffen. Art. 56 VN-Zeerechtverdrag schept onder meer rechten aangaande exploratie en exploitatie van grondstoffen in en op de zeebodem, van energie uit water, stromen en winden en met betrekking tot visserij en het behoudt en beheer van natuurlijke rijkdommen. Op grond van art. 73 VN-Zeerechtverdrag kunnen kuststaten de naleving van wetten en voorschriften afdwingen en daartoe verschillende in deze bepaling genoemde maatregelen nemen.

<sup>79</sup> Zie hierover uitgebreid Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.5.5, 9.5.7 en 9.5.8.

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).

**Artikel 539a Sv**

*1. De bevoegdheden, bij enige wetsbepaling toegekend in verband met de opsporing van strafbare feiten of in verband met het onderzoek daarnaar, anders dan ter terechtzitting, kunnen, voorzover in deze Titel niet anders is bepaald, buiten het rechtsgebied van een rechtbank worden uitgeoefend.*

*2. De bepalingen van de eerste en tweede afdeling van deze Titel zijn slechts van toepassing ten aanzien van de opsporing en het onderzoek buiten het rechtsgebied van een rechtbank. Voorzover zij betrekking hebben op een aangehouden persoon of een inbeslaggenomen voorwerp blijven zij, ook binnen het rechtsgebied van een rechtbank, van toepassing, totdat de aangehoudene of het voorwerp is overgeleverd aan de officier van justitie of een zijner hulpofficieren.*

*3 De bevoegdheden, in de bepalingen van deze Titel toegekend, kunnen slechts worden uitgeoefend, voorzover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten.*

De bepaling gaat verder dan alleen opsporing: het gaat om alle bevoegdheden in verband met de opsporing van strafbare feiten en het onderzoek daarnaar, ‘anders dan ter terechtzitting’. Art. 539a ziet op ‘opsporing’ en ‘onderzoek’; dat houdt in het gehele voorbereidend onderzoek in strafzaken (inclusief de onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris). Ook activiteiten in het voorstadium van de opsporing kunnen onder het artikel vallen.<sup>80</sup> De wetgever gaf destijds aan dat:

“[d]eze bepaling de bevoegdheden [bestrijkt] niet alleen van de officier van justitie en de overige opsporingsambtenaren, maar ook van de andere bij de strafvordering betrokken personen, zoals de rechter-commissaris, de verdachte en de raadsman. Hierbij gaat het zowel om de bevoegdheden, welke het Wetboek van Strafvordering toekent, als om die welke voortvloeien uit bepalingen aangaande de strafvordering in bijzondere wetten. De in artikel 539a lid 1 vervatte verwijzing maakt het mogelijk ook buiten het rechtsgebied van de Nederlandse rechter op te treden in elk stadium van het opsporingsonderzoek en eventueel van het gerechtelijk vooronderzoek. Zelfs zal – wanneer dat bij hoge uitzondering nodig mocht blijken – de rechter buiten Nederland in raadkamer kunnen beslissen.”<sup>81</sup>

In plaats van het niet langer bestaande gerechtelijk vooronderzoek zal de bepaling nu van toepassing zijn op de onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris.

De bepalingen over het onderzoek ter terechtzitting zijn expliciet uitgesloten<sup>82</sup>, in verband met de Nederlandse rechterlijke indeling die een verplaatsing van de terechtzitting buiten het rechtsgebied van de desbetreffende rechtbank niet mogelijk maakt.<sup>83</sup> In dat stadium zou de zittingsrechter bevoegdheden zoals het horen van getuigen wel aan de rechter-commissaris kunnen overlaten; vandaar dat de wetgever het ook niet nodig vond om de bepalingen van toepassing te verklaren op de terechtzitting.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Zie HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken; Klip 2013, par. III.1.6.

<sup>81</sup> Kamerstukken II 1964/65, 7979, 3, p. 9.

<sup>82</sup> HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, NJ 2001/240 m.nt. Reijntjes.

<sup>83</sup> Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6, p. 3; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.4.

<sup>84</sup> Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6, p. 3; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.4.

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 (zie hierover par. III.2.1).<sup>85</sup> De verwijzing naar het interregionale recht ziet op de verhouding tussen de verschillende delen van het Koninkrijk (de landen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Zowel voor de BES-eilanden als voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten gelden specifieke wetboeken van strafvordering met daarin regels over extraterritoriale strafvordering die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse regeling, maar niet geheel overeenkomen. Zo bevatten die wetboeken de terminologie ‘buiten het rechtsgebied van Bonaire, [etc.]’ in plaats van ‘buiten het rechtsgebied van een rechtbank’. Dat maakt dat de territoriale wateren van het Europese Rijksdeel niet onder de artikelen vallen omdat zij worden geacht tot het ‘binnenland’ en dus de commune strafvordering te behoren.<sup>86</sup> De wijze waarop de Hoge Raad al dan niet gevolgen verbindt aan problemen met de volkenrechtelijke grondslag, lijkt door de tijd heen veranderd te zijn en is onderwerp van discussie (zie hoofdstuk III en V).

‘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 commune strafvordering 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 omdat, in de woorden van Wolswijk, “strafvorderlijke maatregelen buiten Nederland eerder onaangename gevolgen kunnen hebben dan binnen Nederland (waar gevolgen ook gemakkelijker ongedaan kunnen worden gemaakt, denk aan invrijheidstelling na aanhouding).”<sup>87</sup> Reeds bij de invoering van de wet in 1967 ging de wetgever ervan uit dat de officier van justitie zonodig op afstand, met gebruikmaking van technische hulpmiddelen, aanwijzingen zou kunnen geven. De wetgever voorzag voor de officier van justitie dan ook een magistratelijke rol waarin hij moet toezien op de proportionaliteit van de inbreuk op de rechten van verdachte.<sup>88</sup>

Het tweede artikel van Titel VIA, art. 539b Sv, bepaalt dat anderen dan opsporingsambtenaren de bevoegdheden in deze titel enkel mogen uitoefenen op aanwijzing van de officier van justitie, tenzij sprake is van spoed: “Men denke aan handhaving van de openbare orde waarbij onmiddellijk ingrijpen is vereist of aan aanhouding ter zake van een op heterdaad ontdekt misdrijf, wanneer de verdachte dreigt te ontvluchten”.<sup>89</sup> Hierin komt de centrale rol van de officier van justitie in de extraterritoriale strafvordering

---

<sup>85</sup> Van Elst & Van Sliedregt 2015; Klip 1995; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Klip 2000.

<sup>86</sup> Zie HR 12 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8553.

<sup>87</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.3.

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3, p. 7; Cleiren 2017, art. 539b, par. 1.

<sup>89</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.3.

tot uiting. Met ‘anderen dan opsporingsambtenaren’ wordt niet alleen bedoeld op de kapitein, de commandant en de gezagvoerder van een luchtvaartuig (die verderop in Titel VIA aan de orde komen), maar in beginsel op iedere burger. Dat wil niet zeggen dat iedere burger alle bevoegdheden in Titel VIA kan uitoefenen: bij de verschillende bevoegdheden in de titel staat aangegeven aan wie deze zijn toegekend. In het merendeel van de gevallen gaat het daarbij alleen om commandanten, kapiteins en gezagvoerders. In feite hebben andere personen – net als in het geval van strafvordering op Nederlands territorium – slechts de bevoegdheid tot aanhouding op heterdaad bij verdenking van een misdrijf, art. 539h Sv.

Voor ieder die de bevoegdheden uit Titel VIA uitoefent (opsporingsambtenaren, kapiteins, commandanten, gezagvoerders van luchtvaartuigen en anderen<sup>90</sup>) geldt een strenge meldingsplicht aan de officier van justitie: als zij bevoegdheden als bedoeld in art. 539b lid 1 Sv gebruiken, dienen zij dit ‘onverwijld’ te melden aan de officier van justitie en zij dienen ten spoedigste aanwijzingen van de officier van justitie te verkrijgen over hoe te handelen (art. 539b lid 2 en 3 Sv).<sup>91</sup> De meldingsplicht wordt van dermate groot belang geacht, dat nalatigheid in de uitoefening daarvan strafrechtelijk is gesanctioneerd in art. 446a Sr: het is strafbaar om niet aan de meldingsplicht in art. 539b lid 2 Sv te voldoen of om na te laten aanwijzingen van de officier van justitie te verkrijgen nadat (1) een bevoegdheid als bedoeld in art. 539b lid 1 Sv is uitgeoefend; (2) buiten het rechtsgebied van een rechtbank een aangehouden verdachte of een in beslag genomen voorwerp aan de betrokkene is overgeleverd; of (3) de betrokkene zelf op last van het Openbaar Ministerie een verdachte heeft aangehouden buiten het rechtsgebied van een rechtbank. Deze bepaling is samen met art. 539a e.v. Sv ingevoerd in 1967.

Art. 539c Sv geeft specifiek de commandant, de gezagvoerder en schipper de bevoegdheid om inlichtingen en bewijzen te verzamelen die tot opheldering van de zaak kunnen dienen, tenzij de officier van justitie anders beslist. De ratio is dat belangrijke informatie met betrekking tot het strafbare feit niet verloren gaat.<sup>92</sup> Het artikel geeft niet de bevoegdheid om verdergaande strafvorderlijke bevoegdheden te gebruiken om die inlichtingen te verzamelen. Daarmee is overigens niet gezegd dat bepaalde steunbevoegdheden niet in art. 539c Sv zouden kunnen worden gelezen – denk aan het gebruik van proportioneel geweld bij inbeslagneming.<sup>93</sup>

Waar de commandant op grond van het eerste lid in algemene zin bevoegd is inlichtingen en bewijzen te verzamelen ingeval van een strafbaar feit, hebben de schipper en gezagvoerder die bevoegdheid slechts aan boord van het (lucht)vaartuig waarover zij het gezag voeren. In art. 539e Sv is bepaald dat de commandant,

---

<sup>90</sup> Inclusief degene aan wie een aangehouden verdachte of een inbeslaggenomen voorwerp wordt overgeleverd (art. 539b lid 4 Sv).

<sup>91</sup> Indien mogelijk moeten zij daarbij tevens opgave doen van de personalia van de verdachte en diens nationaliteit, zijn eigen personalia en andere ter zake doende feiten (art. 539b lid 3 Sv). De meldingsplicht geldt op grond van lid 5 niet voor leden van de rechterlijke macht ‘ten aanzien van die verrichtingen waartoe zij als zodanig bevoegd zijn’.

<sup>92</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.3.

<sup>93</sup> HR 7 september 2004, *NJ* 2004/594; HR 12 januari 2010, *NJ* 2010/177 m.nt. Buruma; HR 14 juni 2016, *NJ* 2016/364 m.nt. Kooijmans.

de schipper en de gezagvoerder de verrichting van hun bevoegdheden toegekend in Titel VIA kunnen opdragen aan onder hun bevelen staande (scheeps)officieren of – ingeval van een gezagvoerder van een luchtvaartuig – bemanningsleden. Art. 539f Sv regelt de verplichting tot het zo snel mogelijk opstellen van proces-verbaal door de commandant, schipper en gezagvoerder en hun ondergeschikten en verplicht tot zo snel mogelijke verzending van dit stuk naar de officier van justitie. Dit proces-verbaal kan op grond van art. 344 lid 1 onder 2 Sv bijdragen aan het bewijs, maar omdat het niet is opgesteld door een opsporingsambtenaar valt het niet onder het regime van art. 344 lid 2 Sv – het bewijs kan dus niet uitsluitend hierop worden gebaseerd.<sup>94</sup> Dat ligt anders wanneer een commandant bij ministeriële regeling (op grond van art. 539d Sv) is belast met opsporingstaken.<sup>95</sup>

### 3.3 *Bevoegdheden en dwangmiddelen*

De tweede afdeling van Titel VIA regelt de toepassing van bijzondere dwangmiddelen. De titel maakt een onderscheid tussen enerzijds de algemene opsporingsbevoegdheid die door de Minister van Justitie en Veiligheid in overeenstemming met de Minister van Defensie aan commandanten kan worden toegekend voor bepaalde, door de Minister aangewezen, strafbare feiten in art. 539d Sv en anderzijds de specifieke opsporingsbepalingen in de rest van de titel die voor alle strafbare feiten gelden. Die laatste bepalingen gelden niet alleen voor commandanten, maar ook voor schippers, gezagvoerders en anderen.<sup>96</sup> De algemene bevoegdheid voor commandanten in art. 539d Sv kan nuttig zijn in situaties waarin moet worden opgetreden *tegen* schepen, zoals in het geval dat vanuit die schepen zelf strafbare feiten worden gepleegd (bijvoorbeeld op het gebied van visserij,<sup>97</sup> milieu of piraterij). De algemene opsporingsbevoegdheid was eerder aan *alle* commandanten van oorlogsschepen en militaire luchtvaartuigen toegekend, maar die regeling is in 2004 ingetrokken<sup>98</sup> omdat er geen gebruik meer van werd gemaakt.<sup>99</sup> Hanteert een commandant de algemene opsporingsbevoegdheid ex art. 539d Sv, dan geldt het vereiste om (buiten spoed) de aanwijzingen van de officier van justitie af te wachten (art. 539b Sv) niet, omdat de commandant dan optreedt als opsporingsambtenaar. Wel geldt dan nog steeds de plicht tot kennisgeving van art. 539b lid 2 Sv.<sup>100</sup>

Bij de bevoegdheden van de titel in relatie tot de scheepvaart dient overigens niet alleen gedacht te worden aan het optreden door de kapitein of commandant *op diens (Nederlandse) vaartuig zelf*; er kan ook sprake zijn van het betreden van een buitenlands schip, zelfs van het in beslag nemen daarvan, ten behoeve van de strafvordering.<sup>101</sup>

---

<sup>94</sup> Zie Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.3.4.

<sup>95</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 8, p. 1; Van der Kruit 2012, p. 3.

<sup>96</sup> Zie hierover Van der Kruit 2012.

<sup>97</sup> Zie in dit verband art. 12 Uitvoeringswet Visserijverdrag.

<sup>98</sup> Aanwijzing van commandant tot opsporingsambtenaar van bepaalde strafbare feiten, nr. 278/268 's-Gravenhage, 5 juli 1968, *Stcrt.* 1968, 133 en art. VIIIb Justitie-intrekkingsregeling van 6 december 2004, nr. 5321265/04/6, *Stcrt.* 2004, 254.

<sup>99</sup> Van der Kruit 2012, p. 3.

<sup>100</sup> *Kamerstukken II* 1964/65, 7979, 3.

<sup>101</sup> Zie voor een situatie waarin dit door opsporingsambtenaren gebeurde HR 24 januari 1984, ECLI:NL:HR:1984:AD5669, *NJ* 1984/538 m.nt. Van Veen.

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. Soms wordt daarbij expliciet aangegeven dat de bevoegdheid toekomt aan opsporingsambtenaren (zoals in art. 539h lid 1 onder 2 en 3 Sv met betrekking tot aanhouding), soms niet (art. 539g Sv: “komt mede toe aan [...]”). Dit zal ermee te maken hebben dat in het eerste geval de bevoegdheden van opsporingsambtenaren onder Titel VIA ruimer zijn dan daarbuiten en dus specifiek zijn omschreven. Soms maakt de wet duidelijk dat commandanten, schippers en gezagvoerders slechts mogen handelen als er geen opsporingsambtenaar aanwezig is (art. 539j lid 2 Sv over verhoor; 539o lid 2 Sv over onderzoek aan kleding); in andere gevallen is die beperking er niet (art. 539c Sv over het verzamelen van inlichtingen en bewijzen; 539h lid 1 onder 2 en 3 Sv over aanhouding; 539p lid 2 Sv over inbeslagneming).

Tot staande houden zijn op grond van art. 539g Sv mede bevoegd de commandant, de schipper en de gezagvoerder. De regeling over aanhouding in art. 539h Sv wijkt op een aantal punten af van de algemene strafvorderingsregels van het Wetboek van Strafvordering: bij aanhouding op heterdaad wordt een verschil gemaakt tussen misdrijven (dan kan een ieder de verdachte aanhouden) en overtredingen (dan komt die bevoegdheid toe aan opsporingsambtenaren, commandanten, schippers en gezagvoerders). Anders dan in art. 53 Sv mag immers slechts worden opgetreden op aanwijzing van de officier van justitie (art. 539b lid 1 Sv), tenzij sprake is van spoed. Aan opsporingsambtenaren, commandanten, schippers en gezagvoerders komt ook de bevoegdheid toe tot aanhouding buiten heterdaad; dat is slechts mogelijk op verdenking van een misdrijf of het strafbare feit omschreven in art. 435 onder 4 Sr (het opgeven van een valse naam of van bepaalde andere persoonlijke gegevens die vals zijn). Aanhouding buiten heterdaad is dus mogelijk bij een bredere categorie verdachten dan in art. 54 Sv, waar het moet gaan om misdrijven waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is. De ruimere regeling kan worden verklaard vanuit het gevaar dat de verdachte zich buiten Nederland aan justitie onttrekt.<sup>102</sup> Ook geldt in dit geval voor de opsporingsambtenaar niet de ‘drietrapsraket’ van art. 54 Sv (in beginsel handelen op bevel van de officier van justitie; indien dat niet kan worden afgewacht, door de hulpofficier van justitie; indien dat niet kan worden afgewacht, door een opsporingsambtenaar).

De aangehouden verdachte wordt vervolgens onverwijld ‘overgeleverd’ aan een officier van justitie, indien mogelijk (art. 539i Sv). Commandanten, schippers en gezagvoerders dienen een verdachte – indien geen officier van justitie ter plaatse aanwezig is – aan een opsporingsambtenaar over te leveren; anderen dienen de verdachte aan de schipper of gezagvoerder, opsporingsambtenaar of commandant over te leveren. De officier van justitie kan bepalen dat de aangehouden verdachte zal worden verhoord, in dat geval is in beginsel de opsporingsambtenaar – of in diens afwezigheid, de commandant, schipper of gezagvoerder – tot verhoor bevoegd (art. 539j Sv). Zij zijn dus niet expliciet verplicht de aangehouden verdachte te verhoren. In de strafvorderlijke wetgeving elders is duidelijk dat het achterliggende doel van de aanhoudingsbevoegdheid is

---

<sup>102</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.4.3.



om de verdachte (na voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie) naar een plaats van verhoor te geleiden en aldaar te verhoren. Dit blijkt echter niet uit de tekst van de bepalingen in Titel VIA. In de wetsgeschiedenis wordt met betrekking tot de bevoegdheid tot ophouden in de luchtvaart gesproken over “[d]e bevoegdheid een verdachte op te houden, al dan niet ten behoeve van een verhoor”.<sup>103</sup> Dit zou kunnen impliceren dat aanhouding en ophouding in dergelijke situaties wellicht een wat meer hybride karakter krijgt, waarin strafvorderlijke en ordehandhavende doelen door elkaar heen kunnen lopen.

Het ophouden voor verhoor (buiten Titel VIA wordt inmiddels gesproken over ‘ophouden voor onderzoek’; zie art. 56a en 61a Sv) duurt maximaal zes uur, *tenzij* de verdenking betrekking heeft op een misdrijf waarop vier jaar of meer is gesteld en ter zake daarvan een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden verleend (art. 539k lid 2 sub b Sv).<sup>104</sup> Dan kan de verdachte langer worden opgehouden. De wet spreekt hier overigens niet van ophouden *voor verhoor* maar slechts van *ophouden*; gezien de bovengenoemde passage uit de wetsgeschiedenis lijkt een verhoor niet per definitie noodzakelijk – mogelijk kan ook ordehandhaving hier een doel zijn. Een dergelijk besluit wordt genomen door de officier van justitie, maar kan bij spoed ook door de opsporingsambtenaar, de commandant, de schipper of de gezagvoerder worden genomen.

Zodra de officier van justitie de beslissing tot het ophouden neemt of van deze, door een ander genomen, beslissing op de hoogte is, vordert hij de bewaring bij de rechter-commissaris of gelast hij de invrijheidstelling van de verdachte (art. 539l lid 1 en 2 Sv). Als nog geen bericht is ontvangen van de officier van justitie, kan de verdachte in sommige gevallen dus langer worden opgehouden zonder dat een strafvorderlijke autoriteit (officier van justitie of rechter) in de zaak wordt betrokken. Art. 539l lid 6 Sv stelt in dat geval dat degene in wiens handen de verdachte zich bevindt, verplicht is de verdachte uit eigen beweging in vrijheid te stellen, “zodra hij meent dat de grond tot vrijheidsbeneming is vervallen; in ieder geval stelt hij de verdachte in vrijheid, indien hij niet binnen achttien dagen na de aanhouding bericht heeft ontvangen, dat een bevel tot voorlopige hechtenis is verleend”. Kortom: de vrijheidsbeneming kan wel tot achttien dagen duren als de officier van justitie niet bereikt kan worden, al zou dat niet snel voorkomen. 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 omdat dat in de extraterritoriale praktijk erg lastig zou kunnen worden.

In dit kader moet ook worden gewezen op de speciale regeling in art. 539l lid 3 Sv voor overdracht aan de autoriteiten van de landingsstaat van een verdachte die aan boord van een luchtvaartuig is aangehouden. Dit artikel zal, net als art. 539t Sv, in par. II.3.5 (luchtvaart) verder worden behandeld.

Is de verdachte aangehouden, dan neemt de persoon in wiens handen de verdachte zich bevindt (dat zal meestal de schipper, commandant of gezagvoerder zijn, maar tot het moment van diens overlevering mogelijk ook een andere burger) de nodige maatregelen om te voorkomen dat hij ontsnapt (art. 539n lid 1 Sv: ‘te

---

<sup>103</sup> *Kamerstukken II* 1967-1968, 9492, 3, p. 6.

<sup>104</sup> Van een andere uitzonderingsgrond is sprake als reeds een bevel voorlopige hechtenis tegen de verdachte is verleend en de tenuitvoerlegging daarvan, ook buiten het rechtsgebied van een rechtbank, is verleend.

voorkomen dat het doel van de vrijheidsbeneming wordt gemist'), al moeten de beperkingen waaraan de verdachte wordt onderworpen volstrekt noodzakelijk zijn. Aan wat voor beperkingen de wetgever heeft gedacht, blijkt uit art. 5 Besluit ex art. 539n Wetboek van Strafvordering.<sup>105</sup> Degene in wiens handen de verdachte zich bevindt heeft de bevoegdheid om, nadat hij de verdachte heeft gehoord, 'wegens het begaan van feiten die onverenigbaar zijn met de goede orde en tucht' een aantal disciplinaire straffen op te leggen:

- a. sluiting in de boeien voor ten hoogste veertien dagen;
- b. verstrekking van water en brood in plaats van gewoon voedsel voor ten hoogste vier weken, met dien verstande, dat deze straf, indien zij langer dan twee dagen duurt, slechts om de andere dag wordt toegepast;
- c. onthouding van verleende gunsten.

Dit besluit, dat sinds 1967, op een enkel detail na, niet is gewijzigd, stelt ook nadere regels met betrekking tot de vrijheidsbeneming van verdachten uit hoofde van art. 539k Sv. Het besluit stelt eisen aan de ruimte waarin de verdachte verblijft en over zaken als voeden en wassen. Zo bepaalt het besluit in art. 2 ten aanzien van de ruimte waarin de verdachte verblijft, zodanig moet zijn ingericht dat 'zoveel mogelijk wordt vermeden wat gelegenheid zou kunnen geven tot contact met derden, ontvluchting, vernieling of zelfmoord'. Deze ruimte "mag niet door vochtigheid voor de gezondheid schadelijk zijn en moet aan redelijke eisen van reinheid voldoen."

De bevoegdheden tot onderzoek aan of in het lichaam van de aangehouden verdachte kunnen enkel ingeval er ernstige bezwaren bestaan en slechts op bevel van de officier van justitie worden uitgeoefend (art. 539o lid 1).<sup>106</sup> Commandanten, schippers en gezagvoerders kunnen de verdachte wel aan diens kleding onderzoeken indien er geen opsporingsambtenaar aanwezig is (en – zie art. 539b Sv – aanwijzingen van de officier van justitie niet kunnen worden afgewacht). Bij die laatste bevoegdheid vereist art. 539o lid 2 Sv niet dat er sprake moet zijn van ernstige bezwaren, al wordt dat in art. 56 lid 4 Sv waarnaar wordt verwezen, wel vereist, waardoor mag worden aangenomen dat deze eis wel geldt.

Tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen zijn opsporingsambtenaren – en in geval van heterdaad wanneer er geen opsporingsambtenaar is (en de aanwijzingen van de officier van justitie niet kunnen worden afgewacht), ook de commandant, de schipper en de gezagvoerder – bevoegd (art. 539p Sv). Ook kunnen zij daartoe de uitlevering van die voorwerpen vorderen. Buiten Titel VIA is de inbeslagnemingsbevoegdheid voor niet-opsporingsambtenaren, die eerder nog bestond bij aanhouding op heterdaad, in 2017 afgeschaft (vgl. art. 53 lid 3 Sv).<sup>107</sup> Zij dienen voorwerpen aangetroffen bij de verdachte af te geven aan opsporingsambtenaren, die de voorwerpen vervolgens in beslag kunnen nemen. Dit omdat de wetgever deze formele bevoegdheid slechts in handen wilde geven van opsporingsambtenaren en overige bij de wet

---

<sup>105</sup> Besluit ex art. 539n Wetboek van Strafvordering, *Stb.* 1967, 637.

<sup>106</sup> Anders dan in art. 56 Sv betreft dit niet (alleen) de officier van justitie voor wie de verdachte is geleid of die de verdachte heeft aangehouden. Voor onderzoek in het lichaam moet een arts aanwezig zijn, art. 56 lid 2 Sv.

<sup>107</sup> Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen, *Stb.* 2016, 476.

aangewezen functionarissen, “gezien de bij de inbeslagneming in acht te nemen formaliteiten en de gevolgen voor teruggave en bewaring”.<sup>108</sup> De bevoegdheid van opsporingsambtenaren tot inbeslagneming (en het daartoe vorderen van de uitlevering van voorwerpen) is in art. 539p Sv, in tegenstelling tot de elders geregelde strafvordering, niet beperkt tot aanhouding of staandehouding, heterdaadgevallen of feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en heeft dus een ruimer bereik. Een bepaling met de strekking dat het bevel of de vordering niet tot de verdachte wordt gericht, zoals art. 96a lid 2 Sv, is in art. 539p niet opgenomen. Hierdoor wordt aangenomen dat de vordering in art. 539p ook tegen de verdachte mag worden gericht.<sup>109</sup> Op dat punt is het wettelijk systeem echter niet kristalhelder. Met betrekking tot de bevoegdheid van opsporingsambtenaren in art. 539r lid 1 Sv om te allen tijde inzage te vorderen van bescheiden wanneer dit naar hun redelijk oordeel nodig is voor de vervulling van hun taak (vergelijkbaar met, maar niet geheel gelijklopend aan art. 19 Wet Economische Delicten), is een specifieke bepaling opgenomen over geheimhouders (art. 539r lid 2 Sv).<sup>110</sup>

De bevoegdheid om plaatsen te betreden is ruim: opsporingsambtenaren hebben in algemene zin toegang tot alle plaatsen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is; datzelfde geldt voor de commandant en de schipper, maar dan slechts met als doel aanhouding van de verdachte of inbeslagneming (art. 539s lid 1 Sv).<sup>111</sup> Opsporingsambtenaren hebben in het in art. 539s lid 1 Sv bedoelde geval bij het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner geen machtiging als in art. 2 lid 1 van de Algemene wet op het binnentreden nodig.

Om de bevoegdheden van anderen dan opsporingsambtenaren in Titel VIA effectief te maken, zijn de strafrechtelijke bepalingen over dwang en wederspanning tegen ambtenaren en over het niet voldoen aan een ambtelijk bevel ook van toepassing verklaard op de schipper, de gezagvoerder en degene die het hoogste gezag uitoefent op een installatie ter zee, wanneer zij hun bevoegdheden uit de titel gebruiken (art. 183 en 184 lid 3 Sr). Opvarenden van een Nederlands vaartuig die opzettelijk niet gehoorzamen aan enig bevel van de schipper in het belang van de veiligheid aan boord gegeven, maken zich schuldig aan het misdrijf in art. 400 lid 1 onder 1 Sr.<sup>112</sup> Met de term ‘opvarenden’ worden zowel schepelingen (bemanningsleden) als burgers bedoeld en beide groepen worden in dit artikel dus aangesproken.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34159, 3.

<sup>109</sup> Zie Cleiren 2017, art. 539p, par. 2a. Vgl. ook art. 18 WED.

<sup>110</sup> Vgl. art. 24a lid 2 WED.

<sup>111</sup> Buiten Titel VIA hebben niet-opsporingsambtenaren op grond van art. 55 lid 1 Sv ook de bevoegdheid om, bij ontdekking op heterdaad van een misdrijf, ter aanhouding van de verdachte elke plaats te betreden (met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner). Vgl. ook art. 50 Wet Zeevarenden, op grond waarvan toezichthoudende ambtenaren bevoegd zijn ter uitoefening van hun bevoegdheden ingevolge die wet elke plaats te betreden, met inbegrip van woongedeelten van schepen.

<sup>112</sup> Zie ook art. 27 lid 4 Wet Zeevarenden.

<sup>113</sup> Van der Meij 2018, par. 4. Zie art. 136a lid 1 Sv en art. 85 lid 2 Sr. De schipper valt hier niet onder.

### 3.4 *Verplichtingen van de schipper*

De derde en laatste afdeling van Titel VIA is gewijd aan de verplichtingen van de schipper. Tijdens het wetgevingsproces werden voornamelijk vraagtekens geplaatst bij de competentie van de schippers om strafvorderlijke bevoegdheden uit te voeren. De minister ontkrachtte dit bezwaar door aan te geven dat enkel gehandeld mag worden op aanwijzing van de officier van justitie, waardoor geen sprake is van een zelfstandige strafvorderlijke afweging (behoudens spoed) en de strafvorderlijke belangen gewaarborgd zouden blijven.<sup>114</sup>

De schipper heeft de verantwoordelijkheid 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. Ook dient de schipper van een Nederlands schip een scheepsregister bij te houden (art. 539v Sv). Deze bepaling geldt niet, zoals 539u Sv dat wel doet, voor installaties. In het scheepsregister dienen de in art. 539u Sv bedoelde misdrijven te worden geregistreerd. Ook is registratie verplicht wanneer schippers van hun opsporingsbevoegdheid (art. 539b Sv) gebruik maken en wanneer er sprake is van strafbare feiten aan boord of door een opvarende begaan, waarvan door een opvarende vermelding in het register wordt verlangd of waarvan hij zelf de vermelding wenselijk acht (art. 539v lid 2 Sv). Niet alle strafbare feiten hoeven dus in het register te worden vermeld. De schipper begaat een strafrechtelijke overtreding als hij het register van strafbare feiten niet overeenkomstig de wettelijke voorschriften houdt of niet vertoont wanneer de wet dit vordert (art. 471 lid 1 onder 2 Sr<sup>115</sup>). Ten slotte regelt art. 539w Sv dat de schipper de bevoegde ambtenaar op diens eerste vordering dient toe te laten op zijn vaartuig.

De kapitein heeft niet alleen een meldingsplicht, maar ook een vergaande zorgplicht voor wat er op het schip gebeurt. Zie onder meer het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee<sup>116</sup>, art. 27 lid 1 van de Wet Zeevarenden en art. 61 lid 1 van het Schepenbesluit 2004.<sup>117</sup> De kapitein is verantwoordelijk voor de handhaving van de orde op het schip en het waarborgen van de veiligheid. Het niet naleven van de zorgplicht van de kapitein kan leiden tot tuchtrechtelijke maatregelen, maar ook tot strafvervolging. Een recent, tragisch voorbeeld is de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam waarin een kapitein is veroordeeld (zonder oplegging van straf) wegens dood door schuld in verband met een zogenaamd ‘Neptunusritueel’, waarbij een lid van de bemanning is komen te overlijden.<sup>118</sup> Het betreft een ontgroeningsritueel voor zeelieden die voor het eerst de evenaar passeren; het slachtoffer moest daarbij geblinddoekt van een loopplank springen, maar werd niet opvangen (zoals de bedoeling was) en viel met zijn hoofd op het 2,5 meter lager gelegen gangpad. Een specifieke regeling voor het geval dat de kapitein zelf de verdachte is,

---

<sup>114</sup> *Kamerstukken I 1966/67, 7979, 4; Kamerstukken I 1966/67, 7979, 4b; Kamerstukken I 1966/67, 7979, 4c.*

<sup>115</sup> In dit artikel wordt overigens abusievelijk verwezen naar art. 539u Sv, waar art. 539v Sv wordt bedoeld.

<sup>116</sup> *Trb.* 1976, 175.

<sup>117</sup> Besluit van 18 juni 2004 houdende regels met betrekking tot de veiligheid en certificering van zeeschepen, *Stb.* 2004, 284.

<sup>118</sup> Rb. Amsterdam 2 augustus 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5487.

ontbreekt in het Nederlands wetboek. Met het oog op het nemo tenetur-beginsel zou het problematisch geacht kunnen worden dat de kapitein een meldplicht heeft. De situatie kan zich voordoen dat hij, wanneer hijzelf de overtreder betreft, via de meldplicht ertoe wordt verplicht bewijs van een strafbaar feit tegen zichzelf te leveren.

Buiten Titel VIA om kent het Wetboek van Strafvordering enkele verwijzingen naar extraterritoriale strafvordering. Art. 564 lid 2 Sv geeft namelijk de bevoegdheid om een gezochte persoon buiten het rechtsgebied van een rechtbank aan te houden, voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. Vanaf het moment dat deze bevoegdheid wordt toegepast, wordt weer aansluiting gezocht bij de titel en worden de art. 539b, tweede, derde en vierde lid, 539n en 539o Sv van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 564 lid 5 Sv). Daarnaast dient contact opgenomen te worden met het Openbaar Ministerie ter verificatie van de identiteit van de aangehouden verdachte op het moment dat deze aangehouden persoon betwist dat hij degene is tot wie de last gericht is (art. 564a Sv).<sup>119</sup>

### 3.5 *Luchtvaart*

Met betrekking tot de luchtvaart geldt, blijkens de wetsgeschiedenis, een enigszins afwijkend regime omdat de toepasselijkheid van de Titel 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 (zie hierover uitgebreider par. IV.2.2).<sup>120</sup> Zou daar geen rekening mee worden gehouden, dan zou art. 539a lid 3 in het geding komen.

De gezagvoerder is de hoogste autoriteit aan boord van een luchtvaartuig en heeft het laatste woord met betrekking tot de veiligheid van de passagiers en het luchtvaartuig. Wanneer een Nederlands vliegtuig (op een internationale vlucht) zich buiten Nederland bevindt, mag de gezagvoerder slechts die dwangmiddelen tegen passagiers toepassen welke nodig zijn om een verdachte bij landing aan de bevoegde autoriteiten te kunnen overdragen. De gezagvoerder mag dan slechts staande houden, aanhouden of tot inbeslagneming overgaan indien hij (a) redelijke gronden heeft om aan te nemen, dat de betrokkene een feit heeft begaan dat naar Nederlands recht een ernstig delict is en daarom een grond oplevert tot overdracht en (b) hij bij het nemen van maatregelen ter voorbereiding van de overdracht de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht neemt.<sup>121</sup> Bovendien moet een vrijheidsbeperkende maatregel die tijdens de vlucht is genomen, behoudens enkele uitzonderingen, worden opgeheven zodra het vliegtuig in een verdragsstaat landt (art. 7 lid 1 Verdrag van Tokio), zodat art. 539k daarna niet meer kan worden geëffectueerd.<sup>122</sup>

Overigens geeft het Verdrag van Tokio expliciet aan dat naast de gezagvoerder ook andere bemanningsleden en passagiers een rol kunnen hebben met betrekking tot de uitoefening van

---

<sup>119</sup> Zie T. Kooijmans en A.H.P. Nielen, Art. 564a Sv, in: Melai/Groenhuijsen, *Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II* 1967/1968, 9492, 3, p. 5.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II* 1967/1968, 9492, 3, p. 5.

<sup>122</sup> Ook kan art. 539m Sv alleen worden toegepast, wanneer het vliegtuig naar Nederland onderweg is en geen tussenlanding in een andere verdragsstaat maakt.

ordehandhavende maatregelen. In de Nederlandse wetgeving kan dat uit art. 539b Sv kunnen worden afgeleid.

De bevoegdheid tot overdracht aan de bevoegde autoriteiten van de landingsstaat (zie art. 539l lid 3 en art. 539t Sv) is afkomstig uit het Verdrag van Tokio.<sup>123</sup> Art. 539t Sv geeft de gezagvoerder van een luchtvaartuig op grond van art. 9 lid 1 van het Verdrag de bevoegdheid om een inzittende ‘van wie hij redelijkerwijs mag aannemen, dat deze aan boord een misdrijf heeft begaan, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld’ over te dragen aan de bevoegde autoriteiten van een vreemde staat. Hierin komt het vereiste tot uiting van een naar Nederlands recht ernstig delict, zoals vereist in het Verdrag van Tokio. De officier van justitie kan tevens bevelen dat de gezagvoerder van deze bevoegdheid gebruik maakt (art. 539l lid 3 Sv). Deze mogelijkheid is er gekomen omdat het gezien het voorgaande niet altijd zin heeft om een vordering bewaring in te stellen, tenzij een vliegtuig op weg is naar Nederland of naar een verdragsstaat die de verdachte desgevraagd aan Nederland zou uitleveren.<sup>124</sup>

Ook bevoegdheden zoals verhoren en fouilleren mogen slechts worden uitgeoefend voor zover het Verdrag van Tokio dat toestaat. Bij een strafbaar feit gepleegd aan boord van een luchtvaartuig zou zich volgens de regering eerder dan tijdens een zeereis de situatie kunnen voordoen dat de aanwijzingen van de officier van justitie niet kunnen worden afgewacht.<sup>125</sup>

Buiten het strafvorderlijk kader kan de gezagvoerder op grond van art. 96 lid 4 Regeling toezicht luchtvaart een passagier verplichten tijdens de vlucht door of namens hem gegeven aanwijzingen op te volgen. Welke maatregelen getroffen kunnen worden als daaraan niet wordt voldaan, is niet nader geconcretiseerd in de Regeling.<sup>126</sup>

#### **4. Potentiële belemmeringen en onduidelijkheden zoals geïdentificeerd in de literatuur**

In de periode volgend op het wetsvoorstel met betrekking tot Titel VIA werd ook in de literatuur op de regelgeving gereageerd. Over de juiste beoordeling van het wetsvoorstel bestond een scala aan meningen.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> De memorie van toelichting lijkt te suggereren dat er dan wel sprake moet zijn van een staat die partij is bij het Verdrag van Tokio. *Kamerstukken II 1967/1968*, 9492, 3, p. 6.

<sup>124</sup> *Kamerstukken II 1967/1968*, 9492, 3, p. 6.

<sup>125</sup> *Kamerstukken II 1967/1968*, 9492, 3, p. 5.

<sup>126</sup> Tot 2008 kon de gezagvoerder op grond van art. 96 lid 2 Regeling Toezicht Luchtvaart ‘de nodige maatregelen nemen ter waarborging van de veiligheid van de vlucht, alsmede tot het nemen van alle redelijke maatregelen, vrijheidsbeneming daaronder begrepen, ter verzekering van de orde en discipline aan boord en om hem in staat te stellen personen die de orde aan boord verstoren of de veiligheid van de vlucht in gevaar brengen aan de bevoegde autoriteiten over te dragen.’ Die regel is komen te vervallen met het Besluit van 13 juli 2006, houdende regels voor de uitvoering van vluchten met luchtvaartuigen (*Stb.* 2006, 371; i.w.tr. *Stb.* 2008, 292) omdat met dit besluit een nieuw stelsel met regels ten aanzien van vluchtuitlevering wordt gegeven, al komt een vergelijkbare bevoegdheid daarin niet terug.

<sup>127</sup> Van Agt 1967; Van Wijk 1967; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; H.F.W. Luiking, ‘Misdriften gepleegd buitengaats aan boord van Nederlandse zeeschepen’, *NJB* 1964, p. 675-680; A.H.A. Soons, ‘Rechtshandhaving op zee’, *Justitiële Verkenningen* 2003 nr. 2, p. 86-101; A.P. Spaanderman, ‘Opsporingsbevoegdheid buiten het rechtsgebied van een rechtbank’, *Algemeen Politieblad* 1968, p. 33-36.

Zo gaf Van Agt aan dat de schipper enkel kon handelen op aanwijzing van de officier van justitie, en dat dit juist meer waarborgen bood dan de Tuchtwet omdat hierin toezicht in het geheel ontbrak.<sup>128</sup> Uit niet-strafrechtelijke wetgeving over de rol van de schipper<sup>129</sup> bleek volgens Van Agt dat deze sowieso al belast is met het handhaven van de openbare orde aan boord en daar over alle opvarenden gezag uitoefende. Daarmee had de schipper dus reeds de bevoegdheid om in spoedsituaties met dwang op te treden – met de artikelen 539a e.v. Sv zouden die bevoegdheden nu voor het eerst gedetailleerd worden omschreven en dat is winst, aldus van Agt. Het voorstel werd als een welkome vulling van een ernstige leemte gezien in de, tot dan toe versnipperde, wetgeving gezien.<sup>130</sup> Het toenmalige systeem en in het bijzonder de Tuchtwet zou namelijk niet langer geschikt zijn vanwege onder meer het ontbreken van een regeling voor gezagvoerders en commandanten, het niet kunnen acteren door het ontbreken van een grondslag en het gebrek aan toezicht.<sup>131</sup> Tot de voordelen van de nieuwe wetgeving zou ten eerste behoren het feit dat aan meerdere personen de bevoegdheid werd toegekend om te handelen, waardoor een strafbaar feit eerder kon worden geconstateerd en dus de pakkans werd verhoogd.<sup>132</sup> De verplichting tot registratie zou daarbij zorgen voor meer inzicht in deze strafbare feiten.<sup>133</sup> Daarnaast werd het samenwerkingsverband met de officier van justitie als positief beoordeeld, ter waarborging van de juridische kwaliteit van de handelingen.<sup>134</sup> Tevens creëerde de wet de toegang tot vaartuigen voor verbalisanten en gaf de wetgeving handvaten voor het opstellen van een proces-verbaal. Hiermee werd gewaakt voor de toegevoegde waarde van een door een schipper, commandant of gezagvoerder opgesteld proces-verbaal.<sup>135</sup>

De relevante bevindingen uit de literatuur in de decennia na 1967 zullen in hoofdstuk V gezamenlijk met de resultaten uit de interviews worden besproken.

## 5. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de achtergrond van Titel VIA besproken. In 1967 is Titel VIA in werking getreden, om de tijdelijke regelgeving van een uitgebreide maar permanente basis te voorzien en extraterritoriaal strafvorderlijk optreden mogelijk te maken. De titel biedt een algemene grondslag voor optreden buiten het Nederlands grondgebied en schept bijzondere bevoegdheden voor de commandant, kapitein en gezagvoerder van een luchtvaartuig. De reacties in de literatuur op deze regelgeving waren overwegend positief. In het volgende hoofdstuk zal de toepassing van Titel VIA in de praktijk aan bod komen.

---

<sup>128</sup> Van Agt 1967.

<sup>129</sup> Destijds geregeld in het Wetboek van Koophandel, zie tegenwoordig bijvoorbeeld art. 27 lid 1 Wet Zeevarenden: ‘De kapitein is belast met de handhaving van de openbare orde aan boord en oefent aan boord over alle opvarenden disciplinair gezag uit. Hij kan tot handhaving van dit gezag de maatregelen nemen die redelijkerwijs nodig zijn.’

<sup>130</sup> Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968; Van Agt 1967.

<sup>131</sup> Van Agt 1967; Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968.

<sup>132</sup> Van Agt 1967; Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968.

<sup>133</sup> Van Agt 1967; Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968.

<sup>134</sup> Van Agt 1967; Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968.

<sup>135</sup> Van Agt 1967; Luiking 1964; Soons 2003; Spaanderman 1968.

### III DE TOEPASSING VAN TITEL VIA

#### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de toepassing van Titel VIA in zijn werk gaat. Daarvoor wordt ten eerste de jurisprudentie thematisch behandeld die betrekking heeft op art. 539a e.v. Sv (zie voor het totaaloverzicht van de eenendertig gevonden uitspraken bijlage 3).<sup>136</sup> De rechtspraak 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 over extraterritoriale strafvordering met betrekking tot luchtvaart. Enkele uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), die relevant zouden kunnen zijn voor Titel VIA, komen in hoofdstuk IV (par. 2.2) naar voren. Paragraaf 3 behandelt het beleid van het Openbaar Ministerie, waarna in paragraaf 4 de uitwerking hiervan behandeld zal worden door de inzage in dossiers te bespreken. In paragraaf 5 wordt aandacht besteed aan de praktijkbevindingen volgend uit de interviews. Paragraaf 6 sluit dit hoofdstuk af met een tussenconclusie.

#### 2. Jurisprudentie

##### 2.1 *Toetsing aan volkenrecht en interregionaal recht (art. 539a lid 3 Sv)*

##### 2.1.1 *De volkenrechtelijke norm*

Zoals aangegeven in hoofdstuk II, kan aan de eis van een volkenrechtelijke grondslag worden voldaan als de aangezochte staat in een concreet geval toestemming verleent of als een verdrag of overeenkomst van toepassing is waarin deze toestemming op een meer structurele wijze is geregeld.<sup>137</sup> Hoewel het vereiste van toestemming streng moet worden uitgelegd in het licht van het soevereiniteitsbeginsel, is toestemming betrekkelijk snel verkregen. Zo kan toestemming naast expliciet ook impliciet, naast vooraf ook achteraf

---

<sup>136</sup> Uitspraken in dezelfde zaak in meerdere instanties zijn als één uitspraak geteld.

<sup>137</sup> Van Elst & Van Sliedregt 2015; Klip 1995; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Klip 2000.



worden verkregen.<sup>138</sup> Zij kan ook worden afgeleid uit de daadwerkelijke betrokkenheid van de buitenlandse autoriteiten bij het Nederlandse optreden in het buitenland.<sup>139</sup>

### 2.1.2 *Processuele consequenties*

De wijze waarop de Hoge Raad al dan niet consequenties verbindt aan het ontbreken van een volkenrechtelijke grondslag, lijkt door de tijd heen veranderd te zijn. In 1993 kon annotator Knigge nog constateren dat de Hoge Raad ‘zwaar tilt’ aan schendingen van het volkenrecht<sup>140</sup>, maar dat is in de loop van de tijd veranderd: de Hoge Raad is inmiddels niet meer geneigd om processuele gevolgen (als bedoeld in art. 359a Sv) te verbinden aan schendingen van art. 539a lid 3 Sv.

De reactie van de rechter ten aanzien van schendingen van de volkenrechtelijke beperking in art. 539a lid 3 Sv was ook in de jurisprudentie van de jaren '80 al beperkt tot gevallen waarin de verdachte daar zelf over verweer voerde; de rechter hoefde er in andere gevallen geen blijk van te geven dit te hebben onderzocht.<sup>141</sup> Werd er wel een dergelijk verweer gevoerd, dan verbond de Hoge Raad aan een schending van art. 539a lid 3 Sv echter wel degelijk gevolgen. In 1984 oordeelde de Hoge Raad in een zaak die betrekking had op een beklagbeschikking over de inbeslagneming door de Nederlandse autoriteiten van een onder Panamese vlag varende schip (de Magda Maria), dat zich buiten de Nederlandse territoriale wateren bevond (op volle zee) en van waaruit illegale radio-uitzendingen naar Nederland plaatsvonden.<sup>142</sup> Op 1 augustus 1981 werd het schip ten behoeve van de inbeslagname versleept naar de Entrepothaven te Amsterdam. Een verdrag met betrekking tot dergelijk optreden was destijds nog niet voorzien, al was dat wel in de maak. De Hoge Raad oordeelde het optreden volkenrechtelijk ontoelaatbaar omdat het schip de Panamese vlag voer en de rechtbank zich onterecht niet had uitgelaten over de vraag of het schip deze vlag terecht voer ten tijde van de betreding en inbeslagname.<sup>143</sup> Ook oordeelde de Hoge Raad in 1988 dat de rechtbank een bewijsstuk niet had mogen

---

<sup>138</sup> HR 18 mei 1982, *NJ* 1983/49; HR 10 april 1984, *NJ* 1984/768; HR 16 april 1985, *NJ* 1986/769; HR 7 juni 1988, *NJ* 1988/987 m.nt. Schalken;; Hof Den Bosch 26 februari 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC5849; HR 18 mei 1999, *NJ* 2000/107 m.nt. Schalken; HR 8 juli 2003, *NJ* 2003/711 m.nt. Knigge (zie conclusie A-G Machielse); Rb. Rotterdam 23 december 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:BC7857; Rb. Haarlem 23 december 2005, ECLI:NL:RBHAA:2005:AU8679; HR 26 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:422; Baaijens-van Geloven 2001; Van Elst & Van Sliedregt 2015.

Soms is de vraag welke sta(a)t(en) toestemming moeten geven, zoals in HR 11 september 2001, *NJ* 2002/218: in de haven van Marseille werd op een schip met Engelse vlag een peilbaken geplaatst met toestemming van de Franse autoriteiten. De signalen werden nog steeds opgevangen toen het schip zich buiten de Franse territoriale wateren begaf, echter zonder dat ook de Engelse autoriteiten toestemming voor het plaatsen van een peilbaken hadden gegeven. De Hoge Raad ging echter niet mee in het verweer dat dit op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen onrechtmatig zou zijn.

<sup>139</sup> HR 18 mei 1999, *NJ* 2000/107 m.nt. Schalken; HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>140</sup> HR 25 mei 1993, *NJ* 1993/784, m.nt. Knigge.

<sup>141</sup> HR 18 mei 1982, *NJ* 1983/49; HR 10 april 1984, *NJ* 1984/768; HR 16 april 1985, *NJ* 1986/769; zie Klip 1995, p. 1074.

<sup>142</sup> HR 24 januari 1984, *NJ* 1984/538 m.nt. Van Veen.

<sup>143</sup> HR 24 januari 1984, *NJ* 1984/538 m.nt. Van Veen.

bezigen, omdat de verbalisanten volkenrechtelijk niet bevoegd waren de verdachte te achtervolgen in België.<sup>144</sup>

In een arrest uit 2000, waarin Titel VIA als zodanig slechts zijdelings naar voren komt in de toelichting op het cassatiemiddel, liet de Hoge Raad in het midden of soevereiniteitsschendingen tot processuele gevolgen zouden moeten leiden – de Hoge Raad liet een uitspraak van het hof in stand waarin een onrechtmatige (want in strijd met art. 40 lid 1 SUO uitgevoerde) grensoverschrijdende observatie niet tot bewijsuitsluiting leidde. Volgens de Hoge Raad viel niet in te zien welk rechtens te beschermen belang van verdachte hierdoor was getroffen, aangezien de verdachte zelf niet het object van die observatie was.<sup>145</sup> In cassatie was ook de soevereiniteitsschending aangevoerd, maar daar ging de Hoge Raad niet meer op in. Advocaat-generaal Machielse gaf in zijn conclusie aan dat het volkenrecht buiten de gevolgen voor de verhouding tussen soevereine staten geen rechtsgevolgen dicteert voor schendingen van het soevereiniteitsbeginsel. Het belang dat aan deze regeling ten grondslag ligt (soevereiniteit) is in de eerste plaats het belang van de soevereiniteit van de staat – de bescherming van de burger volgt op de tweede plaats.

Ook in een arrest uit 2009 kwam de vraag naar de gevolgen van een schending van de volkenrechtelijke norm niet als zodanig naar voren, maar werd deze wel uitgelicht in de conclusie.<sup>146</sup> De verdachte pleitte in deze zaak voor niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie in de vervolging vanwege een vermeende schending van art. 539a lid 3 Sv; het ging hier om toepassing van dwangmiddelen door Nederlandse verbalisanten maar op Duits grondgebied. A-G Machielse concludeerde dat van een ‘ernstige inbreuk op beginselen van een behoorlijke procesorde waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan’ geen sprake is: immers,

“[d]e verbalisanten hebben niet hun toevlucht tot Duits grondgebied gezocht omdat daar voor hen dingen mogelijk waren die op Nederlands grondgebied niet konden. De gang van zaken bij het afvoeren van de arrestanten zou precies hetzelfde zijn verlopen, naar men mag aannemen, wanneer de arrestanten enkel over Nederlands grondgebied zouden zijn vervoerd of wanneer de Duitse autoriteiten wél hun medewerking hadden verleend. Van de schending van de belangen van verdachte zou sprake zijn geweest als de soevereiniteit van de vreemde staat zou zijn geschonden juist om dwangmiddelen tegen de verdachte te kunnen uitoefenen.”<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> HR 26 april 1988, *NJ* 1989/186. In deze zaak kwamen de bepalingen uit Titel VIA overigens niet als zodanig naar voren.

<sup>145</sup> Zie HR 7 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, *NJ* 2000/539 m.nt. Schalken.

<sup>146</sup> HR 26 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH8607.

<sup>147</sup> HR 26 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH8607, zie ook de conclusie van A-G Machielse bij dit arrest, in het bijzonder par. 3.6. De Hoge Raad liet de klacht onbesproken omdat deze niet voldeed aan het vereiste van een stellige en duidelijke klacht over de schending van een bepaalde rechtsregel en/of het verzuim van een toepasselijk vormvoorschrift door de rechter.

In 2010 werd duidelijk dat naar het oordeel van de Hoge Raad in het kader van de strafzaak in beginsel geen processuele consequenties dienen te worden verbonden aan de schending van art. 539a lid 3 Sv.<sup>148</sup> Het ging hier om een gezamenlijke Nederlands-Belgische politieactie rondom een militariabeurs in Ciney (België), waarbij het vermoeden bestond dat er illegaal in wapens zou worden gehandeld. Bij de beurs werden kentekens genoteerd van Nederlandse voertuigen, een actie gecoördineerd door de Belgische politie, uitgevoerd door Nederlandse en Belgische opsporingsambtenaren mede met behulp van een Nederlands Catch-Ken voertuig met bemanning. Vervolgens werden kentekens door de Belgische politie doorgegeven aan Nederlandse opsporingsambtenaren. Het Catch-Ken voertuig werd in België vlakbij de grensovergang Hazeldonk geplaatst om de Nederlandse kentekens te signaleren, waarna de voertuigen over de Nederlandse grens zijn begeleid en in Nederland tot stoppen gebracht en onderzocht.

In het kader van de strafzaak is voor de beoordeling van een op art. 359a Sv gestoeld verweer in beginsel niet van belang of de Nederlandse opsporingsambtenaren in strijd hebben gehandeld met volkenrechtelijke normen en daarmee inbreuk hebben gemaakt op de soevereiniteit van de buitenlandse staat, “omdat de belangen die het volkenrecht in zoverre beoogt te beschermen, geen belangen zijn van de verdachte, maar van de staat op het grondgebied waarvan buitenlandse opsporingsambtenaren optreden”, aldus de Hoge Raad.<sup>149</sup> Bovendien vormt het volkenrecht op zichzelf geen beletsel voor vormen van samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van verschillende staten die geen grondslag vinden in een tussen die staten geldend verdrag.<sup>150</sup>

Het hof had dat optreden wel getoetst aan het volkenrecht en kwam tot de conclusie dat nabij Hazeldonk sprake was van Nederlands optreden dat ‘gedoogd’ werd door de Belgische autoriteiten, terwijl het uitoefenen van bevoegdheden op buitenlands grondgebied op grond van art. 539a Sv volgens het hof niet is toegelaten louter op grond van dergelijk gedogen. Vandaar dat het hof de uitoefening van deze bevoegdheden onrechtmatig achtte. Echter, omdat het onrechtmatig politieoptreden in België voor de verdachte geen negatieve gevolgen heeft gehad (op Belgisch grondgebied werd slechts een volgteken gegeven en de verdachte begaf zich toch al richting Nederland) verbond het Hof daar geen processuele consequenties aan.

Ook A-G Knigge ging nader in op de eisen van het volkenrecht in de zin van art. 539a lid 3 Sv en op de vraag wat het ontbreken van een volkenrechtelijke grondslag voor consequenties in de strafzaak zou moeten hebben. Hij stelt dat aan de volkenrechtelijke eisen voldaan zal zijn als de bevoegde buitenlandse autoriteiten toestemming hebben gegeven voor de opsporing op hun grondgebied. Van een inbreuk op de soevereiniteit zal volgens hem geen sprake zijn als die toestemming achteraf wordt gegeven. De A-G ziet in de jurisprudentie van de Hoge Raad bovendien niet zonder meer reden voor bewijsuitsluiting als er geen

---

<sup>148</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>149</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken, r.o. 4.4.2. Een vergelijkbare visie is later ook in andere rechtspraak naar voren gekomen, zoals Rb. Rotterdam 1 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4116, een zaak met betrekking tot een verdenking van overtreding van de Wet op het financieel toezicht waarin door het AFM inlichtingen zijn gevorderd van de vermoedelijke overtreder, gevestigd in het buitenland.

<sup>150</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken, r.o. 4.5.

toestemming is gegeven voor het optreden van de Nederlandse autoriteiten op buitenlands grondgebied: “Daarvoor lijkt tevens vereist te zijn dat door de opsporingsactiviteiten inbreuk is gemaakt op de rechten van de verdachte”.<sup>151</sup> Wellicht dat ook de Hoge Raad een opening laat door te stellen dat de vraag of door de Nederlandse opsporingsambtenaren het volkenrecht is nageleefd in het kader van de strafzaak tegen de verdachte ‘in beginsel’ niet relevant is<sup>152</sup> – in deze casus gaf het hof al aan dat er aan het politieoptreden geen negatieve gevolgen voor de verdachte zaten.

In een uitspraak van de Hoge Raad van 17 april 2012 stond de rechtmatigheid van een in Duitsland uitgevoerde aanhouding van een Nederlandse verdachte centraal.<sup>153</sup> Het hof heeft in deze zaak overwogen dat de Nederlandse opsporingsambtenaren in beginsel geen bevoegdheden op buitenlands grondgebied hebben, maar dat daarop uitzonderingen zijn gemaakt, zoals bij de in casu van toepassing zijnde verdragsbepalingen.<sup>154</sup> De Nederlandse opsporingsambtenaren in deze zaak waren op grond van de desbetreffende verdragen echter niet bevoegd om tot aanhouding van de verdachte over te gaan op Duits grondgebied; er was daarom op zichzelf sprake van een vormverzuim in de zin van art. 359a Sv. Toch kon het hof naar het oordeel van de Hoge Raad volstaan met het constateren van dat vormverzuim zonder daar gevolgen aan te verbinden, “in aanmerking genomen dat het Hof in zijn afwegingen heeft betrokken dat met de naleving van het volkenrecht door Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland in beginsel geen rechtens te respecteren belang van de verdachte is gemoeid en dat het tenlastegelegde feit op Nederlands grondgebied is gepleegd.” De Hoge Raad herhaalt daarbij de overwegingen uit zijn eerdergenoemde arrest van 5 oktober 2010: bij onderzoekshandelingen in het buitenland onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten, dient de Nederlandse strafrechter te onderzoeken of de Nederlandse rechtsregels (incl. verdragsrechten) zijn nageleefd en art. 539a Sv biedt een rechtvaardiging voor Nederlands optreden in het buitenland.<sup>155</sup> Of met het Nederlands optreden het volkenrecht is geschonden en of de Nederlandse autoriteiten toestemming hadden of hadden kunnen verkrijgen, is in het kader van de strafzaak tegen de verdachte niet relevant, omdat die regels slechts beogen de belangen van de staat te beschermen en niet die van de verdachte.

### *2.1.3 Reikwijdte van toetsing rechtmatigheid onderzoekshandelingen in het buitenland*

De Hoge Raad refereerde in het hiervoor genoemde arrest uit 2010<sup>156</sup> expliciet aan art. 539a Sv in zijn oordeel dat bij het toetsen van de rechtmatigheid van onderzoekshandelingen in het buitenland van belang is of deze zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de buitenlandse of de Nederlandse autoriteiten. In het laatste

---

<sup>151</sup> Conclusie A-G Knigge bij HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken, onderdeel 17, verwijzend naar HR 7 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, NJ 2000/539 m.nt. Schalken.

<sup>152</sup> HR 7 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, NJ 2000/539 m.nt. Schalken, r.o. 4.4.2.

<sup>153</sup> HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070, NJ 2012/268.

<sup>154</sup> In dit geval 1) het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de grensoverschrijdende politie samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden en 2) de SUO.

<sup>155</sup> HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070, NJ 2012/268; HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>156</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken.

geval dient de Nederlandse rechter te onderzoeken of de Nederlandse rechtsregels die dat optreden normeren, zijn nageleefd, waaronder mensenrechtelijke normen. “Daarbij is van belang dat Nederlandse opsporingsambtenaren ingevolge art. 539a, eerste lid, Sv de hun bij de wet toegekende opsporingsbevoegdheden ook in het buitenland kunnen uitoefenen”, aldus de Hoge Raad.

Bij deze samenwerking vond het optreden in Ciney plaats onder verantwoordelijkheid van de Belgische autoriteiten en het optreden op Belgisch grondgebied nabij de grensovergang Hazeldonk geschiedde onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten. De Nederlandse rechter dient volgens de Hoge Raad voor wat betreft het optreden onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten na te gaan of de Nederlandse regels zijn nageleefd. De Hoge Raad geeft in deze zaak aan dat er met art. 539a Sv in verbinding met art. 51 Wet wapens en munitie (de bevoegdheid vervoermiddelen te doorzoeken) een toereikende wettelijke grondslag is voor het optreden van de Nederlandse opsporingsambtenaren op Belgisch grondgebied.

Op het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland is overigens ook de verbaliseringsplicht van art. 152 Sv van toepassing.<sup>157</sup> De A-G stelde dat “de gedachte (...) dat de Nederlandse opsporingsambtenaren te Ciney hun opsporingstaak uitoefenden, zodat zij van hetgeen zij aldaar verrichtten proces-verbaal hadden moeten opmaken mij – mede gelet op het bepaalde in art. 539a Sv – juist voorkomt”.

## 2.2 *Reikwijdte van de titel*

In 2000 oordeelde de Hoge Raad reeds dat Titel VIA geen betrekking heeft op het onderzoek ter terechtzitting; het verplaatsen van de terechtzitting naar België in verband met een schouw werd in strijd geacht met art. 539a Sv.<sup>158</sup> Later is onduidelijkheid gerezen over de vraag of het onderzoek ter terechtzitting nog steeds van de bepalingen was uitgesloten<sup>159</sup>, omdat art. 318 Sv – dat voorheen bepaalde dat

“[i]ndien de rechtbank het houden van eene schouw of het hooren van getuigen of verdachten elders dan in de gehoorzaal doch binnen haar rechtsgebied noodzakelijk acht, kan zij te dien einde, met schorsing der zaak, bevelen dat de terechtzitting tijdelijk zal worden verplaatst”,

in 2009<sup>160</sup> gewijzigd werd naar

“[i]ndien de rechtbank het houden van eene schouw of het hooren van getuigen of verdachten elders dan in de gehoorzaal noodzakelijk acht, kan zij te dien einde, met schorsing der zaak, bevelen dat de terechtzitting tijdelijk zal worden verplaatst.”

---

<sup>157</sup> Zoals al bleek uit HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, NJ 1996/249. Zie ook HR 18 mei 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC7627, NJ 1983/49, waaruit bleek dat daartoe bevoegde personen op grond van art. 539a Sv ook verplicht zijn om in het buitenland proces-verbaal op te maken.

<sup>158</sup> HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, NJ 2001/240 m.nt. Reijntjes. Zie ook Hof Arnhem 8 juni 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6928.

<sup>159</sup> HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4101, NJ 2012/540;.

<sup>160</sup> *Stb.* 2009, 525: Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten.

Dat de beperking van de mogelijkheid tot verplaatsing van de terechtzitting geschrapt is uit art. 318 Sv, impliceert echter nog geen wijziging van de bedoeling van de wetgever over art. 539a Sv, aldus A-G Machielse, waar de Hoge Raad naar verwijst.<sup>161</sup> De wijziging was enkel bedoeld om de rechter-commissaris ook de bevoegdheid toe te kennen onderzoekshandelingen bij andere rechtbanken uit te voeren. De bedoeling van de minister was niet dat art. 318 Sv voortaan ook de ruimte zou bieden om een schouw buiten de landsgrenzen te houden.

### 2.3 *Overige strafvorderlijke handelingen in het buitenland*

In enkele uitspraken komt Titel VIA naar voren in verband met de kwestie van getuigenverhoren door de rechter-commissaris in het buitenland.<sup>162</sup> In een tussenvonnis van de Rechtbank 's-Gravenhage uit 2011<sup>163</sup> had de verdediging verzocht om het horen van getuigen door de Nederlandse rechter-commissaris in Sri Lanka uitsluitend uit te voeren als de raadvrouw van de verdachte hierbij aanwezig kon zijn. Omdat enkel toestemming was verkregen voor werkzaamheden van de rechter-commissaris, was er geen ruimte om toegang te verlenen aan de raadvrouw (of, overigens, de officier van justitie). De rechtbank heeft vastgesteld dat de naar Sri Lanka afreizende rechter-commissaris zijn bevoegdheid uitoefent op grond van art. 539a Sv. Ingevolge het derde lid van art. 539a Sv is de rechter-commissaris in dat geval voor het uitoefenen van zijn bevoegdheden afhankelijk van de autoriteiten van Sri Lanka, aldus de rechtbank. Omdat de rechter-commissaris zijn uiterste best had gedaan om de getuigenverhoren zoveel mogelijk volgens de regels van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering te houden of, voor zover dit niet wordt toegestaan door de autoriteiten van Sri Lanka, voor afwijkingen compensatie te bieden (zo is de raadvrouw verzocht schriftelijke vragen voor het verhoor op te geven), kon dit getuigenverhoor volgens de rechtbank worden toegestaan.

Titel VIA werd door het Hof Amsterdam genoemd als relevante grondslag met betrekking tot het betekenen van een dagvaarding in Italië.<sup>164</sup> Het Hof oordeelde dat, nu het openbaar ministerie is belast met de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, de officier van justitie bevoegd is om gerechtelijke mededelingen te doen niet alleen binnen het grondgebied waarvoor hij is aangesteld, maar ook extraterritoriaal 'gelet op het bepaalde in art. 539a, lid 3 Sv — voor zover het volkenrecht dat toelaat.' In dit geval kon de volkenrechtelijke grondslag volgens het Hof worden gevonden in art. 52 SUO.

### 2.4 *Piraterij en de verhouding tussen strafrecht en militair optreden op grond van het internationale recht*

De vrijheidsbenemende bevoegdheden in Titel VIA kwamen naar voren in een uitspraak van de Hoge Raad uit 2015 die betrekking had op het optreden van de marine in het kader van de NAVO-operatie *Ocean Shield*

---

<sup>161</sup> HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4101, NJ 2012/540.

<sup>162</sup> Zie Rb. Rotterdam, 18 november 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BG5222 met betrekking tot wrakingsbepalingen bij verhoor Nederlandse rechter-commissaris in Uruguay; Rb. 's-Gravenhage 10 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BR4404.

<sup>163</sup> Rb. 's-Gravenhage 10 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BR4404.

<sup>164</sup> Hof Amsterdam 25 april 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:BC7967.

tegen piraterij (waar Nederland van 2010-2014 aan deelnam).<sup>165</sup> Voor het optreden was toestemming gegeven door de Somalische overheid; bovendien boden internationale verdragen – art. 105 (inbeslagneming van een piratenschip of piratenluchtvaartuig) en 110 (recht van onderzoek) van het VN-Zeerechtverdrag en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (SUA-verdrag<sup>166</sup>), in samenhang met een aantal VN-Veiligheidsraadresoluties, de grondslag om bij verdenking van piraterij onderzoek te doen, een schip in beslag te nemen en de personen aan boord aan te houden. De vraag was onder meer hoe deze bevoegdheden in het internationale zeerecht zich verhouden tot het Nederlandse strafvorderlijke kader in Titel VIA.

In deze zaak<sup>167</sup> ging het om een marinepatrouille op 2 april 2011 in de wateren rond Somalië waar, nadat een vissersboot niet reageerde op een oproep door de marine, een vuurgevecht plaatsvond tussen de marine en dit vermoedelijke piraterij-schip. Daarbij zijn een aantal Somalische opvarenden dodelijk verwond; een aantal andere Somalische opvarenden werd tijdens hun vlucht tot stoppen gedwongen, aan boord genomen en aangehouden. Op 3 april kwam er een arrestatiebevel van de Nederlandse officier van justitie en op basis daarvan is de verdachte door de commandant op 4 april aangehouden buiten heterdaad. De verdediging stelde dat de aanvankelijke aanhouding van de verdachte in strijd met art. 5 EVRM en met de Nederlandse wetgeving was geschied, omdat de commandant weliswaar op basis van art. 539b lid 1 Sv een verdachte kon aanhouden zonder het bevel van de officier van justitie af te wachten, maar alleen als hij dat onverwijld meldde aan de officier van justitie (art. 539b lid 2 Sv) en een proces-verbaal opstelde (art. 539f Sv). Dat was niet gebeurd. Ook waren de termijnen voor het vasthouden van aangehouden verdachten overschreden: op 4 april 2011 is de verdachte opgehouden voor verhoor, terwijl de inbewaringstelling pas op 6 april 2011 is gevorderd en toegewezen. De verdediging bekritiseerde het door elkaar heen lopen van strafvorderlijke belangen en defensiebelangen, waarbij de commandant te weinig oog zou hebben gehad voor strafvorderlijke belangen.

Het hof erkent dat die belangen door elkaar lopen: piraterijmissies zoals deze hebben als doel om schepen van het wereldvoedselprogramma te begeleiden en kapingen op koopvaardij-schepen te bestrijden en te voorkomen, dat is een taak van militaire aard. Maar bij die missies kunnen ook verdachten worden aangehouden en zij kunnen uiteindelijk worden vervolgd, al staat de Nederlandse officier van justitie letterlijk op afstand. Volgens het hof was er wel degelijk een geldige titel voor de vrijheidsontneming: in eerste instantie vanuit het internationale recht (art. 105 VN-Zeerechtverdrag en art. 7 SUA inhoudende de te nemen maatregelen ter verzekering van de vermoedelijke dader van de in dat verdrag omschreven strafbare feiten) en een dag later in het Nederlandse strafprocesrecht, waaronder de art. 539a e.v. Sv. Omdat art. 7 SUA een grondslag biedt voor vrijheidsbeneming gedurende de tijd die nodig is voor het instellen van een

---

<sup>165</sup> HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640; *NJ* 2016/269 m.nt. Reijntjes. Zie ook Hof 's-Gravenhage 20 december 2012, *NJ* 2013/469 m.nt. Keijzer en Rb. Amsterdam 4 juni 2010, ECLI:NLRBAMS:2010:BM6780, *NJ* 2010/591 m.nt. Klip (overleveringszaak).

<sup>166</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation.

<sup>167</sup> HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640; *NJ* 2016/269 m.nt. Reijntjes.

strafvervolgning en omdat art. 539k lid 2 sub b Sv in uitzonderingsgevallen het ophouden voor verhoor voor langer dan 6 uur mogelijk maakt, waren de termijnen volgens het hof niet geschonden.

De Hoge Raad ging niet mee in het namens de verdachte voorgestelde cassatiemiddel waarin wordt betoogd dat de commandant aan het internationale recht geen zelfstandige strafvorderlijke bevoegdheden tot vrijheidsbeneming kon ontleen en dat daarmee art. 5 lid 1 onder c EVRM was geschonden. De Hoge Raad wees op het uitzonderlijke karakter van de omstandigheden: in het kader van een NAVO-missie van de marine tegen piraterij was het voor de verdachte kenbaar en voorzienbaar dat art. 105 van het VN-Zeerechtverdrag een basis zou bieden voor de arrestatie. Bij een gevaarlijke situatie zoals hier het geval was, zou niet van de commandant verlangd mogen worden dat hij enkel tot vrijheidsbeneming overgaat wanneer de strafvorderlijke bevoegdheden (waarvoor de commandant afhankelijk is van de officier van justitie) dit toelaten. De Hoge Raad stelt overigens dat een commandant de bevoegdheid tot een dergelijke vrijheidsbeneming in voorkomende gevallen ook op bepalingen van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (art. 539a e.v. Sv) zou hebben kunnen doen berusten.

A-G Vegter stelt in zijn conclusie, mede op basis van de wetsgeschiedenis, dat ‘onderscheid moet worden gemaakt tussen preventief optreden of optreden ter handhaving van de internationale rechtsorde op basis van het internationale recht en strafvorderlijk optreden’ en dat die sfeerovergang niet altijd messcherp zal zijn. Uit de woorden ‘arresteren’ in art. 105 VN-Zeerechtverdrag en ‘in hechtenis nemen’ in art. 7 SUA volgt niet zonder meer dat er dan al sprake is van een begin van vervolging (naar Nederlands recht) en dat Titel VIA dan van toepassing is; pas met de beslissing van de officier van justitie op 3 april 2011 is het strafvorderlijk optreden begonnen en zijn die artikelen van toepassing. De ‘aanhouding’ op 2 april 2011 had volgens de A-G (en de Hoge Raad) ook kunnen worden gebaseerd op art. 539h lid 1 Sv: op basis daarvan kan een ieder bij ontdekking op heterdaad van een misdrijf de verdachte aanhouden. Maar juist daarom – en omdat de niet-gereguleerde vrijheidsbeneming slechts één dag heeft geduurd – heeft de verdachte volgens de A-G geen substantiële procedurele waarborg gemist door de grondslag van internationaal recht in plaats van art. 539h lid 1 Sv.<sup>168</sup>

Het hof ging er dus vanuit dat de commandant op grond van de bevoegdheden naar internationaal recht reeds tot aanhouding bevoegd was, terwijl het strafvorderlijk optreden op grond van art. 539a e.v. Sv pas vanaf het aanhoudingsbevel van de officier van justitie op 3 april 2011 in beeld kwam. Echter, zowel de A-G als de Hoge Raad wijst erop dat een commandant de bevoegdheid ook op 2 april al op art. 539a e.v. Sv had kunnen baseren. Ook annotator Reijntjes wijst erop dat de gebeurtenissen van 2 op 3 april 2011 op art. 539a e.v. Sv hadden kunnen worden gebaseerd: de regeling is juist bedoeld om de commandant alvast bepaalde bevoegdheden te laten uitoefenen wanneer de officier van justitie niet ter plaatse is. Het hof ging niet in op de vraag of met de aanhouding van 2 april 2011 aan deze regels was voldaan (zoals de verdediging betwistte) en daarmee blijft de bovenstaande kwestie buiten beeld. Het is, zoals ook Reijntjes aangeeft, onduidelijk waarom de Hoge Raad zo sterk benadrukt dat in dergelijke gevaarlijke situaties waarin snel beslissingen

---

<sup>168</sup> HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640; NJ 2016/269 m.nt. Reijntjes.



moeten worden genomen, niet van de commandant kan worden verlangd dat deze enkel tot vrijheidsbeneming overgaat wanneer strafvorderlijke bevoegdheden dit toelaten (voor welke bevoegdheden de commandant afhankelijk is van de officier van justitie). Waarom is het handelen naar de strafvorderlijke normen van art. 539a e.v. Sv zo bezwaarlijk, zo vraagt Reijntjes zich af, dat dit niet van de commandant kan worden verwacht? Er worden immers weinig eisen gesteld aan het optreden van de commandant bij de aanhouding, los van de verplichting om zo snel mogelijk contact op te nemen met de officier van justitie en de bevindingen schriftelijk vast te leggen. Titel VIA is juist voor dit soort situaties bedoeld. Daar staat tegenover dat de commandant op grond van het internationale recht óók de bevoegdheid heeft om in een dergelijk geval op te treden.

### 2.5 *Opsporingsbevoegdheden op zee (buiten het kader van piraterij)*

Het Hof 's-Gravenhage boog zich in 2015 over de vraag wat de status is van processen-verbaal van getuigenverhoren die door de commandant zijn gedelegeerd aan een scheepsofficier.<sup>169</sup> Hoewel een dergelijke delegatie is toegestaan op grond van art. 539e Sv, voldeed een hiervan opgemaakt proces-verbaal echter niet aan de gestelde eisen van art. 539f lid 4 Sv (waarin is bepaald dat het proces-verbaal van de officier, de scheepsofficier of het lid van de bemanning van een luchtvaartuig mede wordt ondertekend door de commandant, onderscheidenlijk de schipper en de gezagvoerder van het luchtvaartuig). Naar het oordeel van het hof blijkt uit de stukken niet dat de uitvoerders de titel van officier droegen. Ook de uitwerkingen van de verhoren waren niet ondertekend door de commandant, sommige waren zelfs in het geheel niet ondertekend. De stukken werden daarom aangemerkt als ander geschrift in de zin van art. 344 lid 1 sub 5 Sv en niet als proces-verbaal.

### 2.6 *Afsluitende opmerkingen over de jurisprudentie*

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). Ook komen belangrijke vragen naar voren over de reikwijdte van de titel – al moge inmiddels wel duidelijk zijn dat het onderzoek ter terechtzitting van de titel is uitgesloten – en de verhouding tussen militaire en strafvorderlijke bevoegdheden in het kader van piraterij. Opgemerkt is dat wanneer in strijd werd gehandeld met het volkenrecht, de impact hiervan op de verdachte een steeds minder prominente plaats heeft ingenomen in het proces, omdat daarbij de overweging was dat de verdachte niet degene is die in zijn belangen wordt geschaad, maar de betreffende staat. Het is opvallend dat de bepalingen uit Titel VIA weinig expliciet worden genoemd in de jurisprudentie. In een enkel geval ging het hof voorbij aan bepalingen, waarna de Hoge Raad daar wel op inging.<sup>170</sup> Dat bij één van de uitspraken uitsluitend in de noot werd verwezen naar art. 539a Sv, kan een indicatie zijn dat Titel VIA waarschijnlijk op de achtergrond veel vaker een rol speelt in de rechtspraak, zonder dat altijd de noodzaak wordt gevoeld om er daadwerkelijk naar te

---

<sup>169</sup> Hof 's-Gravenhage 2 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:747 en 748.

<sup>170</sup> HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070, NJ 2012/268.

verwijzen. De hierboven genoemde zaak met betrekking tot het Neptunusritueel<sup>171</sup> is hiervoor illustratief en toont aan dat er een gebrek aan aandacht is voor de wijze waarop de bevoegdheden moeten worden toegepast. In deze uitspraak is niets gezegd over de strafprocessuele gang van zaken tussen ongeval en vervolging, maar het is bij uitstek een zaak waar de titel toegepast had kunnen worden. Ook buiten dat werpt de zaak vragen op: hoe moet men strafvorderlijk gezien omgaan met de kapitein in een zaak waarin hij zelf verdachte is? Hoe zit het dan met de meldingsplicht van juist die kapitein? Het is, kortom, niet uitgesloten dat er veel relevante uitspraken zijn waarbij, zonder dat het inzichtelijk is voor het publiek, de bepalingen uit de titel toch zijn toegepast.

### **3.     Beleid Openbaar Ministerie**

#### *3.1     OM-Aanwijzing maritieme strafbare feiten*

Sinds 2011 geldt de OM-Aanwijzing pre-opsporing, opsporing en vervolging van maritieme strafbare feiten,<sup>172</sup> waarin beleids- en werkafspraken zijn gemaakt voor (pre-)opsporing en vervolging van strafbare feiten (1) op alle schepen varende in Nederlandse/territoriale wateren<sup>173</sup>, en/of (2) gepleegd worden aan boord van vaartuigen varende onder de Nederlandse vlag waar ook ter wereld (art. 4 Sv). Daarin komen onder meer de taken van de Kustwacht en van de Noordzeeofficier van het Functioneel Parket (FP) naar voren. Zo bepaalt de Aanwijzing dat “[o]p grond van het vlagbeginsel penale incidenten waarbij Nederlandse vaartuigen betrokken zijn onder het gezag van de Noordzeeofficier [vallen]. De Noordzeeofficier dient over elk incident te worden geïnformeerd.” Ook dient de inzet van opsporingsdiensten op de Noordzee te worden afgestemd met de Noordzeeofficier en het Kustwachtcentrum, dat dienstverlenende, toezichthoudende en opsporingstaken uitvoert en waar een aantal diensten van verschillende ministeries samenwerken. Het Kustwachtcentrum en de Maritieme Politie kunnen alleen opsporingsonderzoeken uitvoeren die door – of door tussenkomst van – de Noordzeeofficier gegeven zijn, zodat de Noordzeeofficier “een verantwoorde beslissing kan nemen ten aanzien van de rechtmatigheid van aanwending en technische uitvoerbaarheid van nautische justitiële activiteiten.”

Op de Noordzee geldt dat zaken op het gebied van milieu, verkeer/veiligheid, visserij en milieucrisis en of – rampen door het FP Parket worden behandeld – (overige) commune delicten op de Noordzee volgen in beginsel de normale regeling in het Wetboek van Strafvordering en gaan naar het parket dat primair jurisdictie heeft, “tenzij deze strafbare gedraging een directe samenhang vertoont met een door het FP in behandeling genomen onderzoek.” Buiten de Noordzee geldt, voor strafbare feiten waarbij een Nederlands vaartuig betrokken is, dat commune delicten worden gemeld bij de Noordzeeofficier die de zaak na overleg verwijst naar het arrondissementsparket (AP) Amsterdam. Is er sprake van piraterij/gewapende overvallen op zee of terrorisme, dan zal het Landelijk Parket (LP) deze zaak behandelen nadat de Noordzeeofficier heeft bepaald

---

<sup>171</sup> Rb. Amsterdam 2 augustus 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5487.

<sup>172</sup> Aanwijzing pre-opsporing, opsporing en vervolging van maritieme strafbare feiten, 's-Gravenhage, 6 juni 2011, Stcrt. 2011, 10935.

<sup>173</sup> Deze strafbare feiten zijn of worden opgespoord door de opsporingsambtenaren die vanuit diverse opsporingsdiensten zijn tewerkgesteld bij de Kustwacht.

of er sprake is van rechtsmacht. De Noordzeeofficier kan het AP en het LP ondersteunen en fungeren als vraagbaak in nautische aangelegenheden.

### 3.2 *Afstemming van de samenwerking*

Bij beslissingen ten aanzien van de afhandeling van incidenten met en ongevallen aan boord van zeeschepen wordt door het Openbaar Ministerie (FP) in samenwerking met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Maritieme Politie (mede in verband met de rechtsmachtsregels) onder meer gekeken naar:

- de nationaliteit van het schip (Nederlands of niet) en – ingeval van een aanvaring – het andere schip
- de plaats van het ongeval (Nederlandse territoriale zee; Nederlands deel van het continentaal plat/de EEZ; op de buitenlandse territoriale wateren; op de territoriale zee van een andere staat of op volle zee);
- de ernst van het incident, de gevolgen en de mate van verdenking.

Is er sprake van een incident met Nederlandse zeeschepen op de buitenlandse binnenwateren of de territoriale zee van een andere staat, dan wordt per casus, zo nodig na overleg met de kust- of havenstaat, beoordeeld wie de rechtsmacht zal uitoefenen. Bij buitenlandse schepen (op de Noordzee) vindt afstemming plaats met de autoriteiten van de vlaggenstaat.

Incidenten op de Noordzee zullen doorgaans als eerste worden gemeld bij het Kustwachtcentrum in Den Helder. De kustwacht (dan wel de politie of de ILT) meldt het incidenten direct aan Noordzeeofficier. Strafrechtelijke incidenten elders, waarbij Nederlandse vaartuigen betrokken zijn, vallen onder het gezag van de Noordzeeofficier.

Bij een strafrechtelijk onderzoek dienen direct getuigen te worden gehoord en heeft de verdachte recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan verhoor en bijstand tijdens politieverhoren. Bij buitenlandse verdachten wordt een tolk geregeld. Ingeval van dodelijke slachtoffers vindt altijd een strafrechtelijk onderzoek plaats en wordt de verdachte standaard aangehouden en eventueel in verzekering gesteld. De autoriteiten gaan dan zo snel mogelijk aan boord om sporen veilig te stellen.

Het AP Amsterdam heeft specifiek expertise ontwikkeld met betrekking tot de vervolging van commune strafbare feiten aan boord van schepen die onder Nederlandse vlag varen, nu de rechtbank Amsterdam op grond van art. 2 Sv bevoegd is met betrekking tot feiten begaan ter zee buiten het rechtsgebied van een rechtbank of aan boord van een vaartuig dat buitengaats wordt gebracht.<sup>174</sup> In de visie van de respondent bij het Amsterdams parket ligt er voor de Nederlandse overheid een taak om op te treden tegen strafbare feiten aan boord van schepen waar de Nederlandse vlag wordt gevoerd. Respondenten van de politie geven echter aan dat het toch vaak een lastige vraag is: wel of niet optreden wanneer het enige verband de Nederlandse

---

<sup>174</sup> Ook de rechtbank welker rechtsgebied grenst aan de territoriale zee, is bij dergelijke feiten bevoegd. Zo komen strafbare feiten aan boord van bepaalde schepen terecht bij de Rechtbank Rotterdam.

vlag is. Als andere staten niet optreden, doet het parket dat soms juist wel, vanwege de belangen van het slachtoffer of om een voorbeeld te stellen dat bepaalde gedragingen niet worden getolereerd.

Een omgekeerde situatie kan zich voordoen als een buitenlands schip in Nederland aanlegt en er onderzoek nodig is terwijl Nederland geen materiële rechtsmacht ter zake van het op volle zee (vermoedelijk) begane misdrijf lijkt te hebben. Slechts naar aanleiding van een rechtshulpverzoek van de vlaggenstaat zal onderzoek door Nederland plaatsvinden.

#### **4. Dossiers van het Openbaar Ministerie**

Gevraagd naar dossiers waarin Titel VIA een rol speelt, bleek al snel dat dergelijke dossiers niet in beeld zijn bij het Openbaar Ministerie, althans niet herkenbaar zijn als zodanig. Wel hebben wij inzage kunnen krijgen in een drietal dossiers waarin de problematiek van opsporing op schepen een rol speelde (twee dossiers van het FP Amsterdam, één dossier van het AP Amsterdam). In alle drie de gevallen was er sprake van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit aan boord van een Nederlands schip buiten de Nederlandse zee grenzen. Naar aanleiding van deze dossierinzage is gebleken dat Nederlandse verbalisanten in de praktijk doorgaans vanwege de mogelijk lange reisduur zo snel mogelijk op pad worden gestuurd naar het schip zonder dat op dat moment een formeel rechtshulpverzoek is gedaan. Op informele basis, veelal telefonisch of per email, wordt met het betreffende land tot een akkoord daarover gekomen, alvorens deze samenwerking te formaliseren met een rechtshulpverzoek. Deze vorm van samenwerken is echter wel voorbehouden aan de landen met wie Nederland een goed samenwerkingsverband heeft. Bij een goede relatie heeft het Openbaar Ministerie contact met een vaste contactpersoon, waardoor zaken sneller en soepeler lopen. Op het moment dat voor een dergelijke informele afspraak geen ruimte is, wordt meer geleund op de klassieke wijze van samenwerking, door het verzenden van een rechtshulpverzoek.

Uit de twee bij het FP geraadpleegde dossiers bleek dat Nederlandse opsporingsambtenaren afgereisd zijn naar het land van het (vermoede) misdrijf om onderzoek te doen. In beide gevallen werd eerst informeel contact opgenomen met de betreffende staat, waarna het rechtshulpverzoek enkele dagen later is geformaliseerd – de opsporingsambtenaren waren toen vooruitgestuurd. In het beginstadium had de plaatselijke politie aan de kapitein verzocht om bewijs veilig te stellen en had de kapitein de verdachte in een ruimte op het schip opgesloten. Slachtoffers en verdachten werden door Nederlandse ambtenaren verhoord, zowel op locatie als terug in Nederland met een videoverbinding. In geen enkel geval waren er aanwijzingen om aan te nemen dat de uitoefening van deze verschillende bevoegdheden werd gebaseerd op art. 539a e.v. Sv. Het is daarom niet helder geworden op basis van welke wet- en regelgeving de bevoegdheden werden uitgeoefend en of de bevoegdheden zoals vervat in art. 539a e.v. Sv. daarbij (onbewust) zijn ingezet. Er zijn wel opsporingshandelingen verricht die mogelijk vallen onder het bereik van Titel VIA. De Nederlandse opsporingsambtenaren (vgl. art. 539w Sv) hebben bijvoorbeeld in de haven van de andere staat bemanningsleden, getuigen en mogelijke verdachten gehoord (vgl. art. 539j Sv), forensisch onderzoek verricht op de plaats delict (op basis van art. 539a Sv) en verschillende documenten opgevraagd aan de kapitein van het schip (vgl. 539r Sv).

## **5.   Praktijkbevindingen: interviews**

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste feitelijke informatie over de praktische toepassing van Titel VIA, zoals die naar voren is gebracht door de geïnterviewde respondenten. Opmerkingen van de respondenten die meer het karakter hebben van een aanbeveling, komen terug in hoofdstuk V. De functie van de respondenten wordt genoemd waar dat noodzakelijk is voor een goed begrip.

Er is gesproken met diverse officieren van justitie en een parketsecretaris (FP en AP), diverse opsporingsfunctionarissen (Maritieme Politie en Zeehavenpolitie), een advocaat, enkele kapiteins, personen werkzaam bij een reder, een luchtvaartmaatschappij, de Koninklijke Marine en ambtenaren bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Allen hebben zij ervaring met zaken waarin extraterritoriale strafvordering aan de orde is of kan zijn. Bedacht moet worden dat het gaat om interviews met zeventien respondenten en dat als zodanig geen compleet beeld van de gehele praktijk kan worden gegeven. Bovendien is er in de interviews relatief meer aandacht geweest voor zeevaart dan voor luchtvaart en is er minder gefocust op militaire schepen en de rol van de commandant, omdat het belang van Titel VIA immers voornamelijk gevonden kan worden op het gebied van zeevaart. Daarbij hadden de geraadpleegde experts vooral ervaring op dit gebied.

### *5.1   Rol van Titel VIA in de praktijk: algemeen beeld*

Uit de interviews kwam naar voren dat de Titel VIA nauwelijks expliciet een rol speelt in de werkzaamheden van de betrokken respondenten. Art. 539a Sv fungeert doorgaans veeleer als grondslag op de achtergrond. Over het algemeen is de directe bekendheid met Titel VIA gering en worden de bepalingen hoogstens beschouwd als generieke grondslag voor strafvorderlijk optreden, al zijn daarop ook enkele uitzonderingen.

De respondenten vanuit het Openbaar Ministerie hebben de bepalingen uit Titel VIA naar eigen zeggen niet als zodanig toegepast. Wanneer optreden in het buitenland noodzakelijk of gewenst is, wordt primair gehandeld op basis van rechtshulpbepalingen. Het AP in Amsterdam geeft aan ongeveer twee keer per jaar een zaak te krijgen waarin het gaat om opsporing van (commune) misdrijven aan boord van schepen, buiten het territorium van Nederland.

### *5.2   Optreden bij zeevaartincidenten*

#### *5.2.1   Algemeen beeld*

Met betrekking tot de specifieke bevoegdheden voor opsporing op zee geldt dat veel respondenten uit de opsporingspraktijk zich niet bewust zijn van de precieze bepalingen in de titel, maar dat de bevoegdheden waarschijnlijk worden ingezet zonder dat men zich bewust is van de grondslag. Op zee wordt Titel VIA volgens enkele respondenten uit de nautische wereld nauwelijks als specifieke grondslag voor het optreden gehanteerd en worden vooral de interne procedurevoorschriften aangehouden. Bovendien wordt er door verschillende respondenten uit de nautische sector op gewezen dat incidenten indien mogelijk meestal praktisch, direct en onderling worden afgehandeld. Kapiteins lijken hun optreden veeleer te baseren op de

algemene verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid en orde op het schip<sup>175</sup> en geven aan bij incidenten de Kustwacht, de politie of het Openbaar Ministerie te informeren.

Het is niet mogelijk om met enige mate van zekerheid aan te geven hoe vaak strafrechtelijke incidenten in de nautische wereld voorkomen en gemeld worden. Een aantal respondenten geeft aan dat strafrechtelijke incidenten sporadisch voorkomen. De Zeehavenpolitie geeft aan dat daar ongeveer 15 tot 20 keer per jaar een incident wordt gemeld. Het is echter waarschijnlijk dat veel kleinere incidenten, zeker op kleine schepen, niet worden gemeld en informeel worden opgelost. De typen incidenten waarbij Titel VIA van belang kan zijn, zijn divers. Het kan zowel om diefstal als mishandeling en moord gaan, gepleegd door en tegen zowel passagiers als bemanningsleden. Op vrachtschepen komt het regelmatig voor dat bemanningsleden worden verdacht van alcoholgerelateerde incidenten.

### 5.2.2 *Melding en registratie van strafbare feiten*

Een respondent uit de nautische wereld geeft aan dat kapiteins het juridisch handboek ter beschikking hebben, hetgeen gebruikt wordt bij de opleiding. Daarbij wordt verwezen naar de Wet Zeevarenden; de kapitein moet altijd meewerken met de autoriteiten. Op de kapitein rust de verplichting om bij het uitoefenen van bevoegdheden uit Titel VIA op grond van art. 539b Sv en indien aan boord een misdrijf is 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, op grond van art. 539u Sv), dit te melden aan de officier van justitie, waarop de autoriteiten de zaak kunnen overnemen. In de meeste gevallen wordt met tussenkomst van de politie contact opgenomen met het Openbaar Ministerie, zo geven respondenten van de politie aan. De bovengenoemde respondent uit de nautische wereld geeft aan dat alle strafbare feiten aan boord van cruiseschepen worden gemeld aan de politie door de *staff captain* van *security*. De kapitein maakt hier melding van in het scheepsjournaal. Bij kleine schepen zijn er meer problemen te verwachten, zo geeft de politie aan: de kans is kleiner dat kapiteins iets van strafvordering weten.

Toch wordt door verschillende respondenten uit de nautische sector aangegeven dat veel voorvallen direct worden opgelost. Zo is het volgens één van de respondenten niet ongebruikelijk dat een stelend bemanningslid per direct wordt ontslagen: “dat vinden wij straf genoeg”. Als er bij het feit een slachtoffer betrokken was, zal deze ook bij de afweging ten aanzien van de straf worden betrokken. De betrokkene wordt op een zwarte lijst geplaatst en dan zal het moeilijk zijn om in de branche nog werk te vinden.<sup>176</sup> Een regulier strafvorderlijk pad wordt daarna in beginsel niet meer bewandeld. In sommige gevallen wordt het voorval nog wel gemeld, maar de zeehavenpolitie sluit zich bij de genomen maatregelen vaak aan. Deze praktijk lijkt aansluiting te vinden bij het beeld dat respondenten van de politie hebben: bij strafbare feiten van geringe ernst, zal de zaak informeel worden afgedaan met ontslag, een vergoeding of een gesprek vergelijkbaar met

---

<sup>175</sup> Zie in dit verband voorschrift 34-1 Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS).

<sup>176</sup> Het bemanningslid zal op de hoogte van deze mogelijke consequentie zijn: is het opgenomen in de arbeidsovereenkomst.

*mediation*. Voorvallen waarbij scheepsofficieren of kapiteins betrokken zijn, kunnen bovendien disciplinair bij het Tuchtcollege voor de scheepvaart worden aangebracht.<sup>177</sup>

Van verschillende respondenten wordt vernomen dat verdachten weleens in de eerstvolgende haven van boord worden gezet, als de ernst van het feit dit vergt. Het is niet vanzelfsprekend dat het land waar de verdachte wordt afgezet – zo het al kennis zou hebben van het betreffende incident – de zaak strafrechtelijk zal onderzoeken of zal meewerken aan een dergelijk onderzoek.

Door een respondent uit de nautische sector wordt aangegeven dat de meldingsbereidheid van rederijen niet altijd even groot is omdat ze vrezen voor hun reputatie en omdat ‘van de ene inspectie de andere inspectie komt’. Mogelijk komen er dan immers ook andere zaken aan het licht, die niet direct verband houden met het feit dat is gepleegd. Dat kan leiden tot de opstelling autoriteiten zo min mogelijk toe te laten. Bij grote of ernstige incidenten is de bereidheid om strafbare feiten te melden (vanzelfsprekend) groter.

Nadat een incident is gemeld bij de politie wordt contact opgenomen met het Openbaar Ministerie, waarna de Noordzeeofficier wordt ingeschakeld. Hoewel het bureau dat dit soort meldingen ontvangt 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar is, wordt door de politie aangegeven dat de melder niet altijd op zeer korte termijn een gespecialiseerde functionaris aan de lijn zal krijgen, omdat ze afhankelijk zijn van de dienstdoende officier.

Is het Nederlands schip in de buurt van een andere kuststaat, dan zullen de autoriteiten daar worden geïnformeerd en wordt eerst gewacht of zij zullen handelen. Van de autoriteiten in de Verenigde Staten (FBI) is bekend dat over het algemeen opgetreden zal worden, maar niet alle landen hebben daartoe de wil en middelen. Een officier van justitie geeft aan dat de Nederlandse autoriteiten in dat laatste geval het onderzoek op zich nemen als de zaak ernstig is. Als er weinig rechtshulpverzoeken zijn en uitlevering of overdracht van strafvervolging niet in de rede ligt, dan kan men zo toch proberen het in Nederland vervolgen.

### 5.2.3 *Onderzoek op een schip*

Op cruiseschepen wordt volgens een respondent uit de cruisesector niet gehandeld op basis van art. 539a Sv, maar naar een interne handleiding waarin is geregeld wat er bij een voorval moet gebeuren. Bij een strafbaar feit zijn het aan boord de eventueel aanwezige leden van het *security team* die bewijs verzamelen en getuigen en verdachten verhoren. Dit zijn geen opsporingsambtenaren, maar speciaal met de veiligheid belaste bemanningsleden of particuliere beveiligers – ze hebben allemaal een achtergrond in handhaving of defensie. De *security officer* heeft daarbij nauw contact met de kapitein. Als uitgangspunt geldt dat de kapitein verantwoordelijk is voor alles wat er op het schip gebeurt. Er wordt doorgaans een ‘vooronderzoek’ gedaan voordat de politie wordt ingeschakeld, waarbij getuigen worden gehoord en camerabeelden bekeken.

---

<sup>177</sup> Art. 55a Wet Zeevarenden bepaalt: “De kapitein en de scheepsofficieren zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als een goed zeeman in acht behoren te nemen ten opzichte van de opvarenden, het schip, de lading, het milieu of het scheepvaartverkeer.”

Respondenten van de politie geven aan dat kapiteins van cruiseschepen over het algemeen erg transparant zijn over het onderzoek dat reeds is uitgevoerd. Wordt de politie ingeschakeld, dan zal vanuit daar geadviseerd worden camerabeelden en andere gegevens veilig te stellen en bij een ernstig delict de hut te verzegelen. Toch geven respondenten van de politie ook aan dat er niet altijd vanaf het begin autoriteiten bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken zijn, maar pas later (soms wellicht te laat).

Naast het scheepsjournaal heeft elk schip een voicerecorder (opnameapparatuur) ‘op de brug’ – de plaats vanwaar het schip wordt bestuurd. In principe wordt dat standaard en al snel gewist, maar de kapitein kan op de noodknop drukken waardoor gesprekken vanaf dat moment bewaard blijven. Die communicatiegegevens kan het Openbaar Ministerie vorderen.

De afschriften van de verslagen van de kapitein met betrekking tot het verrichte onderzoek (in de cruisesector worden deze onder zijn verantwoordelijkheid opgemaakt door de *security officer*) gaan naar de politie. Respondenten van de politie geven aan dat, hoewel kapiteins onder de noemer van ‘goed zeemanschap’ leren dat ze alles waarheidsgetrouw dienen vast te leggen en integer moeten handelen, het systeem gevoelig is voor fraude. Met name in de situatie dat een kapitein en/of rederij zelf verdachte zou zijn, bestaat de mogelijkheid tot beïnvloeding van bemanningsleden door de kapitein (of *security officer*); bijvoorbeeld in verband met verklaren over het al dan niet naleven van veiligheids- of milieuvoorschriften. Bij een ernstig strafbaar feit vaart de politie daarom niet louter op deze verslagen, maar wordt het onderzoek zoveel mogelijk opnieuw gedaan en wordt met name waarde gehecht aan objectieve bronnen zoals camerabeelden. In de minder ernstige gevallen worden de stukken wel overgenomen en zal geen nieuw onderzoek verricht worden. Het wordt van belang geacht kritisch naar de verslagen te kijken, omdat de betrouwbaarheid en waarheid hiervan niet is gegarandeerd. Eventuele bezwaren of twijfels worden aan de officier van justitie medegedeeld. Tijdens het interview met respondenten van de politie werd bovendien aangegeven dat de kapitein geïnstrueerd zal worden als er contact opgenomen wordt nog voordat het verhoor heeft plaatsgevonden. Zo zal hij erop worden gewezen dat er twee getuigen aanwezig moeten zijn bij het verhoor (zie art. 539f lid 3 Sv).

Bedacht moet worden dat de praktijk waarbij sprake is van een uitgebreid onderzoek door *security officers*, slechts gebaseerd is op een klein deel van de sector. Op kleinere schepen valt te verwachten dat het onderzoek minder uitgebreid is: een respondent van het Openbaar Ministerie geeft aan nooit mee te maken dat de verdachte nog tijdens de reis aan boord van het schip wordt verhoord. Deze respondent verklaart de bevoegdheden op zee (met betrekking tot Nederlandse schepen of anderszins een zaak met een Nederlands aanknopingspunt) niet te (laten) gebruiken omdat de voorkeur ernaar uitgaat dat de Nederlandse politie zelf onderzoek doet in het buitenland (op grond van art. 539a Sv) en niet de kapitein of buitenlandse autoriteiten. Dat heeft onder meer te maken met de bewijswaarde van ambtshalve opgemaakte processen-verbaal in een Nederlandse strafzaak. Is er sprake van verdachte bemanningsleden, dan overlegt het Openbaar Ministerie met de rederij en laat hen naar Nederland overvliegen, zodat ze in Nederland in aanwezigheid van een advocaat gehoord kunnen worden. Een andere mogelijkheid is om via een rechtshulpverzoek Nederlandse opsporingsambtenaren naar de plaats van het schip te sturen om ter plaatse onderzoek te doen (of aldaar getuigenverhoren bij te wonen).



Anderzijds wordt door respondenten van de politie aangegeven dat, als een schip bij een enigszins rechtsstatelijk en veilig land in de buurt is, de kapitein beter daar om hulp kan vragen. Als het dan tot een Nederlandse vervolging komt, kunnen de in het buitenland geproduceerde stukken worden opgevraagd.

#### 5.2.4 *Vrijheidsbeneming*

Het gebod dat de aangehouden verdachte indien mogelijk onverwijd wordt ‘overgeleverd’ aan een officier van justitie (art. 539i Sv), is soms lastig op te volgen omdat men zich bijvoorbeeld op volle zee bevindt. Uit de praktijk is naar voren gekomen dat de prioriteit is om de situatie ‘houdbaar’ te houden. Daarbij kunnen opvarenden in het geval van geweld uit elkaar worden gehaald of worden vastgezet in hun hut aan boord.

Een kapitein van een cruiseschip geeft aan dat mensen niet gauw worden vastgezet; men probeert hen eerder te scheiden als ze vijandig tegenover elkaar staan, en tot bedaren te brengen. In het uiterste geval hebben ze wel een cel aan boord om mensen af te zonderen. Hij heeft nog nooit meegemaakt dat er een officier van justitie bij betrokken werd, maar geeft wel aan dat dat zou gebeuren waar nodig – zeker nu het zo gemakkelijk is om contact op te nemen. Andere respondenten uit de nautische sector beschrijven een soortgelijke praktijk: in sommige gevallen zal aan de verdachte worden gevraagd in zijn hut te blijven. In ernstige gevallen kan de verdachte in hechtenis worden genomen en wordt hij opgesloten in zijn hut – eventueel met bewaking voor de deur.

#### 5.2.5 *Een ander regime: optreden door of op oorlogsschepen*

De praktijk op en rondom oorlogsschepen verschilt enigszins van de hierboven beschreven praktijk. De commandant van een oorlogsschip heeft, in aanvulling op zijn reguliere (operationele) bevoegdheden, op basis van Titel VIA aanvullende strafvorderlijke bevoegdheden toebedeeld gekregen. Opvallend is dat door het Plaatsvervangend Hoofd Juridische Zaken van de Koninklijke Marine geregeld wordt gewezen op de nauwe samenwerking met de officier van justitie van het LP in Rotterdam.

Het algemene beeld van de titel zoals dat hierboven is geschetst, is ook in deze context herkenbaar. Door de respondent wordt gewezen op een duidelijk onderscheid ten aanzien van de bekendheid met Titel VIA: de juridische benaming en/of vindplaats zal commandanten weinig zeggen, maar de militair-juristen bij de marine zijn er wel mee bekend. Vlak voordat iemand tot commandant wordt benoemd, of snel daarna, zal hij over de bevoegdheden die hem toekomen op basis van het internationale en nationale recht (waaronder Titel VIA) worden ingelicht. Bij een concrete missie of uitzending komt dit bij de gereedstelling nog eens aan bod en worden de specifieke bevoegdheden die in het kader van die missie kunnen worden gehanteerd, besproken. De bespreking vindt onder meer plaats aan de hand van mogelijke scenario’s: wat zou er tijdens de missie kunnen gebeuren en hoe kan in dat geval worden opgetreden? Bekendheid met de titel is er dus wel degelijk, maar veeleer inhoudelijk en praktijkgericht en niet bij iedereen onder de specifieke juridische benaming.

Zelfstandig optreden op basis van Titel VIA door een commandant komt nauwelijks voor: handelen op basis van een (internationaal) vooraf vastgesteld mandaat of handelen op aanwijzing van de officier van justitie prevaleert (zoals de wetgeving voorschrijft).

In het interview komt naar voren dat de officier van justitie van het LP nauw betrokken is bij een missie (met name anti-piraterij operaties). Zoals gezegd: voordat een oorlogsschip ingezet wordt, worden verschillende actoren actief betrokken bij het voorbereiden van de missie. Bij anti-piraterij inzet werd ook de officier van justitie van het LP in Rotterdam hierbij betrokken. Of en in hoeverre het nationale recht in beeld komt, is afhankelijk van het mandaat. In bepaalde gevallen wordt het mandaat vanuit internationale organisaties, zoals de VN Veiligheidsraad vastgesteld. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de anti-piraterijmissies *Atalanta* (EU) en *Ocean Shield* (NAVO). Het VN-Zeerechtverdrag biedt de algemene grondslag voor het optreden tegen piraterij; het concrete optreden binnen de territoriale wateren van Somalië was gebaseerd op resoluties van de VN-Veilighedsraad.<sup>178</sup> Ook Somalië had daartoe toestemming gegeven.<sup>179</sup> Pas zodra buiten een dergelijk mandaat of buiten de specifieke bevoegdheden van de missie opgetreden moet worden (bijvoorbeeld vanwege een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit buiten het geografische operatiegebied), is het mogelijk dat het nationale recht, en daarmee Titel VIA, in zicht komt. Ook als wordt besloten dat het opportuun is om piraten in Nederland te vervolgen, zal uiteindelijk op basis van het nationale strafrecht gehandeld worden. In dat laatste geval is het mogelijk dat piraten eerst tijdelijk op basis van de bevoegdheden van de missie worden gedetineerd, waarna ze op grond van de toepasselijke nationale bepalingen worden aangehouden.

In het geval van een concrete situatie die mogelijk noopt tot optreden, zal worden gepoogd om vooraf een inschatting te maken of nationale bevoegdheden op enig moment benodigd zullen zijn. Het kan voorkomen dat het Nederlandse oorlogsschip nog voldoende verwijderd is van de piraten; in dat geval is er tijd om contact op te nemen met de officier van justitie. Laatstgenoemde zal een afweging maken ten aanzien van het gebruik van nationale (strafvorderlijke) bevoegdheden; bijvoorbeeld of het voor Nederland opportuun is om te vervolgen en daartoe de (vermeende) piraat in detentie vast te houden, vrij te laten of over te dragen aan een andere staat. Bij deze afweging spelen verschillende factoren mee. Is bijvoorbeeld een Nederlands schip of zijn Nederlandse bemanningsleden of opvarenden bij de kaping betrokken, dan zal het belang voor Nederland om de (vermeende) piraat aan te houden groter zijn.

In 2012 deed zich tijdens de missie *Ocean Shield* (NAVO) het geval voor waarbij piraten bij de Hoorn van Afrika werden opgepakt door de Nederlandse marine. Vanwege beperkingen met betrekking tot de bevoegdheden van deze missie werd vooraf contact opgenomen met de officier van justitie van het Landelijk Parket<sup>180</sup>. De officier van justitie gaf toestemming tot aanhouding. Na de aanhouding is besloten de piraten over te leveren aan Oman.<sup>181</sup> Daar zouden de piraten worden vervolgd. Deze afspraken werden gemaakt door de officier van justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de commandant was hierbij niet betrokken.

---

<sup>178</sup> De concrete bevoegdheden worden vastgesteld door bijvoorbeeld de EU of NAVO. Hoewel ze mede zijn gebaseerd op het mandaat, vloeien daar niet direct uit voort.

<sup>179</sup> VN-resoluties 1816, 1838, 1846, 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010), 2020 (2011) en 2077 (2012).

<sup>180</sup> Een zelfstandige bevoegdheid om piraten te detineren bestond volgens de respondent wel in het kader van de *Atalanta*-missie (EU). Contact met de officier van justitie vond daar wel plaats, maar de toestemming tot optreden, waaronder aanhouding, was niet nodig omdat het optreden niet viel binnen het nationale recht.

<sup>181</sup> Hierbij werd ook met Oman afgestemd hoe de verdachten behandeld dienden te worden en welke waarborgen aan hen toekwamen.

Ten aanzien van het verzamelen van bewijs en inlichtingen geldt ongeveer hetzelfde als met betrekking tot de aanhouding: in het mandaat zullen de bevoegdheden daartoe geregeld zijn. Alleen als buiten dat mandaat opgetreden moet worden, zal Titel VIA in beeld komen. Dit zal weinig voorkomen omdat het aantal feiten waartegen op volle zee opgetreden mag worden op basis van het internationale recht beperkt is. Schepen met de vlag van een ander land mogen, zonder de expliciete toestemming van die vlaggenstaat, slechts in een zeer beperkt aantal gevallen (waaronder piraterij en mensenhandel) ‘geboard’ worden. Bovendien zijn, om in een dergelijk geval daadwerkelijk op te treden tegen een schip van een ander land, goede informatie en bewijs noodzakelijk (hetgeen bijvoorbeeld bij vermeende mensenhandel zeer lastig kan zijn).

Dichterbij huis is het onwaarschijnlijk, maar niet onmogelijk dat bevoegdheden worden gebaseerd op Titel VIA. De marine heeft altijd een schip gereed om in te zetten als er binnen de Nederlandse territoriale wateren of de EEZ sprake is van een incident. In de meeste gevallen zal tijdig contact met de officier van justitie, de kustwacht of de douane mogelijk zijn – maar indien contact niet tijdig te realiseren is, zal handelen op de grondslag van Titel VIA wellicht aangewezen zijn.

Wanneer Nederlandse militairen aan boord van het oorlogsschip strafbare feiten plegen (burgers zullen zeer zelden aanwezig zijn), geldt bijzondere regelgeving en wordt gehandeld op basis van de Wet militaire strafrechtspraak (WMSR) en het Wetboek van Militair Strafrecht (WvMS). Daarin is geregeld op welke wijze de commandant kan optreden. In dat kader kan hij bevoegdheden uitoefenen welke het Wetboek van Strafvordering toekent aan de hulpofficier van justitie respectievelijk opsporingsambtenaren (art. 59 WMSR en 59 WvMS). De respondent benadrukt dat deze bevoegdheden altijd met terughoudendheid zullen worden toegepast: ook al zijn er bevoegdheden tot ingrijpen en zelfs het uitvoeren van een strafbeschikking (art. 59 WvMS), als er een mogelijkheid is om te wachten tot het commune regime van strafrecht en strafvordering kan worden ingezet, zal dat worden gedaan.

### *5.3 Hoe treedt men op bij luchtvaartincidenten?*

Omdat slechts gesproken is met één respondent die in de luchtvaartsector werkzaam is, is het niet mogelijk een sluitend beeld te geven van de praktijk aldaar. De desbetreffende respondent van een luchtvaartmaatschappij gaf aan geen directe ervaringen te hebben met Titel VIA. Wanneer de luchtvaartmaatschappij te maken heeft met een ‘unruly passenger’, wordt het voorval doorgaans niet als strafbaar feit gekwalificeerd. In de meeste gevallen (maar dat zijn er bij de betreffende luchtvaartmaatschappij slechts één à twee per jaar<sup>182</sup>) zal het gaan om een dronken of agressieve passagier. Wanneer de gezagvoerder van het luchtvaartuig dat nodig acht, zal in het uiterste geval een noodlanding worden ingezet om de passagier uit het vliegtuig te verwijderen. De passagier wordt dan overgeleverd aan de politie in de landingsstaat.

---

<sup>182</sup> Voorstelbaar is dat aan veel van deze ‘unruly passengers’ voorafgaand aan het vertrek van de vlucht de toegang tot het vliegtuig ontzegd wordt, indien daartoe op dat moment reeds aanleiding bestaat.

Hoewel Nederland aangesloten is bij het Verdrag van Tokio, geeft de respondent aan dat niet primair op basis van dat verdrag gehandeld wordt. Het Montréal Protocol dat het Verdrag van Tokio amendeert, maar dat nog niet in werking is getreden, biedt aanvullende mogelijkheden tot optreden. De respondent refereert aan de mogelijkheden die uit dit protocol voortvloeien, al wordt benadrukt dat optreden in beginsel in de civielrechtelijke sfeer plaatsvindt. De consequenties van ongewenst gedrag zijn opgenomen in de algemene voorwaarden van de luchtvaartmaatschappij en het handelen geschiedt dus op basis van dergelijke civiele contracten tussen passagier en luchtvaartmaatschappij – het strafrecht komt er dus in principe niet aan te pas.

## **6. Tussenconclusie**

In dit hoofdstuk zijn de praktijkervaringen rondom Titel VIA in beeld gebracht aan de hand van toepasselijke jurisprudentie, enkele dossiers en beleid van het Openbaar Ministerie en interviews met personen uit de praktijk. Hieruit blijkt dat voornamelijk discussie is ontstaan met betrekking tot de toepassing van het volkenrecht en de reikwijdte van Titel VIA. Uit de interviews is gebleken dat er een beperkte bekendheid bestaat ten aanzien van de titel. Er worden wel vergelijkbare bevoegdheden toegepast, maar niet altijd vinden deze hun primaire grondslag in Titel VIA. Een nadere beschouwing op de belangrijkste aandachtspunten uit dit hoofdstuk – in samenhang met de belangrijkste zaken uit de overige hoofdstukken – is te vinden in hoofdstuk V.

## IV RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK

### 1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een overzicht gegeven van de inhoud van de Nederlandse regeling zoals vervat in Titel VIA van Boek 4 Sv met betrekking tot de strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank, alsmede van de wijze waarop deze regeling in de praktijk wordt toegepast zoals daarvan blijkt uit gepubliceerde rechtspraak en uit interviews die wij met verschillende betrokkenen hebben gehouden. Het doel van dit hoofdstuk is om inzichtelijk te maken hoe ons omringende landen hun extraterritoriale strafvordering, voor zover deze een equivalent vormt van de Nederlandse Titel VIA<sup>183</sup>, hebben geregeld en hoe dit zich verhoudt tot de Nederlandse regeling.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: nu alle te onderzoeken landen evenals Nederland zijn aangesloten bij een aantal relevante internationale verdragen, zal eerst kort op het internationale recht worden ingegaan in paragraaf 2 vanwege de mogelijke uniformerende werking die daarvan uitgaat. In paragraaf 3 wordt de regelgeving van het Verenigd Koninkrijk betreffende de extraterritoriale strafvordering geschetst. Daarbij is gekozen voor een benadering waarin telkens is gezocht naar een Britse wettelijke bepaling die correspondeert met één of meer verschillende onderdelen van de Nederlandse regeling van Titel VIA. Na een inleiding worden de strafrechtelijke en handhavende bevoegdheden op zee, respectievelijk in de lucht, besproken en wordt afgesloten met een vergelijking met Nederland. Deze benadering wordt ook gevolgd in paragraaf 4 (België), paragraaf 5 (Duitsland) en paragraaf 6 (Frankrijk). Na de bespreking van deze vier landen wordt de betreffende regelgeving in paragraaf 7 in een overzichtstabel telkens thematisch naast elkaar gezet.

### 2. Internationaal recht

#### 2.1 *Het EVRM en de rechtspraak van het EHRM*

In de rechtspraak van het EHRM is onder meer de zaak *Medvedyev tegen Frankrijk*<sup>184</sup> relevant. Allereerst bleek in die zaak dat het EVRM ook van toepassing was op het optreden van een Frans overheidsschip dat een Cambodjaans vrachtschip had onderschept dat op volle zee ter hoogte van Kaapverdië vermoedelijk drugs vervoerde.<sup>185</sup> Tijdens die actie, en terwijl het schip naar Frankrijk werd versleept, werden vrijheidsbenemende maatregelen toegepast. Hoewel het optreden was gericht tegen onderdanen van staten

---

<sup>183</sup> Een vergelijking van de regelgeving van de betreffende landen met de bijvoorbeeld de regeling zoals vervat in Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) blijft in dit hoofdstuk derhalve achterwege.

<sup>184</sup> EHRM (GK) *Medvedyev tegen Frankrijk*, 29 maart 2010, appl.nr. 3394/03, ECLI:NL:XX:2010:BM5232, *NJ* 2010/643 m.nt. Keijzer.

<sup>185</sup> Artikel 1 EVRM bepaalt dat een staat die partij is bij het verdrag aan een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden in het Verdrag verzekert. In beginsel wordt hierbij uitgegaan van territorialiteit. Echter, het EVRM kan in uitzonderingsgevallen ook buiten het grondgebied van verdragsstaten van toepassing zijn – zoals ingeval van feiten aan boord van een overheidsschip onder de vlag van een verdragsstaat, maar afhankelijk van de omstandigheden ook bij het onderscheppen van een verdacht schip van een niet-verdragsstaat. Zie hierover nader K. Willaert, 'Piraterijbestrijding en het EVRM: conflicten en mogelijke oplossingen', *NTM-NJCM Bull.* 2019, nr. 2, p. 18-19.

die niet bij het EVRM zijn aangesloten, werden de Franse autoriteiten geacht ‘full and exclusive control’ ‘in a continuous and uninterrupted manner’ te hebben uitgeoefend over het schip en de bemanning.

De klagers beriepen zich op een schending van art. 5 lid 1 EVRM (recht op vrijheid en veiligheid). Daarbij was volgens het Hof relevant dat Frankrijk het internationale recht (namelijk het VN-Zeerechtverdrag en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen) als basis aanvoerde voor het optreden. Op zichzelf is het niet uitgesloten dat internationaal recht een wettelijke basis biedt, maar bij vrijheidsbeneming zijn rechtszekerheid en bescherming tegen willekeur van groot belang en moeten de voorwaarden duidelijk en precies zijn.<sup>186</sup> In dit geval bood noch het Franse, noch het internationale recht<sup>187</sup> voldoende wettelijke grondslag voor het optreden van de Franse autoriteiten, aldus het EHRM: beide boden geen afdoende aanknopingspunt voor rechtsmacht. Dat had er onder meer mee te maken dat Cambodja geen partij was bij de relevante internationaalrechtelijke instrumenten. Dat er *ad hoc* toestemming was gegeven door de Cambodjaanse overheid gaf geen uitsluitel, omdat daarbij met geen woord werd gerept over de mogelijkheden en voorwaarden voor vrijheidsbeneming. De specifieke maritieme aard van de zaak, waar de Franse overheid op wees, kon volgens het Hof niet rechtvaardigen dat er in feite een buitenwettelijk regime ontstond waar de bemanning geen rechtsbescherming geniet. Het Hof oordeelde dat er inderdaad sprake was van schending van art. 5 lid 1 EVRM omdat een wettelijke grondslag tot het optreden ontbrak.

Het EHRM oordeelde in dezelfde zaak dat er van een schending van art. 5 lid 3 EVRM (het recht om onverwijld voor een rechter te worden geleid) geen sprake was. De verdachten werden 13 dagen na hun arrestatie voor een rechter geleid en voerden aan dat dat niet meer ‘promptly’ was, zoals vereist. Het EHRM heeft echter al eens eerder geoordeeld dat er bij optreden op volle zee sprake kan zijn van ‘wholly exceptional circumstances’, waardoor zelfs een termijn van zestien dagen gerechtvaardigd werd geacht.<sup>188</sup> Soms is het ‘materially impossible to bring the applicant physically before the investigating judge any sooner’. Van belang is wel dat de verdachte eenmaal aan land zo snel mogelijk voor een rechter wordt gebracht. In de zaak Medvedyev gebeurde dat na 8 tot 9 uur en dat vond het EHRM snel genoeg.

Ook heeft het EHRM in twee zaken geoordeeld over vrijheidsbeneming door Franse autoriteiten in het kader van antipiraterijmissies bij Somalië.<sup>189</sup> De verdachten in die zaken werden naar Frankrijk gevlogen om daar terecht te staan; er zaten respectievelijk negen en zeven dagen tussen het begin van hun vrijheidsbeneming bij Somalië en het moment dat zij voor een Franse rechter werden geleid. In beide zaken werd een schending van art. 5 lid 3 (het recht om onverwijld voor een rechter te worden geleid) aangenomen omdat de verdachten na aankomst in Frankrijk nog 48 uur in hechtenis werden gehouden voor zij voor een rechter werden geleid.

---

<sup>186</sup> Zie hierover nader Willaert 2019, p. 23-24.

<sup>187</sup> De relevante Franse wetgeving was de Wet nr. 94-589 van 15 juli 1994 betreffende de bestrijding van piraterij en de procedures voor de uitoefening door de staat van zijn handhavingsbevoegdheden op zee.

<sup>188</sup> EHRM 12 januari 1999, Rigopoulos tegen Spanje, appl.nr. 37388/97 (niet-ontvankelijk).

<sup>189</sup> EHRM Hassan e.a. tegen Frankrijk, 4 december 2014, appl.nrs. 46695/10 en 54588/10; EHRM Ali Samatur e.a. tegen Frankrijk, 4 december 2014, appl.nrs. 17110/10 en 17301/10.

De vrijheidsbeneming in de periode voorafgaand aan hun aankomst in Frankrijk achtte het EHRM – gezien de ‘wholly exceptional circumstances’ – echter gerechtvaardigd. Het Hof oordeelde bovendien in de zaak Hassan e.a. dat het toepasselijke recht geen adequate wettelijke procedure bood voor vrijheidsbeneming om aan de vereisten van art. 5 (lid 1 en lid 3) EVRM te voldoen.<sup>190</sup> Een rechtsbasis kan volgens het Hof zowel worden gevonden in Franse nationale recht als in internationaal recht, maar deze rechtsbasis moet voldoende precies zijn zodat individuen de gevolgen van hun handelen kunnen voorzien. De aanvankelijke vrijheidsbeneming was weliswaar op een adequate internationaalrechtelijke grondslag gebaseerd (VN-Veiligheidsraadresolutie 1816/2008 in samenhang met art. 101 en art. 105 van het VN-zeerechtverdrag), maar voor de periode tussen de aanhouding en het moment van voorgeleiding was het wettelijk kader onvoldoende nauwkeurig omschreven. Daarom was sprake van een schending van art. 5 lid 1 EVRM. Zoals Reijntjes in zijn noot bij het arrest van de Hoge Raad in de Somalische piraterijzaak aangaf, kan worden aangenomen dat de Nederlandse procedure in Titel VIA wel aan de wettelijke vereisten voldoet.<sup>191</sup>

## 2.2 *Luchtvaart en het Verdrag van Tokio*

Met betrekking tot strafvorderlijke bevoegdheden in de luchtvaart is het van belang dat alle vier de landen (net als Nederland) het Verdrag van Tokio inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (1963) hebben geratificeerd.<sup>192</sup> Dit verdrag is er gekomen om met ‘unruly passengers’ om te gaan en bevat zowel jurisdictieregels als bevoegdheden voor de gezagvoerder van een luchtvaartuig terwijl dat luchtvaartuig zich in de lucht, boven volle zee of boven een gebied dat niet tot het grondgebied van een staat behoort (art. 1 Verdrag van Tokio). De gezagvoerder mag op grond van art. 6 van het Verdrag van Tokio, indien hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat een persoon aan boord van het luchtvaartuig een strafbaar feit of een handeling als bedoeld in art. 1 lid 1 Verdrag van Tokio<sup>193</sup> heeft begaan of op het punt staat te begaan, ten aanzien van die persoon alle redelijke maatregelen nemen, vrijheidsbeperking daaronder begrepen, die nodig zijn om (a) de veiligheid van het luchtvaartuig, personen of goederen waarborgen; (b) handhaving van orde en discipline aan boord te handhaven; of (c) de gezagvoerder in staat te stellen de betrokken persoon aan de bevoegde autoriteiten over te dragen of hem het luchtvaartuig te doen verlaten. Daarbij mag de gezagvoerder, met het oog op de vrijheidsbeperking van een persoon – mits hij daartoe op grond van art. 6 lid 1 Verdrag van Tokio gerechtigd is – de hulp van andere bemanningsleden vorderen of hen machtigen te helpen. Ook mag hij de bijstand van passagiers verzoeken of hen daartoe machtigen; dit mag niet worden gevorderd. Bovendien mogen alle bemanningsleden en

---

<sup>190</sup> EHRM Hassan e.a. tegen Frankrijk, 4 december 2014, appl.nrs. 46695/10 en 54588/10.

<sup>191</sup> HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640, NJ 2016/269 m.nt. Reijntjes.

<sup>192</sup> Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Tokio 1963; *Trb.* 1964, 186); ICAO, Current lists of parties to multilateral air law treaties, [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf).

<sup>193</sup> Deze bepaling verwijst ook naar handelingen die handelingen die, al dan niet strafbare feiten zijnde, de veiligheid van het vliegtuig of van de personen of goederen aan boord daarvan in gevaar brengen of kunnen brengen of die de goede orde en discipline aan boord in gevaar brengen.

passagiers op eigen houtje ‘redelijke voorzorgsmaatregelen’ nemen indien zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat dit onmiddellijk noodzakelijk is voor de veiligheid (art. 6 lid 2 Verdrag van Tokio).

Als het vliegtuig landt met een persoon aan boord die in zijn vrijheid is beperkt, dient de gezagvoerder de autoriteiten van de staat waar hij landt hiervan onverwijld en zo mogelijk nog voor de landing op de hoogte te stellen (evenals van de reden van de vrijheidsbeperking), zo bepaalt art. 7 lid 2 Verdrag van Tokio. Vrijheidsbeperkende maatregelen worden op grond van art. 7 in beginsel beëindigd zodra het luchtvaartuig is geland, tenzij er bijvoorbeeld een noodlanding wordt gemaakt en de gezagvoerder de betrokkene niet aan de autoriteiten aldaar kan overdragen.

De gezagvoerder mag wanneer het vliegtuig landt, een persoon van wie hij redelijkerwijs mag aannemen dat deze een handeling heeft begaan (of op het punt staat te begaan) die de veiligheid van het vliegtuig of van de personen of goederen aan boord daarvan in gevaar brengt of kan brengen of die de goede orde en discipline aan boord in gevaar brengt, het vliegtuig doen verlaten (debarkeren), voor zover nodig voor de handhaving van orde of veiligheid (art. 8 lid 1 Verdrag van Tokio). Dit moet worden gemeld aan de autoriteiten (art. 8 lid 2 Verdrag van Tokio).

De gezagvoerder mag op grond van art. 9 Verdrag van Tokio een persoon overdragen aan de bevoegde autoriteiten van elke landingsstaat die is aangesloten bij het Verdrag, indien hij redelijkerwijs mag aannemen dat die persoon aan boord een feit heeft begaan dat naar het recht van de staat waar het vliegtuig staat ingeschreven, een ernstig misdrijf is. Dit geschiedt onder onverwijld mededeling, zo mogelijk voor de landing, aan de autoriteiten van de landingsstaat en onder verschaffing van de bewijzen en inlichtingen waarover de gezagvoerder wettig beschikt.

Staten die aangesloten zijn bij het Verdrag van Tokio verbinden zich als landingsstaat ertoe de personen als bedoeld in art. 9 Verdrag van Tokio die door de gezagvoerder worden overgedragen, in hun land over te nemen (art. 13 lid 1 Verdrag van Tokio). De bij het verdrag aangesloten landingsstaat stelt in dat geval terstond een voorlopig onderzoek in naar de feiten (art. 13 lid 4 Verdrag van Tokio). Weigert een landingsstaat de persoon die wordt gedebarkeerd toe te laten en is die persoon geen onderdaan of ingezetene van die staat, dan kan hij worden teruggezonden naar het grondgebied van de staat waarvan hij onderdaan of ingezetene is of naar de staat waar hij zijn reis aanving (art. 14 lid 1 Verdrag van Tokio).

Nederland heeft dit verdrag geïmplementeerd door onder meer de gezagvoerder van een luchtvaartuig de rol te geven die hem toekomt in Titel VIA, al is er geen sprake van een één-op-één-implementatie van het Verdrag van Tokio (zie par. II.3.5). Aangenomen wordt dat men in de praktijk vaker zal afgaan op het Verdrag van Tokio, dat in de luchtvaartsector wereldwijd bekend is en waarschijnlijk ook de basis vormt voor de algemene voorwaarden van vliegmaatschappijen.

Ook in de andere genoemde landen is het Verdrag van Tokio (al dan niet na specifieke implementatie) deel gaan uitmaken in het nationale recht. Voor de luchtvaart geldt dan ook een redelijk vergelijkbaar regime in de genoemde landen, vanwege de uniformerende werking ervan.



Het verdrag zal worden geamendeerd door het Montréal Protocol (2014).<sup>194</sup> In dit protocol worden staten aangemoedigd een procedure te starten tegen de meest ernstige feiten en komt er een expliciete rol voor ‘in-flight’ *security officers* bij dwangmaatregelen.

### 2.3 Zeevaart

Ook met betrekking tot scheepvaart bestaan internationale verdragen die voor alle te bespreken landen relevant zijn en ten aanzien van het optreden tegen deze specifieke misdrijven een uniformerende werking kunnen hebben. Het gaat daarbij met name om het VN-Zeerechtverdrag en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Denk bijvoorbeeld aan het recht van onderzoek door oorlogsschepen (art. 110 VN-Zeerechtverdrag). Deze verdragen hebben een overkoepelende invloed op de regelingen van de verschillende landen.<sup>195</sup> De concrete vormgeving in elk van de verdragsstaten is mede afhankelijk van de vraag of het betreffende land wat betreft de verhouding van het internationale recht tot het nationale recht een monistisch of dualistisch stelsel heeft.

## 3. Het Verenigd Koninkrijk<sup>196</sup>

### 3.1 Inleiding

Het Verenigd Koninkrijk kent een aantal wettelijke bepalingen die inhouden dat voor de toepassing van de betreffende regelgeving op een strafbaar feit dat heeft plaatsgevonden buiten het Verenigd Koninkrijk, het strafbare feit wordt behandeld als zou het hebben plaatsgevonden binnen het territorium van het Verenigd Koninkrijk.<sup>197</sup> Dergelijke bepalingen zijn opgenomen in onder andere de Biological Weapons Act 1974 en de Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001.<sup>198</sup> Deze regelingen bevatten geen specifieke bepalingen over de uitvoering van extraterritoriale strafvordering. Een specifieke wet die daarin wel voorziet, is de Policing and Crime Act 2017. In deze wet worden mogelijkheden geboden tot maritieme handhaving.<sup>199</sup> Deze wet heeft enkel betrekking op maritieme situaties – optreden in de lucht valt dus buiten het bereik van deze wet. De adressant is de reguliere politie, militaire diensten vallen dus buiten het bereik van de wet.<sup>200</sup> De Policing and Crime Act 2017 vangt aan met een paragraaf waarin de verschillende kernbegrippen wordt toegelicht, zoals ‘schip’, ‘buitenlandse wateren’ en welke personen kunnen worden aangemerkt als *law*

---

<sup>194</sup> Zie ICAO, Current lists of parties to multilateral air law treaties, <https://www.icao.int/secretariat/legal/lists/current%20lists%20of%20parties/allitems.aspx>.

<sup>195</sup> Overeenkomst betreffende de uitvoering van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982.

<sup>196</sup> Voor de bespreking geldt dat de wetgeving van toepassing is op het gehele Verenigd Koninkrijk.

<sup>197</sup> Bij de wetten waar dit wordt toegelicht is deze regeling van toepassing wanneer er rechtsmacht bestaat op basis van het personaliteitsbeginsel.

<sup>198</sup> Zie voorts onder andere art. 44 van de Anti-terrorism, Crime and Security Act van 2001, art. 102 van de Energy Act 2004, art. 108 van de Electricity Act 1989, section 1 van de Biological Weapons Act 1974, art. 3 van de Protection of Military Remains Act 1986 en art. 64a van de Gas Act 1986.

<sup>199</sup> Zie hoofdstuk 5 tot en met 8 van de Policing and Crime Act 2017.

<sup>200</sup> De regelgeving bevat, in tegenstelling tot Titel VIA, ook materieel strafrecht. Er is namelijk een aantal strafbaarstellingen opgenomen: bijvoorbeeld art. 93, 105 en 114 Policing and Crime Act 2017.

*enforcement officer*.<sup>201</sup> Een dergelijke vormgeving kent Nederland niet, althans niet in Titel VIA.<sup>202</sup> De Aviation and Security Act 1982 en de Aviation and Maritime Security Act 1990 geven beiden wel regelingen ten aanzien van specifieke strafbare feiten gepleegd in de lucht en op zee: kaping, vernieling en bedreiging van de veiligheid. De plicht om het VN-zeerechtverdrag op te nemen in nationale regelgeving is waarschijnlijk verwezenlijkt door het VN-Zeerechtverdrag als voorwaarde op te nemen voor het mogen uitoefenen van de bevoegdheden uit de Act.<sup>203</sup>

### 3.2 *Strafvorderlijke bevoegdheden op zee*

Evenals de Nederlandse wetgeving kent de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk een algemene bepaling waarin de bevoegdheid wordt vastgelegd tot extraterritoriaal optreden op zee, opgenomen in art. 84 van de Policing and Crime Act 2017.<sup>204</sup> Het uitgangspunt is, anders dan in Nederland, een ‘nee, tenzij-systeem’: de wetgeving geeft een limitatieve opsomming van de situaties waarin extraterritoriaal gehandeld mag worden.<sup>205</sup> Voor uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot een Brits schip in buitenlandse wateren is toestemming van een *secretary of state* vereist, die alleen gegeven mag worden wanneer de staat waarin men de bevoegdheden wil uitoefenen toestemming verleent. Ook is toestemming van de *secretary of state* vereist als dergelijke bevoegdheden worden uitgeoefend met betrekking tot een buitenlands schip dat zich in de territoriale zee of in internationale wateren bevindt. In zo'n geval mag de *secretary of state* alleen toestemming geven wanneer (a) de thuisstaat de assistentie van het Verenigd Koninkrijk heeft verzocht met het oog op het voorkomen, ontdekken, onderzoeken of vervolgen van een strafbaar feit naar Brits recht; (b) de thuisstaat het Verenigd Koninkrijk heeft geautoriseerd om op te treden of (c) wanneer het VN-zeerechtverdrag de uitoefening van bevoegdheden in relatie tot dat schip toelaat.<sup>206</sup> Het toepassingsbereik van de wet is groot; als aan de bovengenoemde voorwaarden is voldaan, mag worden opgetreden ten aanzien van zowel nationale als buitenlandse schepen en zowel in territoriale wateren als daarbuiten. De persoon die de extraterritoriale bevoegdheden mag toepassen is de *law enforcement officer*.<sup>207</sup> Volgens de Policing and Crime Act 2017 valt hieronder een politieagent, een speciaal aangewezen politievrijwilliger, een agent van de Britse Transportpolitie, een havenwachter, een douaneambtenaar, een speciaal agent van het Nationale Criminaliteitsbureau en bij verschillende specifieke voorschriften aangewezen personen.<sup>208</sup> Deze *law*

---

<sup>201</sup> Zoals art. 95, 106 en 115 van de Policing and Crime Act 2017

<sup>202</sup> In art. 136a en 136b Sv wordt wel een begripsomschrijving gegeven van onder meer de ‘schipper’ en een ‘Nederlands schip’.

<sup>203</sup> Art. 85 Policing and Crime Act 2017.

<sup>204</sup> Art. 84 Policing and Crime Act 2017. Een voorganger van die wet waren de Policing Act 1996 en de Modern Slavery Act 2015, maar deze gaven beiden niet de benodigde ruimte en bevoegdheden, in tegenstelling tot de huidige Policing and Crime Act 2017. Hoewel de voorgaande wetten nog bestaan, is daarom de Policing and Crime Act 2017 leidend. De regelgeving maakt onderscheid ten aanzien van alle deelgebieden van het Verenigd Koninkrijk. Het betreft echter voor elk van die deelgebieden telkens dezelfde regelgeving. De regelgeving is dus per gebied gelijk, maar is steeds afzonderlijk vastgesteld.

<sup>205</sup> Art. 84 Policing and Crime Act 2017.

<sup>206</sup> Art. 85 Policing and Crime Act 2017.

<sup>207</sup> De *law enforcement officer* is vergelijkbaar met de Nederlandse entiteit van opsporingsambtenaar.

<sup>208</sup> Art. 84 van de Policing and Crime Act 2017; de originele tekst spreekt over: ‘a constable who is a member of a police force in England and Wales, a special constable appointed under section 27 of the Police Act 1996, a constable who is a member of the British Transport Police Force, a port constable, within the meaning of section

*enforcement officer* heeft de bevoegdheid ‘to stop, board, divert and detain, search and obtain information, and to arrest and seizure’.<sup>209</sup> Hij mag hierbij de dwang toepassen die redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn functie.<sup>210</sup> Een nadere uitwerking van deze bevoegdheid is vrij beperkt aanwezig. Enkel ten aanzien van het omleiden en vastzetten van een schip wordt vermeld dat hiervoor de medewerking van de kapitein kan worden verlangd. Er is niets nader bepaald over het verloop van de samenwerking tussen kapitein en *law enforcement officer*.

De regelgeving van het Verenigd Koninkrijk biedt geen mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden, maar de *law enforcement officer* kan zich wel laten bijstaan of assisteren, mits de uitoefening van bevoegdheden in dat geval plaatsvindt onder supervisie van deze *law enforcement officer*.<sup>211</sup> De wet specificiert niet nader aan wie deze ondersteuning kan bieden. Onduidelijk is of een kapitein hiervoor in aanmerking zou kunnen komen. Hoewel de Policing and Crime Act 2017 spreekt over de bevoegdheid om informatie te verzamelen, zwijgt de wet over de voorwaarden of voorschriften waaraan deze informatieverzameling zou dienen te voldoen. De *Code of Practice* geeft in dat kader wel enkele nadere, maar minimale voorschriften door erop te wijzen dat bij een verhoor de cautie moet worden gegeven, dat de functionarissen een informatieplicht jegens de verdachte hebben, dat gestreefd moet worden naar goede detentieomstandigheden en dat de informatie met betrekking tot de arrestatie genoteerd moet worden in het notitieblok van de *law enforcement officer*. Spoedverhoren zijn toegestaan als het verhoor op het bureau niet kan worden afgewacht, waarbij benadrukt wordt dat de accuraatheid dient te worden nagestreefd. Wellicht werd een meer specifieke regeling omtrent deze punten in deze wet overbodig geacht, nu de *law enforcement officer* de bevoegdheden zoals het opmaken van een proces-verbaal en het toepassen van dwangmiddelen reeds bezit vanuit zijn functie als verbalisant.

Aan de rol van de kapitein wordt gerefereerd in de Aviation and Maritime Security Act 1990. Art. 15 geeft de kapitein (*master of the ship*) het recht om een verdachte van boord te zetten en af te leveren aan een daartoe aangewezen agent in het Verenigd Koninkrijk of elk ander land dat het SUA-verdrag heeft geratificeerd, wanneer wordt vermoed dat de verdachte één van de specifiek genoemde ernstige strafbare feiten – waaronder piraterij, vernieling van een schip of installatie, of geweldpleging aan boord die de veilige navigatie in gevaar kan brengen – heeft begaan, gepoogd heeft te begaan of op een andere wijze betrokken is geweest bij een dergelijk strafbaar feit.

---

7 of the Marine Navigation Act 2013, or a person appointed to act as a constable under provision made by virtue of section 16 of the Harbours Act 1964, a designated customs official within the meaning of Part 1 of the Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 (see section 14(6) of that Act), a designated NCA officer who is authorised by the Director General of the National Crime Agency (whether generally or specifically) to exercise the powers of a law enforcement officer under this Chapter, or a person of a description specified in regulations made by the Secretary of State.’

<sup>209</sup> Art. 84 Policing and Crime Act 2017.

<sup>210</sup> Art. 92 Policing and Crime Act 2017.

<sup>211</sup> Art. 104 Policing and Crime Act 2017.

### 3.3 *Luchtvaart*

Wat betreft de luchtvaart is de *Tokyo Convention Act van 1967* van groot belang, de implementatie van het Verdrag van Tokio. Het verdrag verklaart de strafrechtelijke regelingen van de nationale staat van toepassing (hier: van het Verenigd Koninkrijk) op een Brits luchtvaartuig dat zich buiten het territorium van het Verenigd Koninkrijk bevindt, wanneer zich een feit voordoet dat naar Brits recht strafbaar is gesteld.<sup>212</sup> Daarbij heeft de *commander* (gezagvoerder) van een vliegtuig een bijzondere positie. Als *commander* moet worden aangemerkt de persoon die leiding over het schip heeft, of de piloot van het luchtvaartuig.<sup>213</sup> De gezagvoerder mag in het geval van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd of gepleegd zal worden, in het kader van de veiligheid van het luchtvaartuig, de veiligheid van personen en de openbare orde aan boord, de nodige maatregelen treffen die nodig zijn ter bescherming van de veiligheid en orde. Daarbij mag de *commander* zich laten bijstaan door het cabinepersoneel. Hij heeft de bevoegdheid de verdachte uit het vliegtuig te zetten, in elk land dat het Verdrag van Tokio heeft geratificeerd, mits hij daarbij de betreffende autoriteiten van deze maatregel op de hoogte stelt.

Een aanvulling hierop is te vinden in art. 5 Aviation Security Act 1982: ‘Any court in the United Kingdom having jurisdiction in respect of piracy committed on the high seas shall have jurisdiction in respect of piracy committed by or against an aircraft, wherever that piracy is committed.’ Met name door ‘wherever’ lijkt er geen beperking te bestaan ten aanzien van de materiële rechtsmacht. Voor deze wet wordt ervan uitgegaan dat elk territoriaal water onderdeel uitmaakt van het territorium van die staat en dus het luchtruim boven deze wateren eveneens.<sup>214</sup> Zoals Klip en Massa reeds bespraken, hebben rechtbanken van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van piraterij universele rechtsmacht, onafhankelijk van de vlaggenstaat, de plaats waar het luchtvaartuig zich op het moment van het strafbaar feit bevindt of de nationaliteit van de dader.<sup>215</sup> Op het moment dat het om een militair vliegtuig gaat, is de reikwijdte beperkt: in dat geval kan alleen worden opgetreden als de dader de nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk heeft, de feiten op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk hebben plaatsgevonden of het vliegtuig door inschrijving of gebruik aan het Verenigd Koninkrijk gekoppeld is.<sup>216</sup>

### 3.4 *Vergelijking met Nederland*

Hierboven is aan de orde gesteld dat de regeling van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot extraterritoriale strafvordering op zee, in tegenstelling tot de Nederlandse regeling, is gebaseerd op een ‘nee, tenzij-systeem’. Waar Nederland haar strafvorderlijke regelgeving via art. 539a lid 1 Sv als uitgangspunt van toepassing heeft verklaard buiten het eigen grondgebied (mits het volkenrecht en het interregionale recht dit

---

<sup>212</sup> Art. 1 Tokyo Convention Act 1967.

<sup>213</sup> Art. 7 Tokyo Convention Act 1967.

<sup>214</sup> Art. 5 van de Aviation Security Act 1982.

<sup>215</sup> Klip & Massa 2010, p. 69.

<sup>216</sup> Aviation Security Act 1982.

toelaten), geeft de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk slechts een limitatieve opsomming van de situaties waarin extraterritoriaal gehandeld mag worden.<sup>217</sup>

Anders dan in Nederland zijn in de regelgeving van het Verenigd Koninkrijk geen bijzondere verplichtingen en bevoegdheden voor de kapitein opgenomen. De politie heeft een zeer zelfstandige rol: bevoegdheden worden toegekend aan de politie terwijl de officier van justitie als entiteit niet terugkomt in deze regelgeving.<sup>218</sup> Er is geen specifieke regeling voor gevallen van spoed.

Een ander groot verschil met het Nederlandse systeem ziet op de persoon die bevoegd is om toepassing te geven aan extraterritoriale bevoegdheden op zee. In het Verenigd Koninkrijk is dit een *law enforcement officer*, terwijl dat in Nederland ook de commandant en kapitein mogen zijn. Dat is opvallend omdat het doel van Titel VIA juist lag in het toekennen van de bevoegdheden aan anderen dan gewone opsporingsambtenaren – waarmee de wethandhavingsfunctionaris kan worden vergeleken – zodat kan worden opgetreden in geval van afwezigheid van politie en justitie op een afgelegen locatie zoals op zee of in de lucht. Slechts bij bepaalde strafbare feiten, zoals piraterij, is er een (kleine) rol voor de kapitein weggelegd. Ruimere bevoegdheden worden toegekend aan de gezagvoerder van een luchtvaartuig, in het kader van het Verdrag van Tokio: de gezagvoerder mag alle redelijke maatregelen treffen ter bescherming van de veiligheid en ter voorkoming van een strafbaar feit. Van ruimere strafvorderlijke bevoegdheden zoals het verhoren van getuigen of verdachten of het verzamelen van bewijs is geen sprake. Het Nederlandse stelsel verschilt daarmee wezenlijk van het stelsel van het Verenigd Koninkrijk.

## 4. België

### 4.1 Inleiding

De Belgische wetgeving kent geen met art. 539a lid 1 Sv vergelijkbare algemene bepaling. Op onderdelen wordt extraterritoriaal optreden wel geregeld, maar ten aanzien daarvan ontbreekt een bepaling die regelt dat dergelijk optreden alleen plaats kan vinden voor zover het volkenrecht dat toelaat. België biedt drie relevante mogelijkheden voor de toepassing van extraterritoriale strafvordering: een tuchtrechtelijke, strafrechtelijke en militaire.<sup>219</sup> De bevoegdheden die in deze kaders zijn gecreëerd, hebben enkel betrekking op situaties die zich voordoen op zee en niet op incidenten in de lucht, ruimte of op buitenlands territorium. De Belgische wetgeving besteedt daarnaast aandacht aan de toelichting van kernbegrippen als ‘schip’, ‘piraterij’ en ‘piratenschip’, voor zover het gaat om de bestrijding van maritieme piraterij.<sup>220</sup> Daarnaast zijn geen

---

<sup>217</sup> Art. 84 Policing and Crime Act 2017.

<sup>218</sup> Dit is op zichzelf niet verwonderlijk, nu de politie in het Verenigd Koninkrijk een zeer zelfstandige rol inneemt en de officier van justitie (Crown Prosecutor) pas in een later stadium bij de zaak betrokken wordt.

<sup>219</sup> Zie hiervoor de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij, de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, de Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij en de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

<sup>220</sup> Onder andere art. 68 en 69 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij en de art. 2 en 3 van de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek.

aanwijzingen gevonden dat implementatie van het VN-zeerechtverdrag in de Belgische nationale regelgeving heeft plaatsgevonden. Gezien het monistische stelsel is dit ook niet noodzakelijk.

## 4.2 *Strafvorderlijk optreden op zee*

### 4.2.1 *Regulier: de kapitein*

Op grond van art. 5 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij heeft de kapitein over ieder die zich aan boord bevindt, het gezag dat vereist is voor de handhaving van de orde, voor de veiligheid van schip, opvarenden en lading, alsmede voor de goede afloop van de reis. De kapitein kan alle daartoe dienstige dwangmiddelen gebruiken en ieder die aan boord is, opvorderen om hem daarin bij te staan; in havens dient hij samen te werken met de politie<sup>221</sup> of de consul.

Art. 77 van deze wet bepaalt dat de kapitein, bijgestaan door de rapporterende officier, een summier vooronderzoek instelt en eventuele getuigen hoort wanneer gedurende een reis een misdaad of een wanbedrijf is gepleegd.<sup>222</sup> Aan de processen-verbaal is expliciet bewijskracht toegekend.<sup>223</sup> De naar aanleiding van het onderzoek opgestelde processen-verbaal worden zo spoedig mogelijk overhandigd aan de politie in de eerste Belgische haven die het schip aandoet en aan de consul in de eerste buitenlandse haven.<sup>224</sup> De processen-verbaal worden hierna door de politie doorgezonden aan de procureur des Konings.<sup>225</sup> De politie heeft daarna de mogelijkheid het onderzoek voort te zetten. Het buitengaats achterwege laten van onderzoek is kennelijk niet (per definitie) problematisch, omdat in dat geval de reguliere politie onderzoek zal uitvoeren.<sup>226</sup> In een buitenlandse haven kan de consul het onderzoek zo nodig voortzetten.<sup>227</sup>

Tegen deze achtergrond oogt de bevoegdheid van de kapitein ruim.<sup>228</sup> Bovendien is de bevoegdheid tot het vaststellen in een proces-verbaal van het misdrijf van piraterij – evenals de bevoegdheid tot inbeslagneming van alles aan boord van het schip dat kan dienen als bewijs van piraterij – toegekend aan de kapitein, onverminderd de bevoegdheden van de commandant (mochten zij zich tezamen op een schip bevinden).<sup>229</sup>

---

<sup>221</sup> In deze wet wordt met ‘politie’ bedoeld de met de politie te water belaste overheid van de federale politie.

<sup>222</sup> Art. 77 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>223</sup> Art. 77 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>224</sup> Art. 78 en 79 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>225</sup> Art. 79 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>226</sup> Art. 82 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij. Er staat geen sanctie op het niet aanleveren van de processen-verbaal.

<sup>227</sup> Art. 78 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>228</sup> Evenals in Nederland is de term ‘commandant’ voorbehouden aan bevelvoerders van een militaire eenheid.

<sup>229</sup> Art. 5/1 van de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee.

Ten aanzien van alle geconstateerde misdrijven geldt dat de kapitein in het scheepsdagboek melding dient te maken van het instellen van onderzoek en opmaken van processen-verbaal.<sup>230</sup> Art. 5 van de Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij gebiedt de kapitein, geregistreerde eigenaar of exploitant van het schip dat slachtoffer is geworden van piraterij zo snel mogelijk te melden bij het crisiscentrum van de regering.<sup>231</sup>

Daarnaast is een specifieke regeling getroffen voor het geval een misdrijf wordt gepleegd door de kapitein zelf.<sup>232</sup> De Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij bevat een aantal specifieke strafbaarstellingen met betrekking tot het handelen van de kapitein.<sup>233</sup> De politie, de consul of de bevoegde ambtenaar stelt in dat geval ambtshalve of op aangifte een summier vooronderzoek in en zendt zijn verslag zo snel mogelijk aan de bevoegde procureur des Konings.<sup>234</sup> De politie en de consul doen de kapitein ontschepen, op het moment dat dit noodzakelijk is voor de veiligheid van het schip of opvarenden, vanwege de ernst van de betreffende feiten.<sup>235</sup>

#### 4.2.2 *Militair: de commandant*

De commandant heeft volgens art. 5 van de wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee ruimere bevoegdheden dan de kapitein wanneer het om piraterij gaat. De commandant mag namelijk naast het uitvoeren van onderzoek tevens schepen begeleiden, misdrijven van piraterij opsporen en vaststellen in processen-verbaal, voorwerpen en schepen in beslag nemen en zich begeven aan boord van schepen waarvan wordt vermoed dat deze voorwerp zijn van daden van piraterij.<sup>236</sup> Ditzelfde artikel geeft de commandant de mogelijkheid de nodige en passende dwangmaatregelen te nemen met het oog op de veiligheid van het schip en de mensen aan boord.<sup>237</sup> Hierbij is opgenomen dat zijn bevoegdheden niet afdoen aan de bevoegdheden van een officier van de gerechtelijke politie (de hoofdinspecteur, aspirant-commissaris, commissaris of hoofdcommissaris van de politie).

De Belgische wetgeving schenkt geen aandacht aan overige bijzondere dwangmiddelen zoals aanhouding, arrestatie, vasthouden, bewaren, verhoren en onderzoek aan lichaam of kleding. De beperkte aard van het rechtsvergelijkend onderzoek heeft geen zicht geboden op de vraag of dergelijke ‘instrumenten’ (inderdaad) niet extraterritoriaal mogen worden toegepast, of wellicht ressorteren onder ‘opsporen van misdrijven’ of ‘de

---

<sup>230</sup> Art. 77 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>231</sup> Art. 5 van de Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij.

<sup>232</sup> Art. 83 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>233</sup> Zie afdeling II (scheepvaartmisdaden en -wanbedrijven).

<sup>234</sup> Art. 82 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>235</sup> Art. 83 van de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij.

<sup>236</sup> Art. 5 van de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee.

<sup>237</sup> Art. 5 van de Wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee.

nodige en passende maatregelen nemen met het oog op de veiligheid van het schip en de mensen aan boord'. Deze conclusie geldt zowel voor de reguliere regelingen als de regels met betrekking tot de commandant.

#### 4.3 *Luchtvaart*

In België bepaalt art. 27bis Wet houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart dat de gezagvoerder van een vliegtuig alle redelijke maatregelen mag treffen ter voorkoming of verhindering van de voorzetting van een strafbaar feit aan boord van zijn luchtvaartuig. Dit geldt onverminderd de bepalingen in het Verdrag van Tokio. Nadere strafvorderlijke bevoegdheden met betrekking tot de luchtvaart zijn niet geregeld.

#### 4.4 *Vergelijking met Nederland*

De Belgische wetgeving kent een ruime bevoegdheid tot optreden toe aan de kapitein van een schip; hij mag immers zelf een summier onderzoek starten en in dat kader getuigen verhoren en van de resultaten een proces-verbaal opstellen waaraan expliciet bewijskracht wordt toegekend. Hoewel hiermee een grote verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de kapitein, is het nalaten van het uitvoeren van een onderzoek kennelijk niet (per definitie) problematisch, nu de Wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisscherij hierop geen sanctie stelt en geen gesanctioneerde meldplicht bevat.<sup>238</sup> Tevens zijn ruime bevoegdheden toegekend aan de commandant. Slechts ten aanzien van de kapitein is geregeld dat de processen-verbaal dienen te worden verstrekt aan de politie of de consul. Een vergelijkbare regel wat betreft de commandant (bij piraterij) ontbreekt. Overleg met strafvorderlijke functionarissen ten aanzien van de onderzoekshandelingen lijkt derhalve niet voorgeschreven. Over de toepassing van dwangmiddelen zoals aanhouding, verhoor van verdachten of het doen van onderzoek aan lichaam of kleding spreekt de wetgeving niet. Daardoor is niet duidelijk geworden of deze bevoegdheden bestaan en, als dat het geval is, op welke wijze de bevoegdheden kunnen worden ingezet. Evenals het Nederlandse systeem biedt de Belgische wetgeving bevoegdheden aan personen die deze bevoegdheid normaliter op land niet zouden hebben en daarmee wordt afgeweken van het reguliere strafvorderlijke rechtssysteem.

---

<sup>238</sup> In Nederland is daarentegen bijvoorbeeld in art. 471a Sr een sanctie gesteld op overtreding van art. 539u Sv (het onverwijld in kennis stellen van de officier van justitie van een misdrijf aan boord). De Belgische Wet van 5 juni 1928 bevat overigens wel een meldplicht met betrekking tot tuchtvergrijpen in art. 76, die verwijst naar art. 61 van Boek II van het Wetboek van Koophandel (naar huidig recht art. 61 van het Wetboek van bepaalde voorrechten op zeeschepen en diverse bepalingen), de verplichting een scheepsdagboek bij te houden. Niet nakoming daarvan kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid (art. 65 Wetboek van bepaalde voorrechten op zeeschepen en diverse bepalingen).



## 5. Duitsland<sup>239</sup>

### 5.1 Inleiding

De Duitse strafwet geeft in § 4 Strafgesetzbuch (StGB) uitdrukking aan het vlagbeginsel: het Duitse (materiële) strafrecht is van toepassing op alle strafbare handelingen die worden begaan aan boord van een schip dat vaart onder de Duitse vlag of luchtvaartuig dat onder het Duitse Staatszughörigkeitszeichen (onderscheidend nationaliteitsteken) geregistreerd is. Dit is vergelijkbaar met de materiële rechtsmachtregeling die is neergelegd in art. 3 Sr. In de Strafprozeßordnung (StPO), het Duitse wetboek van strafvordering, zijn enkele regels met betrekking tot de strafvorderlijke rechtsmacht neergelegd, waarin specifiek de bevoegdheid van rechtbanken ten aanzien van feiten aan boord begaan van schepen en luchtvaartuigen buiten het Duitse territoriaal bereik (zie § 10 Gerichtsstand bei Auslandstaaten auf Schiffen oder in Luftfahrzeugen en § 10a Gerichtsstand bei Auslandstaaten im Bereich des Meeres). Los van deze regels met betrekking tot materiële en formele rechtsmacht zijn in het commune Duitse straf- en strafprocesrecht geen regels gevonden die betrekking hebben op extraterritoriale strafvordering.

Specifieke regelgeving in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid aan boord van schepen en luchtvaartuigen is op verschillende plaatsen te vinden. De bevoegdheden die in dat kader kunnen worden aangewend, zijn voor schepen en luchtvaartuigen in afzonderlijke wetten geregeld. Het optreden van de hoogste autoriteit aan boord van een schip of luchtvaartuig wordt in Duitsland *Bordgewalt* genoemd. Dat de kapitein van een schip en gezagvoerder van een luchtvaartuig een speciale positie innemen, wordt bovendien onderstreept doordat beide handelen als *Beliehener* wanneer de publiekrechtelijke bevoegdheden van de orde- en veiligheidshandhaving worden uitgeoefend<sup>240</sup> – zij treden op als een soort waarnemers en ‘lenen’ dus bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden.

### 5.2 Optreden op zee

#### 5.2.1 Strafvordering seewarts der Grenze des Deutschen Küstenmeeres

In § 1 lid 3 onder d Seeaufgabengesetz (SeeAufgG) is het optreden op zee, maar buiten de Duitse territoriale zee geregeld. Optreden is mogelijk voor zover het volkenrecht dit toelaat of dergelijk optreden vordert. In het commentaar op deze bepaling wordt dit expliciet met het vlagbeginsel in verband gebracht.<sup>241</sup> Binnen de beperkingen van het internationale recht wordt de mogelijkheid tot optreden buiten de Duitse territoriale wateren door de (Schiffahrts)polizei geregeld in § 1 lid 2 en 3 (SeeAufgG). De bevoegdheden hebben met name betrekking op feiten als drugshandel, smokkel, slaventransporten en in sommige gevallen piraterij of

---

<sup>239</sup> Elk van de zestien Duitse deelstaten heeft regelgevende competenties. Hier zal worden uitgegaan van de centrale regeling van de Bondsrepubliek waaraan alle federaties onderworpen zijn.

<sup>240</sup> Nomos-BR/Bubenzer/Peetz/Mallach, SeeArbG/Christian Bubenzer/Robert Peetz/Esther Mallach, 1. Aufl. 2016, SeeArbG § 121 Rn. 1-7.

<sup>241</sup> Nomos-BR/Ehlers SeeAufgG/Peter Ehlers, 3. Aufl. 2016, SeeAufgG § 1 Rn. 23.

terrorisme. De regeling heeft een subsidiair karakter en geldt alleen als niet gewacht kan worden tot het schip aanmeert.<sup>242</sup>

Op grond van § 4 SeeAufgG wordt de bepalingen uit de StPO en de ‘Gesetze über Ordnungswidrigkeiten’ van toepassing verklaard wanneer wordt opgetreden op basis van § 1 lid 3 SeeAufgG. Voor zover de betreffende autoriteiten en ambtenaren handelen naar § 1 lid 3 onder d SeeAufgG, hebben zij de rechten en plichten die hen toegekend zijn naar ‘Gesetze über Ordnungswidrigkeiten’.

### 5.2.2 *Handhavend optreden op zee*

De regelgeving met betrekking tot de bevoegdheidstoedeling op zee is te vinden in het Seearbeitsgesetz (SeeArbG) en het Schiffssicherheitsgesetz (SchSG) en is in sterke mate gebaseerd op internationaal en Europees recht.<sup>243</sup> Het Seearbeitsrecht wordt beschouwd als een bijzonder rechtsgebied van het nationale arbeidsrecht, dat zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke elementen omvat.<sup>244</sup> Bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en veiligheid vallen in dit publiekrechtelijk kader.

### 5.2.3 *Bevoegdheden van de kapitein*

In § 5 SeeArbG wordt de term ‘kapitein’ gedefinieerd: hij is ‘das vom Reeder zur Führung des Schiffes bestellte Besatzungsmitglied’.<sup>245</sup> § 121 SeeArbG is voor wat betreft de verantwoordelijkheden van de kapitein aan boord van een schip de kernbepaling. De kapitein is de hoogste autoriteit op het schip. Dat geldt jegens iedereen: zowel bemanningsleden (vgl. § 36 lid 1 SeeArbG) als passagiers zijn onderworpen aan het gezag van de kapitein (§ 5 lid 1 SeeArbG). Aan de kapitein is ook de (publiekrechtelijke) handhaving van de openbare orde en veiligheid op het schip overgelaten (§ 121 lid 1 SeeArbG). In de overige leden van deze bepaling worden deze bevoegdheden verder geconcretiseerd. De redenen voor deze, soms verstrekkende, bevoegdheden worden net als in Nederland gevonden in het feit dat de (politiële) autoriteiten vanwege de

---

<sup>242</sup> Nomos-BR/Ehlers SeeAufgG/Peter Ehlers, 3. Aufl. 2016, SeeAufgG § 1 Rn. 25.

<sup>243</sup> De belangrijkste internationaalrechtelijke instrumenten betreffen de VN-Zeerechtverdrag (neergelegd in de Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, SRÜ), de Maritime Labour Convention (Seearbeitsübereinkommen), SOLAS (Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See) en de International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers 1978 (Das Internationale Übereinkommen van 1978 über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten) en verschillende Europese richtlijnen. Wat betreft de Europese regelgeving wordt verwezen naar Richtlijn 2013/13/EG, Richtlijn 2013/54/EU en Richtlijn 2013/38/EU. Zie bijlagen A tot en met C Schiffssicherheitsgesetz en Bubenzer, C. & R. Jörgens, *Praxishandbuch Seearbeitsrecht*. Berlijn: Walter de Gruyter GmbH, 2015, p. 2-8.

<sup>244</sup> De wet is op 1 augustus 2013 in werking getreden en vervangt sindsdien het Seemannsgesetz en de Seemannsordnung. Voor binnenvaartschepen geldt de Binnenschiffsuntersuchungsordnung (BinSchUO). Dat het arbeidsrecht onderworpen is aan federale regelgeving is expliciet neergelegd in art. 70 jo. art. 74 lid 1 onder 12 Grundgesetz (GG). Op grond van art. 74 lid 1 onder 1 GG valt ook het strafrecht hieronder.

<sup>245</sup> In het derde lid van § 5 SeeArbG is geregeld dat de ‘Offizier des Deckdienstes’ of de ‘Alleinsteuermann’ in zijn algemeenheid de taken en bevoegdheden van de kapitein overneemt wanneer deze hiertoe niet in staat is. Een specifieke delegatieregeling ten aanzien van de openbare orde- en veiligheidshandhaving, is opgenomen in § 121 lid 5 SeeArbG.

ruimtelijke isolatie doorgaans niet aanwezig zullen zijn op het schip op het moment dat zich een strafbaar feit voltrekt.<sup>246</sup>

In lid 2 wordt gesteld dat de kapitein de nodige maatregelen kan nemen om de orde en veiligheid aan boord te handhaven. Daarbij wordt verwezen naar de bevoegdheden die het SeeArbG hem bieden en naar ‘anderen Rechtsvorschriften’. De kapitein waarborgt de veiligheid van het schip, de reis, de bemanning en andere personen aan boord en kan ten aanzien daarvan ook preventief optreden. Hij beschikt over de zogenaamde *Letztentscheidungsbefugnis*. Deze ‘overriding authority’ vloeit voort uit het internationale recht, zie Hoofdstuk V, voorschrift 34-1 SOLAS.<sup>247</sup>

In § 121 lid 3 SeeArbG is geregeld dat wanneer ten aanzien van de opvarenden of het schip een onmiddellijk gevaar dreigt, de kapitein om dat gevaar af te wenden alle noodzakelijke maatregelen, desnoods de nodige dwangmiddelen, kan hanteren. Tijdelijk vasthouden is expliciet toegestaan. De grondrechten van art. 2 lid 2, eerste en tweede zin (recht op leven, fysieke integriteit en vrijheid) en art. 13 lid 1 en 2 Grundgesetz (onschendbaar woongenot en doorzoeking) kunnen daartoe worden ingeperkt. De kapitein draagt er zorg voor dat de betrokkene wordt onderworpen aan het minst ingrijpende (dwang)middel.

In lid 4 is een nadere instructienorm te vinden: aanwenden van geweld of tijdelijke detentie is enkel toegestaan als vooraf duidelijk is dat andere middelen ontoereikend zijn, of als dat in de loop van de tijd blijkt. De kapitein mag deze dwangmiddelen enkel zolang dat absoluut noodzakelijk is en alleen in uitzonderlijke gevallen inzetten en bovendien alleen zolang dit in het kader van lid 2 en 3 nodig wordt geacht.<sup>248</sup>

Wanneer de kapitein zelf niet in staat is de bevoegdheden van lid 1 tot en met 4 uit te oefenen, kan hij de Anordnungsbefugnis overdragen aan de Erste Offizier des Deckdienstes en aan de Leiter des Maschinenanlage als dat binnen hun werkzaamheden valt (innerhalb ihrer Dienstzweige). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn op het moment dat de kapitein zich in een gevaarlijke situatie gelijktijdig moet concentreren op de maritieme begeleiding van het schip.<sup>249</sup> De bemanningsleden worden van deze overdracht op de hoogte gesteld. Wanneer op basis van delegatie gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheden die primair aan de kapitein toebedeeld zijn, moet dit op zijn laatst 24 uur na de inzet daarvan worden medegedeeld aan de kapitein (lid 5). De kapitein dient de genomen maatregelen en de delegatie van bevoegdheden, met opgave van de omstandigheden onmiddellijk neer te leggen in het scheepsjournaal (lid 6). Dit dient om achteraf de rechtmatigheid van de ingezette dwangmiddelen te toetsen. Laat de kapitein dit

---

<sup>246</sup> Bubenzer & Jörgens 2015, p. 30.

<sup>247</sup> Nomos-BR/Bubenzer/Peetz/Mallach, SeeArbG/Christian Bubenzer/Robert Peetz/Esther Mallach, 1. Aufl. 2016, SeeArbG § 121 Rn. 1-7.

<sup>248</sup> In § 123 lid 1 SeeArbG is ook geëxpliciteerd wat *niet* is toegestaan: ‘Der Kapitän und die Vorgesetzten dürfen Besatzungsmitglieder nicht körperlich bestrafen, entwürdigend behandeln, nötigen oder misshandeln und haben sie vor körperlicher Bestrafung, entwürdigender Behandlung, Nötigung, Misshandlung und sittlicher Gefährdung durch andere Besatzungsmitglieder zu schützen.’

<sup>249</sup> Nomos-BR/Bubenzer/Peetz/Mallach, SeeArbG/Christian Bubenzer/Robert Peetz/Esther Mallach, 1. Aufl. 2016, SeeArbG § 121 Rn. 1-7.

na, dan kan dat een administratieve overtreding op basis van § 145 lid 1 onder 17 SeeArbG opleveren.<sup>250</sup> De verantwoordelijkheid van de kapitein is ook neergelegd in § 8 lid 4 Schiffssicherheitsgesetz (SchSG) dat expliciet de veiligheid aan boord van schepen regelt.

Ook wanneer particuliere veiligheidstroepen aan boord zijn om aanvallen van piraten af te weren, heeft de kapitein het hoogste gezag en is hij bevoegd instructies te geven (§ 3 lid 1 sub 4, 4<sup>e</sup> volzin jo. § 121 lid 1 SeeArbG). Vuurwapens mogen bijvoorbeeld alleen gebruikt worden wanneer de kapitein daar bij een aanval door piraten toestemming voor geeft.<sup>251</sup> Daarbij geldt overigens wel dat beveiligingstroepen op zeeschepen een wapenvergunning (Waffenbesitzkarte) dienen te hebben, wanneer wapens aan boord worden gebracht. De bedrijven kunnen een vergunning lokaal aanvragen, maar die moet wel bij de wapenautoriteit in Hamburg worden goedgekeurd. De kapitein dient daarbij overigens rekening houden met lokale wapenwetgeving en daarmee rekening houden wanneer de wapens ingevoerd worden.

### 5.3 *Luchtvaart*

De primaire grondslag voor extraterritoriaal handhavend optreden aan boord van luchtvaartuigen lijkt gevonden te kunnen worden in het Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) dat op 15 januari 2005 in werking is getreden. Deze wet ziet, gelet op § 1 LuftSiG, enkel op de burgerluchtvaart (niet de militaire luchtvaart) en geeft bevoegdheden om met name (dus kennelijk niet uitsluitend) in te grijpen in het geval van kaping, sabotage en terroristische aanslagen.

Wanneer het vliegtuig nog aan de grond staat, is de autoriteit wat betreft het nemen van veiligheidsmaatregelen de *Luftsicherheitsbehörde*. Wie deze functie precies vervult is in elke deelstaat anders geregeld. De taken van de *Luftsicherheitsbehörde* zijn geregeld in § 2 tot en met 7 LuftSiG.

Aan boord van het luchtvaartuig en tijdens de vlucht bewaakt de gezagvoerder van het luchtvaartuig de veiligheid. Zijn bevoegdheden vinden hun grondslag in § 12 LuftSiG. Het is hem op die grond toegestaan om de nodige maatregelen te nemen wanneer er concreet gevaar dreigt voor de personen aan boord van het luchtvaartuig of het luchtvaartuig zelf. Er wordt specifiek gewezen op het vaststellen van de identiteit, voorwerpen zekerstellen, doorzoeking van een persoon of zaak of het vastbinden van een persoon wanneer er vrees bestaat dat deze de gezagvoerder of een ander zal aanvallen of zaken zal beschadigen (lid 2). Wanneer ten aanzien hiervan maatregelen genomen worden, dan zal dat wel met inachtneming van de proportionaliteit (§ 4 LuftSiG) moeten gebeuren. Op basis van § 12 lid 3 is het de gezagvoerder toegestaan om dwangmiddelen toe te passen om de noodzakelijke maatregelen te bereiken. Fysiek geweld is daarbij alleen toegestaan als andere dwangmiddelen ontoereikend (zullen) zijn. Het gebruik van vuurwapens is voorbehouden aan politieambtenaren (§ 4a Bundespolizeigesetzes). Alle passagiers dienen zich aan de instructies van de gezagvoerder of een ander die daartoe gemachtigd is, te houden (lid 4).

---

<sup>250</sup> Nomos-BR/Bubenzer/Peetz/Mallach, SeeArbG/Christian Bubenzer/Robert Peetz/Esther Mallach, 1. Aufl. 2016, SeeArbG § 121 Rn. 1-7.

<sup>251</sup> Bubenzer & Jörgens 2015, p. 30.

In § 13 tot en met 15 LuftSiG worden de bevoegdheden van de strijdkrachten uiteengezet – in sommige gevallen zullen de minister van Binnenlandse Zaken of Defensie bij de inzet betrokken worden (bijvoorbeeld om toestemming te verlenen of later geïnformeerd te worden).

#### 5.4 *Vergelijking met Nederland*

De Duitse regelgeving met betrekking tot extraterritoriaal optreden, beperkt zich – meer dan in Nederland – tot bepalingen die betrekking hebben op handhavend optreden met het oog op het bewaken van de openbare orde en veiligheid op schepen en in luchtvaartuigen. Expliciet strafvorderlijke bevoegdheden, al dan niet ter beschikking gesteld aan de kapitein op een schip of gezagvoerder van een luchtvaartuig, zijn niet aangetroffen.

Van een gedetailleerd omschreven instrumenteel kader dat de kapitein op een schip tot zijn beschikking heeft, is geen sprake. Zijn bevoegdheden zijn ruim – hij mag als hoogste autoriteit aan boord van het schip, doen wat hem in een bepaalde, gevaarlijke en ongewenste situatie goedgevoelt om deze situatie te beëindigen. Nadrukkelijker dan in Nederland zijn grenzen daaraan gelegen in proportionaliteits- en subsidiariteitseisen. Of en wanneer er contact opgenomen moet worden met strafvorderlijke autoriteiten aan wal is niet duidelijk.

De gezagvoerder van een luchtvaartuig heeft op basis van het Luftsicherheitsgesetz een iets concreter bevoegdheidskader tot zijn beschikking. Net als in Nederland geldt dat de noodzakelijke maatregelen getroffen kunnen worden om een einde te maken aan een ongewenste situatie, maar in de wet wordt ook een (in elk geval ogenschijnlijk) niet uitputtende opsomming gegeven van de instrumenten die daarvoor ingezet kunnen worden.

## 6. Frankrijk

### 6.1 *Inleiding*

Frankrijk kent geen algemene instructiebevoegdheid voor strafvorderlijk optreden buiten de landsgrenzen, zoals art. 539a Sv. Art. 18 van de *Code de procédure pénale* bepaalt dat de *officiers de police judiciaire* bevoegdheden hebben binnen de territoriale grenzen waar ze hun gebruikelijke taken uitoefenen. Wel is het mogelijk voor deze *officiers* om, met toestemming van de bevoegde autoriteiten in de betrokken staat, via een rogatoire commissie vanuit de *juge d'instruction* of op verzoek van de *procureur de la République* (officier van justitie) over te gaan tot verhoren in het buitenland. Dat is echter een uitzondering. Voor de *juge d'instruction* is deze mogelijkheid geregeld in art. 93-1 *Code de procédure pénale* en voor de *procureur de la République* in art. 41. Uit die laatste bepaling blijkt dat het uitgangspunt is dat strafvorderlijke bevoegdheden in beginsel nationaal worden toegepast en dat toestemming van de buitenlandse staat nodig is als ze buiten de Franse grenzen worden uitgeoefend.

Met betrekking tot optreden op zee kent Frankrijk een aantal speciale bepalingen over opsporing van strafbare feiten op zee (par. 6.2) en enkele specifieke handhavingsbevoegdheden voor de strafbare feiten piraterij, drugshandel en illegale migratie (par. 6.3). Bij het optreden in de lucht (par. 6.4) wordt aangesloten bij het Verdrag van Tokio.

## 6.2 *Strafvorderlijk optreden op zee*

### 6.2.1 *Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime*

Met betrekking tot de rechtsmachtregels in de *Code pénal* geldt dat het territoire van Frankrijk mede de bijbehorende maritieme gebieden en luchtruimten inhoudt, zo bepaalt art. 113-1 *Code pénal*. Art. 113-3 vestigt rechtsmacht op basis van het vlagbeginsel. De *Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime* bevat een aantal regels met betrekking tot specifieke maritieme delicten. *Infractions maritimes* worden vervolgd, onderzocht en beoordeeld in overeenstemming met de regels van het Wetboek van Strafvordering en deel V van de *Code de transport*, wanneer de speciale bepalingen uit deze wet zelf niet van toepassing zijn (art. 16).

De wet gaat ook in op de opsporing van commune strafbare feiten aan boord van een Frans schip en de rol van de kapitein daarbij. Als de kapitein op de hoogte raakt van een *crime, délit* of overtreding aan boord gepleegd, dient hij het bewijsmateriaal te bewaren, onderzoek te doen naar de daders en alle nuttige maatregelen te nemen (art. 20). Indien nodig kan hij daarbij een aantal bevoegdheden uitoefenen uit de *Code de procédure pénale*: art. 54 (onderzoek op het plaats delict voor ‘toutes constatations utiles’ en het bewaren van relevante stukken en inbeslagneming van wapens en dergelijke); art. 56 (doorzoeking en de daarbij behorende inbeslagneming, zie wel de beperkingen in art. 76); art. 60 (deskundigenonderzoek en technisch onderzoek); art. 61 (personen verbieden de plaats van het strafbare feit te verlaten tot het einde van het onderzoek; horen van getuigen); art. 62 (horen van getuigen onder dwang) en art. 75, eerste alinea (preliminair onderzoek). Ook wordt verwezen naar art. 66 over het onmiddellijk opmaken en ondertekenen van processen-verbaal. Bepaalde bevoegdheden kunnen overigens slechts worden toegepast bij flagrante *crimes* en *délits* waar een gevangenisstraf op staat.<sup>252</sup> De kapitein brengt de administratieve autoriteit onverwijld op de hoogte, onder vermelding van de positie van het vaartuig en de plaats, datum en tijd van de volgende stop. Deze administratieve autoriteit stelt de *procureur de la République* onmiddellijk op de hoogte; laatstgenoemde kan eventueel bevelen dat het schip een andere koers volgt.

Als de eerste stop van het schip plaatsvindt in een Franse haven, stuurt de kapitein de stukken met betrekking tot het onderzoek – op een wijze die de authenticiteit kan garanderen – onverwijld door naar de *procureur de la République* (met afschrift aan de administratieve autoriteit in wiens gebied die haven gelegen is of de haven van registratie van het schip), zo bepaalt art. 21 *Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime*. Stopt het schip als eerste in een buitenlandse haven, dan worden die documenten naar de consulaire autoriteit gestuurd, die aan boord kan gaan om te kijken welke maatregelen de kapitein heeft genomen en verder onderzoek kan doen onder de voorwaarden van art. 20. Die consulaire autoriteit zendt het proces-verbaal onverwijld naar de *procureur de la République* (art. 22 *Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime*).

---

<sup>252</sup> Art. 20 *Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime*.

Wordt een *crime* of *délit* buiten Frans grondgebied gepleegd door (of met medeplichtigheid van) de kapitein van een Frans schip, dan kan de consulaire autoriteit of (indien dat niet mogelijk is) de ter plaatse aanwezige gezagvoerder van een staatsvaartuig, zodra hij op de hoogte geraakt van het strafbare feit, een onderzoek uitvoeren onder de voorwaarden voorzien in art. 20 (art. 23).

Art. 26 bepaalt tot slot dat, naast de *officiers de police judiciaire*, ook de gezagvoerders en ‘tweede gezagvoerders’ van staatsvaartuigen algemeen bevoegd zijn om de aan boord van een schip begane strafbare feiten te onderzoeken en vast te stellen.

Het is strafbaar voor de kapitein om zonder legitieme reden te weigeren het onderzoeksdossier of stukken van overtuiging over te dragen (art. 27).

6.2.2 *Handhavingsbevoegdheden (pouvoirs de police) op zee bij piraterij, drugshandel en illegale migratie*  
Sinds 1994 bestaat in Frankrijk de Wet nr. 94-589 van 15 juli 1994 betreffende de bestrijding van piraterij en de procedures voor de uitoefening door de staat van zijn handhavingsbevoegdheden op zee. Deze wet bevat enkele strafvorderlijke bepalingen die van toepassing zijn op het optreden tegen piraterij, drugshandel en illegale migratie op zee. Zoals duidelijk werd in de EHRM-zaak Medvedyev tegen Frankrijk (zie par. IV.2.1), heeft deze wetgeving een duidelijke samenhang met internationale verdragen (VN-Zeerechtverdrag en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen).

Art. 13 van de Wet nr. 94-589 regelt dat ingeval er gegronde redenen zijn om te vermoeden dat er in drugs is gehandeld op een schip (als bedoeld in art. 12) dat buiten de territoriale wateren vaart, de gezagvoerders van staatsvaartuigen en staatsluchtvaartuigen die verantwoordelijk zijn voor toezicht op zee de bevoegdheid hebben om controle- en dwangmaatregelen uit te (laten) voeren zoals bepaald bij internationaal recht en in de onderhavige wet. Dit gebeurt onder het gezag van de *Préfet Maritime*, die de *procureur de la République* moet informeren. De *Préfet Maritime* is een bijzondere functie die nog stamt uit de tijd van het *ancien régime*: een gecombineerde militair-civiele staatsfunctionaris die in een bepaalde regio de autoriteit heeft op zee.<sup>253</sup>

Een zelfde soort regime met betrekking tot dwang- en controlemaatregelen als bij drugshandel, is van kracht bij het optreden tegen piraterij (art. 2 Wet nr. 94-589) en illegale migratie (art. 20 Wet nr. 94-589).<sup>254</sup>

Voor het onderzoek naar en de constatering van strafbare feiten op het gebied van piraterij, en het oppakken van de plegers daarvan, zijn naast de *officiers de police judiciaire*, onder meer (indien daartoe speciaal gemachtigd) commandanten en marineofficieren verantwoordelijk (art. 4 Wet nr. 94-589). Bij bevoegdheden zoals inbeslagneming van voorwerpen en vernietiging van een schip ingeval van piraterij dient voorafgaande autorisatie door de *procureur de la République* plaats te vinden, behalve in geval van extreme spoed (art. 4 Wet nr. 94-589). De *procureur de la République* heeft een nog meer centrale rol met betrekking tot het

---

<sup>253</sup> Commander Hugues Canuel, ‘Escale à Cherbourg: the French approach to maritime security’, *Canadian naval review* 2013, nr. 3, p. 22-26.

<sup>254</sup> Bij piraterij kan de maatregel ook worden genomen onder het gezag van een civiel of militair commando.

onderzoek naar drugshandel (art. 16 Wet nr. 94-589). Hij wordt door de verantwoordelijke autoriteiten – dat kunnen *officiers de police judiciaire* zijn die handelen conform de Code de procédure pénale, maar ook bijvoorbeeld douanebeambten en gezagvoerders – van tevoren ingelicht over de geplande operaties. Processen-verbaal van de constatering van strafbare feiten ('qui font foi jusqu'à preuve du contraire') moeten zo snel mogelijk en uiterlijk binnen de vijftien dagen naar de *procureur de la République* worden gestuurd.

Op andere plaatsen voorziet de wet in bevoegdheden voor de gezagvoerders van staatsvaartuigen om voorwerpen of documenten veilig te stellen in het kader van een 'visite' van het schip (vgl. art. 110 VN-Zeerechtverdrag) en om het vaartuig naar een geschikte haven of andere plaats te bevelen (art. 3 Wet nr. 94-589, piraterij; art. 14 Wet nr. 94-589, drugshandel).

De Wet nr. 94-589 verwijst op enkele plaatsen naar de *Code de la Défense*: een aantal bepalingen uit dat wetboek is ook van toepassing op het handhavend optreden ingevolge Wet nr. 94-589 tegen piraterij (en op het onderzoek, de vaststelling, de vervolging en de berechting van strafbare feiten met betrekking tot drugshandel op zee).<sup>255</sup>

### 6.3 Luchtvaart

Frankrijk heeft het Verdrag van Tokio geratificeerd.<sup>256</sup> Er is geen specifieke implementatiewetgeving bekend van de bevoegdheden van gezagvoerders (*commandants d'aéronef*); gezien het monistische stelsel zullen deze bepalingen direct van toepassing zijn. Uit een handleiding van de *Direction de la Sécurité de l'aviation civile* blijkt inderdaad dat in Frankrijk wordt uitgegaan van (tenminste: de rechtsmachtregels uit) het Verdrag.<sup>257</sup>

Bovendien bepaalt de *Code de Transport* (die in 2010 de wetgeving over civiele luchtvaart, binnenvaart, scheepvaart en havens heeft vervangen en samengevoegd in één wet) dat de gezagvoerder het gezag heeft over alle personen aan boord: hij kan een bemanningslid of passagier uit het vliegtuig zetten ('debarquer') als zij de veiligheid, gezondheid, hygiëne of orde in het vliegtuig in gevaar brengen (art. 6522-3).

---

<sup>255</sup> Art. 2, tweede alinea en art. 12 Wet nr. 94-589. Ook art. L. 1521-2 van de *Code de la Défense* geeft – vergelijkbaar met de Wet nr. 94-589 – de gezagvoerders van staatsvaartuigen en staatsluchtvaartuigen die verantwoordelijk zijn voor toezicht op zee de bevoegdheid om controle- en dwangmaatregelen uit te (laten) voeren zoals bepaald bij internationaal recht en Franse wet- en regelgeving, om te zorgen voor de naleving van de bepalingen die op zee van toepassing zijn krachtens het Franse en internationale recht, afhankelijk van onder meer de nationaliteit en plaats van het schip. Ze kunnen tevens controle- en handhavingsmaatregelen nemen namens de vlaggenstaat of de kuststaat, in overleg met die staat. Art. L. 1521-5 bepaalt dat de gezagvoerder, als een schip versleept moet worden, tijdens het vervoer noodzakelijke en passende dwangmaatregelen kan nemen om de veiligheid van het schip, de lading en van de opvarenden te waarborgen.

<sup>256</sup> Loi n° 70-490 du 11 juin 1970 autorisant la ratification de la convention relative aux infractions et à **certaines autres actes survenant à bord des aéronefs, ouverte à la signature à Tokyo le 14 septembre 1963, signée par la France le 11 juillet 1969.**

<sup>257</sup> Direction de la sécurité de l'aviation civile, *Guide Passagers Indisciplinés/perturbateurs (PAXI)*, december 2018, p. 13.



In de praktijk blijkt dat er weinig met die regels gebeurt en dat jurisprudentie erg zeldzaam is, wat wel wordt beschouwd als een teken dat het strafrechtelijk kader niet bijzonder is aangepast aan onhandelbare passagiers in de luchtvervoersector.<sup>258</sup>

#### 6.4 *Vergelijking met Nederland*

Hoewel het optreden van de Franse strafvorderlijke autoriteiten zich uitdrukkelijk slechts uitstrekt tot het territoire van Frankrijk (met uitzondering van rogatoire commissies voor verhoren), bestaan er op zee en in de lucht wel degelijk diverse bevoegdheden die deels strafvorderlijk van aard zijn. De kapitein heeft een aantal specifieke onderzoeksbevoegdheden, hoewel bijvoorbeeld vrijheidsbeneming met een strafvorderlijk doel daar niet onder valt. De *procureur de la République* lijkt hierbij pas achteraf een rol te spelen, wanneer hij (via de administratieve autoriteit) op de hoogte wordt gesteld en de stukken krijgt.

Is het schip niet in de buurt van Frankrijk, dan is er (anders dan in Nederland) een rol voor de consulaire autoriteit, die ook zelf onderzoek mag doen en mag optreden wanneer de kapitein zelf verdachte is van een strafbaar feit. Eventueel kunnen ook gezagvoerders van staatsvaartuigen optreden als de kapitein verdachte is.

De gezagvoerders van staatsvaartuigen hebben tevens een belangrijke taak bij de bestrijding van piraterij, drugshandel en illegale migratie op zee. Deze handhavingswetgeving lijkt een combinatie te zijn van strafvorderlijke en militaire elementen en is in feite vergelijkbaar met wat in Nederland als militair/internationaalrechtelijk wordt aangemerkt (gerelateerd aan de bevoegdheden uit verdragen zoals VN-Zeerechtverdrag). Het gaat om controle- en dwangmaatregelen, waarbij de *Préfet Maritime* een taak heeft, maar waarbij ook een rol is weggelegd voor de *procureur de la République* en de gerechtelijke politie.

Voor de luchtvaart regelt de wet (op art. 6522-3 *Code de Transport* na) geen specifieke bevoegdheden voor de gezagvoerder, zoals de Nederlandse wet dat doet. Wel kan worden aangenomen dat de mogelijkheden uit het Verdrag van Tokio kunnen worden toegepast.

### 7. **Overzicht en tussenconclusie**

De bovenstaande bespreking van de extraterritoriaal-strafvorderlijke regelgeving in het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk wordt hieronder samengevat weergegeven in de volgende overzichtstabel waarin indien dat mogelijk was per Nederlandse bevoegdheid, de buitenlandse tegenhanger te belichten, waarbij voor een thematische indeling is gekozen.

---

<sup>258</sup> Direction de la sécurité de l'aviation civile, *Guide Passagers Indisciplinés/perturbateurs (PAXI)*, december 2018, p. 22.

Thema	Nederland	VK	België	Duitsland	Frankrijk
Reikwijdte en inrichting	Buiten het rechtsgebied van een rechtbank: o.a. zee, lucht, boorinstallaties (539a)	Zee	Zee	Zee (SeeArbG/SchSG/SeeAufG) Lucht (LuftSiG)	Buiten het rechtsgebied van een rechtbank algemeen: alleen verhoren Zee
Algemene bevoegdheid en beperkingen	Strafwet buiten Nederland van toepassing, voor zover volkenrecht en interregionale recht dit toelaten (539a)	Limitatieve opsomming in welke gevallen mag worden opgetreden. Vereist: toestemming staat, verzoek om assistentie of als UNCLOS het toelaat. Toestemming minister is altijd vereist.	Kapitein stelt bij misdrijf onderzoek in, bijgestaan door rapporterend officier	Optreden op zee, buiten de Duitse territoriale zee (§ 1 SeeAufgG)	Specifieke bevoegdheden kapitein Algemene bevoegdheden op zee commandant en politie (art. 26 Loi répression en matière maritime)
Rol van de Officier van Justitie	Niet handelen dan op aanwijzing OvJ, tenzij sprake is van spoed (539b)	-	Opgemaakte processen-verbaal worden verzonden aan de procureur des konings	-	Kapitein handelt niet op voorafgaande aanwijzing OvJ, moet wel de OvJ onverwijld informeren. Bij drugshandel OvJ van tevoren informeren.
Uitvoerende entiteit	Commandant, schipper, gezagvoerder of verbalisant (539c e.v.)	<i>Law enforcement officer (zee), commander (lucht)</i>	Kapitein en commandant	Kapitein (§ 5 SeeArbG, §8 SchSG) Luftfahrzeugführer (§ 12 LuftSiG)	Kapitein en commandant (Loi répression en matière maritime) Commandant staatsvaartuig (Loi nr. 94-589)
Eisen aan een proces-verbaal	Z.s.m. pv opmaken. Dagtekenen en ondertekenen door verbalisant. Pv van een officier wordt getekend door commandant, schipper of gezagvoerder en verzonden aan OvJ, tenzij deze anders beslist. (539f)	-	Ondertekend door officier en kapitein en overgedragen aan politie bij eerste Belgische haven. Toekenning bewijskracht aan het door hen opgemaakte pv.	-	Kapitein: verwijzing naar art. 66 CCP, onmiddellijk opmaken en ondertekenen Commandant: art. 16 en 23 Wet nr. 94-589: binnen vijftien dagen naar de OvJ

Thema	Nederland	VK	België	Duitsland	Frankrijk
Bijzondere dwangmiddelen: aanhouden, overleveren/overdragen, verhoren, onderzoek, beslag, inzage in bescheiden en toegang tot plaatsen	Komt toe aan commandant, schipper en gezagvoerder. In alle gevallen kan de OvJ ook bevelen tot toepassing bevoegdheid. Twee getuigen aanwezig bij verhoor. (539 e.v.)	Bevoegdheid tot stoppen, omleiden en vasthouden van een schip, (door)zoeken en verkrijgen van informatie, arresteren en in beslag nemen (zonder machtiging) <i>Commander</i> mag redelijke maatregelen nemen die nodig zijn	Kapitein mag onderzoek instellen.  Commandant mag schepen begeleiden, misdrijven opsporen en vaststellen in pv's, aan boord begeven van schepen.  Gezagvoerder mag redelijke maatregelen treffen die nodig zijn	Tijdelijk vastnemen en geweld alleen indien noodzakelijk (§ 121 SeeArbG)  Identiteit vaststellen, doorzoeken persoon of zaak, vastbinden persoon (niet limitatief) (§ 12 LuftSiG)	Kapitein 'alle nuttige maatregelen' art. 20 Loi répression en matière maritime; specifiek inbeslagname, betreden plaatsen  Commandant staatsvaartuig: bij piraterij/drogshandel/illegale migratie controle- en dwangmaatregel en naar int'l recht (Loi 94-589)
Verplichtingen van de kapitein	Melden misdrijf, register bijhouden en opsporingsambtenaar inzage bieden en toelaten aan boord. Ambtenaar niet onderworpen aan gezag schipper. (539u e.v.)	-	Melden misdrijf, register bijhouden.	Bewaken openbare orde en veiligheid (§ 121 SeeArbG)	Bewijsmateriaal te bewaren, onderzoek te doen naar de daders en en alle nuttige maatregelen te nemen (art. 20 Loi répression en matière maritime)

## V BESCHOUWING

### 1. Inleiding

In deze beschouwing worden de belangrijkste ervaringen en discussiepunten uit de interviews en dossiers, jurisprudentie en de literatuur vervlochten tot één geheel om zo de basis te leggen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag in de conclusie (hoofdstuk VI). Waar de resultaten uit interviews en dossiers in hoofdstuk III in meer beschrijvende zin zijn opgenomen, komen in dit hoofdstuk de belangrijkste discussiepunten naar voren met het oog op het analyseren van eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden. De standpunten van geïnterviewden zijn in de meeste gevallen herleidbaar tot hun functietype.

### 2. Het belang van Titel VIA voor de praktijk: algemeen beeld

Bij het afnemen van de interviews en het bestuderen van de literatuur is opgevallen dat er zeer verschillende ideeën bestaan over het nut van Titel VIA. Daarbij viel op dat de geïnterviewden in de verschillende beroepsgroepen een diverse samenstelling kenden wat betreft functie, status en geografische operatie. Er zijn respondenten die geen gebruik van de bevoegdheden in Titel VIA zeggen te maken. Titel VIA biedt volgens hen geen toegevoerde waarde voor het optreden en was in sommige gevallen zelfs (vrijwel) onbekend voorafgaand aan het interview. “Niemand vertelt je van tevoren wat er in zo’n titel staat, het is meer zelf op onderzoek uitgaan”, gaf een respondent van het Openbaar Ministerie aan. Anderen zijn wel bekend met de titel, maar geven aan dat deze geen wezenlijke bijdrage levert aan de uitoefening van de werkzaamheden, althans niet bewust. Veel respondenten die te maken hebben met strafvordering op zee, handelen primair vanuit praktische overweging waarbij het juridische slechts op de achtergrond fungeert. Zo vertelde een respondent van het Openbaar Ministerie dat zich bij de uitoefening van bevoegdheden in dit verband nog nooit problemen hadden voorgedaan. Daarbij werd aangegeven dat het nimmer was voorgekomen dat de advocatuur een verweer had gevoerd met de strekking dat aan de eisen uit deze titel niet was voldaan.

Titel VIA lijkt niet tot in detail bekend in de opsporings- en vervolgingspraktijk, zelfs niet op terreinen waar men zich bezighoudt met zee- en luchtvaart. Geïnterviewden gaven zelf aan dat, als het zo mocht zijn dat de titel toch een grondslag biedt voor het optreden – ook al zijn zij zich van die grondslag niet bewust – maar het vervallen ervan de werkzaamheden onmogelijk zou maken, zij uiteraard pleiten voor het handhaven van de titel. Enkele respondenten uit de opsporings- en vervolgingspraktijk gaven aan het wenselijk te achten dat bevoegdheden tot opsporing en onderzoek één op één extraterritoriaal toepasbaar zouden zijn. Daarbij wordt een aparte titel niet noodzakelijk geacht; enkel een schakelbepaling waarin staat dat de bepalingen van het wetboek toepasbaar zijn in het buitenland, zou voldoende zijn.

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. Zo benadrukten enkele opsporingsambtenaren het belang van art. 539a Sv: Titel VIA maakt het mogelijk de reguliere strafvorderlijke bevoegdheden ook op zee toe te passen en is daarom van wezenlijke

betekenis voor de uitoefening van de werkzaamheden. “We werken altijd en uitsluitend met Titel VIA”, aldus één van deze opsporingsambtenaren.

Ook vanuit de Koninklijke Marine wordt de waarde van Titel VIA onderschreven, hoewel deze in de praktijk zelden een primaire grondslag tot handelen biedt. Uit het interview blijkt dat bij de marine nauw contact met de officier van justitie wordt onderhouden, een werkwijze die derhalve wel degelijk aansluit bij Titel VIA (ook al wordt die titel niet noodzakelijkerwijs als primaire grondslag gebruikt). Het contact met de officier van justitie, zowel voor als tijdens een missie, wordt waardevol geacht, zeker nu met behulp van moderne communicatiemiddelen ook op volle zee snel contact te leggen is, zodat de commandant en de officier van justitie goed kunnen afstemmen welk optreden gewenst is. Ook is door de respondent opgemerkt dat het belangrijk is een mogelijkheid tot zelfstandig optreden achter de hand te houden; bijvoorbeeld met het oog op een mogelijk falend communicatiesysteem of als een reactie van de officier van justitie niet kan worden afgewacht in verband met een direct gevaarlijke situatie

Een zestal respondenten schetste een situatie waarin zij betrokken waren geweest en waarin bevoegdheden die door deze titel worden genormeerd, zijn toegepast, al werd Titel VIA daarbij niet als grondslag gehanteerd.

Uit de interviews leiden wij af dat 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. Dat laat onverlet dat een adequate wettelijke regeling op het gebied van strafvordering van belang blijft. Eén respondent uit de nautische wereld stelde daarbij: “Je moet het wel goed op papier hebben staan, zelfs al gaat het in de praktijk anders. Geef niet een totale vrijbrief aan de praktijk, maar ook een kader om ze tot de orde te roepen.”

Veel geïnterviewden – vooral zij die de toegevoegde waarde van de titel benadrukken – hebben aanbevelingen naar voren gebracht die de werkzaamheden die op basis van art. 539a e.v. Sv uitgeoefend mogen worden, mogelijk beter faciliteren. Hoewel de verschillende wensen uiteenlopen, kennen zij ongeveer eenzelfde rode draad. De gemene deler is daarbij dat het, gezien de beschikbare moderne communicatiemiddelen, niet langer nodig is om op een dergelijk vergaande wijze af te wijken van de buiten Titel VIA gelegen regels van strafvordering. Dat geldt met name met betrekking tot het waarborgen van de rechten van verdachten, zoals consultatie van een raadsman bij het politieverhoor. Ook komt uit de interviews naar voren dat praktijken zoals het verhoren door opsporingsambtenaren van verdachten of getuigen op een schip met behulp van een videoverbinding al regelmatig plaatsvinden, ondanks het feit dat Titel VIA over dit soort moderne ontwikkelingen zwijgt.

De tijden zijn ook veranderd in die zin dat het tegenwoordig eenvoudiger is voor justitie om zelf (direct) af te reizen naar de plaats van het incident en aldaar onderzoek te doen. Dit laat zien dat er ook manieren zijn

om onderzoek te doen buiten de (vanuit de praktijk gezien imperfecte) regeling van Titel VIA om. Dat laat onverlet dat de bevoegdheden in Titel VIA als vangnet wel degelijk relevant zijn.

### **3. De instructienorm van art. 539a Sv**

#### *3.1 Toegevoegde waarde*

Wij sluiten ons aan bij de visie van één van de respondenten, dat de toegevoegde waarde van de algemene instructienorm van art. 539a Sv primair gelegen is in het belang voor de rechtsstatelijkheid en het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Ook Nederlandse strafvordering over de grens valt onder art. 1 Sv en dus dient dit een wettelijke grondslag te hebben.<sup>259</sup> Het artikel ziet met name op de mogelijkheid dat in het kader van een Nederlands strafrechtelijk onderzoek specifieke bevoegdheden worden uitgeoefend in het buitenland – kortom: ‘passieve’ rechtshulp *door* een buitenlandse staat aan Nederland – terwijl die bevoegdheden (deels) door Nederlandse ambtenaren worden uitgeoefend op buitenlands grondgebied.<sup>260</sup> Overigens wordt het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland niet altijd als rechtshulp herkend, omdat de autoriteiten van de aangezochte staat zelf niet altijd activiteiten verrichten en omdat er verdragen zijn die voor bepaalde rechtshulp geen specifiek verzoek om toestemming per geval vergen (zoals art. 41 SUO).<sup>261</sup>

Zoals door een respondent uit de wetenschap werd verwoord, normeert art. 539a Sv het handelen van (onder meer) Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland en legt de bepaling de noodzakelijke koppeling tussen Nederlandse strafvorderlijke regels en strafvorderlijke activiteiten in het buitenland. De regeling wordt door deze respondent beschouwd als codificatie van bevoegdheden uit (onder meer) verdragen, die een grondslag bieden voor het optreden van nationale autoriteiten in het buitenland.

Een ander argument voor het behouden van de wettelijke grondslag van art. 539a Sv, volgens dezelfde respondent, is dat rechtshulpverdragen in toenemende mate het optreden van (onder meer) opsporingsambtenaren in het buitenland mogelijk maken. In de Richtlijn Europees Onderzoeksbevel is bijvoorbeeld een regeling opgenomen over assistentie door opsporingsambtenaren bij rechtshulp in het buitenland (zie de implementatiebepaling in art. 5.4.22 lid 3 Sv). Het valt te verwachten dat die regeling in de toekomst meer gebruikt zal worden, en dat de relevantie van een grondslag voor het optreden van opsporingsambtenaren in het buitenland daarmee wordt vergroot.

Bij de implementatie van rechtshulpinstrumenten in Nederlands recht is het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland in het algemeen niet afzonderlijk geregeld.<sup>262</sup> De vraag is of de

---

<sup>259</sup> Klip 2013, hoofdstuk II.1.6.

<sup>260</sup> Zie in die zin de conclusie van A-G Knigge bij HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>261</sup> Baaijens-Van Geloven 2001.

<sup>262</sup> Een zeer specifieke vorm van ‘grensoverschrijdend’ optreden is geregeld in art. 126ma Sv (opnemen van telecommunicatie in het buitenland). Het Wetboek van strafvordering bevat wel enkele specifieke regelingen met betrekking tot de ‘omgekeerde’ situatie, namelijk het optreden van buitenlandse ambtenaren in Nederland. Zie bijvoorbeeld art. 54 lid 5 Sv (aanhouding buiten heterdaad) en art. 126g lid 9 Sv (stelselmatige observatie door buitenlandse opsporingsambtenaar), art. 126h lid 4 Sv (infiltratie door buitenlandse opsporingsambtenaar) en art. 126j lid 4 Sv (stelselmatig inwinnen van informatie door buitenlandse opsporingsambtenaar).

toepassing in het buitenland van afzonderlijke strafvorderlijke bevoegdheden een meer specifieke regeling zou vereisen dan het algemene art. 539a Sv en of deze bepaling toereikend is om daadwerkelijk inhoud te geven aan de eisen van het legaliteitsbeginsel in art. 1 Sv. Titel VIA bevat weliswaar een specifieke uitwerking van bepaalde bevoegdheden (tweede en derde afdeling), maar die is met name gericht op het optreden op schepen en in luchtvaartuigen.

Titel VIA, en in het bijzonder art. 539a Sv, kan dan ook worden gezien als een aanvulling, een vangnet: 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. In de literatuur werd art. 539a Sv wel aangemerkt als een lege huls, nu het een theoretisch kader blijft en niet duidelijk zou zijn welke bevoegdheden het artikel exact creëert.<sup>263</sup> Een respondent vanuit de opsporings- en vervolgingspraktijk sloot hierbij aan door te stellen dat hij art. 539a Sv niet zou missen als deze zou worden verwijderd uit het wetboek.

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 niet meer systematisch zou moeten worden doorgelicht om te bezien welke aspecten door Nederlandse autoriteiten of ambtenaren in het buitenland zouden mogen worden verricht en onder welke voorwaarden – ook omdat art. 539a Sv niet duidelijk maakt wat volgens het volkenrecht precies is toegelaten en wat niet. Zoals Wolswijk schrijft is het echter onmogelijk om voor alle situaties te beschrijven welke bevoegdheden onder welke omstandigheden uitgeoefend mogen worden.<sup>264</sup> Bovendien is uit de interviews niet gebleken dat daar in de praktijk behoefte aan bestaat. In vergelijking met de omringende landen is het al winst – vanuit het perspectief van legaliteit – dat er een grondslag als art. 539a Sv bestaat.

In dit verband verklaarde de minister bij de implementatie van de bepalingen in de EU-rechtshulpovereenkomst over het verhoor van een getuige of deskundige per videoconferentie, dat een nationaal-wettelijke regeling (voor Nederland als verzoekende staat) niet nodig was, omdat art. 539a Sv voor het gebruik van een dergelijke bevoegdheid voldoende grondslag biedt.<sup>265</sup> De Raad van State was daar kritisch over en stelde dat “[m]et deze algemene bepaling niet [kan] worden volstaan. Het past in de opzet en het systeem van het Wetboek van Strafvordering om bevoegdheden, voorwaarden en procedures nauwkeurig vast te leggen.”<sup>266</sup> Volgens de minister was dat echter niet nodig, omdat het toepasselijke verdrag rechtstreekse werking heeft en daarnaar kan worden gekeken voor de precieze voorwaarden: “Bij de

---

<sup>263</sup> Wolswijk, in: *Het Wetboek van Strafvordering* 2014, hoofdstuk III.9.3.3.

<sup>264</sup> Wolswijk, in: *Het Wetboek van Strafvordering* 2014, hoofdstuk III.9.3.3.

<sup>265</sup> *Kamerstukken II*, 2001/02, 28351, 3.

<sup>266</sup> *Kamerstukken II*, 2001/02, 28351, 4.

beoordeling of in concreto een uitvoeringswetgeving wenselijk dan wel noodzakelijk is, zal rekening moeten worden gehouden met de mate van detaillering van de verdragsrechtelijke normering én de vraag of de normering wellicht een bredere werking verdient dan in het kader van het verdrag.<sup>267</sup> In verband met rechtszekerheidsvereisten is echter voorstelbaar dat men ervoor zou kiezen om bijvoorbeeld bij gebrek aan Nederlandse implementatiewetgeving van een internationaal instrument, wel te kijken naar de noodzaak van een specifieke wettelijke grondslag voor de uitoefening van een ingrijpende bevoegdheid in het buitenland.

### 3.2 *Is art. 539a Sv uniek?*

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek (hoofdstuk IV) is naar voren gekomen dat de ons omringende landen geen algemene instructienorm als die in art. 539a Sv kennen voor optreden in het buitenland. Dat Nederland wel een generieke regeling heeft, is mogelijk te verklaren doordat Titel VIA per toeval in het wetboek is gekomen, omdat in de jaren '60 de bevoegdheid van de verbalisant beperkt was tot het eigen arrondissement. Dit 'nationale' probleem wilde men oplossen en daarbij is meteen ook geregeld dat wat geldt voor de bevoegdheden die buiten de grenzen van het eigen arrondissement kunnen worden uitgevoerd, ook van toepassing is als dat optreden plaatsvindt binnen het territoire van een andere staat, op de Nederlandse territoriale zee, in de EEZ of op volle zee en in de lucht. Een andere mogelijke reden dat Nederland in tegenstelling tot andere landen een regeling als art. 539a Sv heeft, zoals aangegeven door een respondent uit de wetenschap, is dat Nederlandse opsporingsambtenaren relatief meer autonomie hebben in hun werkzaamheden dan sommige van hun buitenlandse collega's, in die zin dat ze zelfstandig vergaande bevoegdheden hebben om bewijs te verzamelen en het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar de bewezenverklaring zelfstandig kan dragen.<sup>268</sup> Juist dan is een instructienorm voor hun optreden noodzakelijk. In veel andere landen zoals Duitsland is die autonomie minder groot en is de mate van acceptatie van bewijs strenger.<sup>269</sup> Wellicht is er daarom in bepaalde landen minder behoefte om een met art. 539a Sv vergelijkbare bepaling in het nationale recht op te nemen. Mogelijk achten andere landen een dergelijke algemene grondslag simpelweg niet nodig, omdat de bevoegdheden van opsporingsambtenaren in het buitenland reeds voortvloeien uit verdragen dan wel de specifieke implementatiewetgeving daarvan. Bovendien is dergelijk optreden veelal in afzonderlijke, op concrete situaties van toepassing zijnde wetten geregeld.

### 3.3 *Art. 539a lid 3 Sv en de toetsing van de volkenrechtelijke basis*

Uit de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot art. 539a Sv 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. Als de naleving van deze norm toch nauwelijks wordt gecontroleerd in het strafproces, is het gevaar dat die norm aan belang zal inboeten. Dat de rechtspraak van de Hoge Raad daaraan kan bijdragen, is te zien in de

---

<sup>267</sup> *Kamerstukken II*, 2001/02, 28351, 4.

<sup>268</sup> Klip 1995, p. 1076. In het buitenland weet men vaak niet dat opsporingsambtenaren in Nederland zo'n verregaande autonomie hebben en hoe dergelijk materiaal in een Nederlandse strafzaak wordt gebruikt.

<sup>269</sup> Op het punt van de acceptatie van bewijs heeft nog nauwelijks harmonisatie plaatsgevonden (noch op grond van EHRM-jurisprudentie, noch op basis van EU-regelgeving).



totstandkomingsgeschiedenis van de Wet Computercriminaliteit III, waarin de volkenrechtelijke norm reeds in de wet zelf wordt losgelaten en de minister ter verdediging daarvan op deze rechtspraak met betrekking tot art. 539a lid 3 Sv wijst. Hij stelt dat “[h]et soevereiniteitsbeginsel echter voornamelijk van belang [is] voor de relatie tussen staten en minder relevant [is] voor de beoordeling van de strafbaarheid van daders” en dat op basis van de rechtspraak van de Hoge Raad<sup>270</sup> “kan worden geconcludeerd dat wanneer Nederlandse opsporingsambtenaren inbreuk zouden maken op de soevereiniteit van een andere staat doordat op afstand heimelijk een geautomatiseerd werk wordt binnengedrongen dat zich op het grondgebied van een andere staat bevindt, dit in de strafzaak tegen de verdachte in beginsel niet relevant is”.<sup>271</sup> Als dit daadwerkelijk zou leiden tot soevereiniteitsschendingen, zullen buitenlandse autoriteiten mogelijk eerder geneigd zijn om de volkenrechtelijke regels ook niet zo nauw te nemen waar het gaat om hun optreden in Nederland.

Bovendien is het idee achterhaald dat internationale strafrechtelijke samenwerking vooral over de relatie tussen staten gaat. De positie van het (verdachte) individu is versterkt en het belang van een volkenrechtelijke grondslag geldt mede met het oog op de bescherming van individuen.<sup>272</sup> Dat kan van belang zijn voor de vraag of het individu zich ook succesvol op een dergelijke soevereiniteitsschending zou moeten kunnen beroepen.

Een fundamentele vraag – die echter te ver voert om in dit kader aan een uitgebreid onderzoek te onderwerpen – is wat soevereiniteit en territorialiteit in de opsporing in het huidige tijdsgewricht nog betekenen voor het strafrecht; denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden tot het verkrijgen van gegevens op buitenlandse servers.<sup>273</sup> In de Wet Computercriminaliteit III is de bevoegdheid gegeven om in uitzonderingsgevallen *zonder* verdrag of toestemming vooraf, toegang te verkrijgen tot gegevens die zijn opgeslagen op een buitenlandse server; het kan immers lastig zijn om uit te vinden in welk land de server staat.<sup>274</sup> Hoewel deze ontwikkelingen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen, illustreren zij wel dat het denken over ‘territoire’ in de opsporing verregaand aan het veranderen is. Dat zou ook zijn weerslag kunnen hebben op art. 539a Sv, dat nog wel is gebouwd op het fundament van soevereiniteit.

Normaal gesproken is de staat waarin de opsporingshandelingen worden uitgevoerd, verantwoordelijk voor het beschermen van de rechten van (onder meer) verdachten. In veel gevallen is dat tevens de vervolgingsstaat. Op het moment dat extraterritoriale opsporing plaatsvindt, wordt de verantwoordelijkheid voor de naleving van die regels diffuus en moeilijk controleerbaar. Hirsch Ballin stelt dan ook als denkrichting voor, specifiek met betrekking tot niet-fysieke grensoverschrijding (denk aan telefoontaps of onderzoek naar computergegevens), om het principe van territorialiteit in dat verband los te laten. In plaats

---

<sup>270</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169 m.nt. Schalken; HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070, *NJ* 2012/268.

<sup>271</sup> *Kamerstukken I* 2016/17, 34372, D.

<sup>272</sup> Met een regime dat de mensenrecht schendt, zal Nederland dan ook niet zomaar een rechtshulprelatie aangaan. Zie de noot Schalken bij HR 7 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, *NJ* 2000/539. Zie ook de noot van Knigge bij HR 25 mei 1993, *NJ* 1993/784.

<sup>273</sup> Zie in dit verband Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 604.

<sup>274</sup> *Stb.* 2018, 322; zie Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 604.

daarvan moet worden uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de vervolgende staat voor extraterritoriale opsporingshandelingen, inclusief de verantwoordelijkheid van die staat voor de mensenrechten die in het geding kunnen zijn.<sup>275</sup> Zo heeft de rechter in de vervolgingsstaat meer ruimte om de rechtmatigheid van de verrichte handelingen te toetsen, in tegenstelling tot de huidige situatie waarin de Nederlandse rechter dan slechts aan art. 6 EVRM mag toetsen.<sup>276</sup> Of dit daadwerkelijk leidt tot meer effectieve rechtsbescherming is mede afhankelijk van hoe de Hoge Raad de schending van die regels dan zal toetsen en welke processuele gevolgen daaraan kunnen worden verbonden.

Door een respondent uit de opsporings- en vervolgingspraktijk is overigens aangegeven dat de volkenrechtelijke beperking in art. 539a Sv enigszins beknottend kan werken. De vraag werd opgeworpen of het nog van deze tijd is dat er een expliciete volkenrechtelijke grondslag (verdrag dan wel toestemming) moet zijn om in een ander geografisch gebied te mogen handhaven. Gaat het om landen waarmee Nederland geen verdrag heeft, dan ligt het (politiek) relatief ingewikkeld om toestemming te regelen voor opsporingshandelingen.

#### 3.4 *Nederlands recht van toepassing verklaard?*

Aan de orde is ook de vraag op grond waarvan het Nederlandse recht van toepassing kan worden verklaard op het optreden van (onder meer) opsporingsambtenaren in het buitenland.<sup>277</sup> Kan hier in de praktijk wel naar gehandeld worden, wanneer het gastland soms juist zal willen afspreken (of afdwingen) dat Nederlandse ambtenaren zich op hun territoir hebben te richten naar de regels van dat land? Respondenten antwoordden verschillend op de vraag welk recht van toepassing is op bijvoorbeeld een getuigenverhoor in het buitenland. In de praktijk hangt het er sterk vanaf hoe open of rigide de autoriteiten in het betreffende land zich opstellen. Het van toepassing verklaren van Nederlandse strafvorderingsregels zal vooral van belang zijn op plaatsen waar geen andere staatsautoriteit geldt, zoals op volle zee of indien de Nederlandse regelgeving met betrekking tot deze bevoegdheden aanvullende regels stelt die de andere staat niet heeft.

Naar aanleiding van het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa is in de Tweede Kamer het optreden van Nederlandse strafvorderlijke autoriteiten in het buitenland aan de orde gekomen en werd gewezen op de lastige controleerbaarheid van de rechtmatigheid van dat optreden.<sup>278</sup> De vraag werd opgeworpen of het gebrek aan controlemogelijkheden wellicht zou worden aangegrepen om de Nederlandse regels te omzeilen. De enquêtecommissie had op dit punt geen aanbeveling tot wetswijziging gedaan. In haar antwoord wees de commissie allereerst op art. 539a Sv. Zij stelde dat “[i]ndien het optreden in het buitenland uiteindelijk resulteert in een proces in ons land, (...) de Nederlandse rechter [kan] controleren of de Nederlandse opsporingsambtenaren zich aan de ten onzent geldende regels hebben gehouden.” Inmiddels maakt de jurisprudentie van de Hoge Raad echter duidelijk dat, wanneer sprake is van optreden onder

---

<sup>275</sup> Hirsch Ballin 2018.

<sup>276</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>277</sup> Baaijens-van Geloven 2000; Klip 2000; Baaijens-van Geloven 2000.

<sup>278</sup> *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, 2, vraag 19.

verantwoordelijkheid van buitenlandse autoriteiten, de rechter dit nauwelijks zal controleren.<sup>279</sup> Verder stelde de enquêtecommissie dat “[h]et feit dat de regeling ter zake wel goed is, de commissie ertoe gebracht [heeft] af te zien van verdere aanbevelingen ten dezen. Het is niet onmogelijk dat Nederlandse opsporingsambtenaren de toekomstige Nederlandse wetgeving zouden willen omzeilen, zomin als dat nu onmogelijk is. Toch heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden van dergelijk ondeugdelijk optreden. Dat is begrijpelijk, omdat het slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zo zal zijn dat het gebruik van een bepaalde opsporingsmethode vanuit het buitenland evenveel effect zal hebben als in Nederland. Dat geldt uiteraard voor bijvoorbeeld inijkoperaties, maar ook voor het volgen (al dan niet met technische hulpmiddelen) van bepaalde subjecten daar het immers niet aan de politie is om uit te maken waar deze personen zich gaan bevinden. De theoretische mogelijkheid van omzeiling via het buitenland, levert dus doorgaans weinig voordeel op.”<sup>280</sup>

#### **4. Reikwijdte: onderzoek ter terechtzitting uitgesloten**

Dat het onderzoek ter terechtzitting door art. 539a Sv is uitgesloten van extraterritoriale toepassing, is in de literatuur wel bekritiseerd. In art. 62 WvMS is dat bijvoorbeeld anders, nu buiten het Koninkrijk bevoegdheden inzake opsporing, vervolging *en berechting* van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van vonnissen kunnen worden uitgeoefend, mits het volkenrecht dit toelaat.

Het argument voor de uitzondering van het onderzoek ter terechtzitting in Titel VIA was gebaseerd op de nationale rechterlijke indeling en niet op internationale overwegingen: 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. Inmiddels zijn rechters wel bevoegd om feiten te berechten die buiten hun rechtsgebied zijn gepleegd.<sup>281</sup> Dan is de vraag of er andere argumenten zijn die de uitsluiting van het onderzoek ter terechtzitting nog kunnen ondersteunen. Reijntjes gaf in 2001 aan dat deze uitsluiting in zijn ogen niet langer kon worden gerechtvaardigd en dat het, zowel voor wat betreft de oordeelsvorming van de rechter als voor de verdachte die op deze manier persoonlijk geconfronteerd kan worden met getuigen die in het buitenland verblijven, praktisch kan zijn de terechtzitting wel naar het buitenland te kunnen verplaatsen. Hoewel Reijntjes aangaf dat dit tot praktische bezwaren zou kunnen leiden die om nadere regelgeving vragen – zoals het handhaven van de orde ter terechtzitting aldaar; detentie van verdachten; meeneed; bevelen tot medebrenging of vangenneming – concludeerde hij dat het er toch ooit van zal moeten komen: “we groeien toe naar één Europese rechtsruimte, en daar hoort de reizende rechter bij.”<sup>282</sup> Inmiddels kan men zich ook hier afvragen of de digitale mogelijkheden die noodzaak niet ten dele hebben ingehaald: ook via een videoverbinding kan confrontatie met getuigen plaatsvinden.

---

<sup>279</sup> HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, NJ 2011/169 m.nt. Schalken.

<sup>280</sup> *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, 2, vraag 19.

<sup>281</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; noot Reijntjes bij HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, NJ 2001/240.

<sup>282</sup> Noot Reijntjes bij HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, NJ 2001/240.

Bovendien volgt uit de rechtspraak van het EHRM over art. 6 lid 1 EVRM dat de plaats waar de terechtzitting wordt gehouden van belang is in het licht van de externe openbaarheid: het EHRM heeft overwogen dat ‘a trial complies with the requirement of publicity only if the public is able to obtain information about its date and place and if this place is easily accessible to the public.’<sup>283</sup> Compenserende maatregelen om te zorgen dat het publiek en de media naar behoren worden geïnformeerd over de plaats van de terechtzitting, en dat zij effectieve toegang kunnen hebben, kunnen dan noodzakelijk zijn. Deze rechtspraak heeft weliswaar betrekking op de specifieke situatie van een terechtzitting in een gevangenis, maar deze algemene uitgangspunten zouden ook van belang kunnen zijn wanneer de terechtzitting naar een ander land wordt verplaatst.

## 5. Opsporing en onderzoek op zee en in de lucht

Uit de interviews komt naar voren dat Titel VIA een duidelijke structuur heeft en op een aantal punten concrete aanwijzingen voor de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden geeft. Eén van de punten van kritiek betreft de verouderde definities, zoals ‘schipper’. De gebruikelijke term voor een ‘schipper’ op zee is een kapitein. Ook in andere wetten, zoals de Wet Zeevarenden, wordt de term ‘kapitein’ gehanteerd.

De term ‘buiten het rechtsgebied van een rechtbank’ doet eveneens wat archaïsch aan, zeker nu de ratio voor deze term (die gelegen was in de nationale indeling in rechtsgebieden en de daarbij behorende beperking in de bevoegdheid van rechtbanken) is weggefallen. Het betekent iets anders dan ‘buiten (het territorium van) Nederland’, de territoriale zee ligt immers ook buiten het rechtsgebied van een rechtbank, hetgeen voor verwarring kan zorgen.

In de literatuur wordt gewezen op de nadelen aan het strafvorderlijk optreden op zee en in de lucht. Eén van die nadelen waarop wordt gewezen, is dat “het oponthoud dat optreden met zich kan brengen schade veroorzaakt die eventueel op de handhavende staat verhaald kan worden”.<sup>284</sup> Daarom is het volgens Wolswijk te verkiezen om al eerder, zolang een vliegtuig of schip zich nog in Nederland bevindt, op te treden – zeker als het gaat om strafbare feiten die niet zozeer met het desbetreffende schip of vliegtuig verbonden zijn en zich grotendeels op land afspelen. Waar dat mogelijk is, zal dat in de praktijk ook gebeuren. Uit verschillende interviews blijkt dat het in sommige gevallen wel zinvol wordt geacht om het optreden uit te stellen tot het mogelijk is voor Nederlandse autoriteiten om zelf onderzoek te doen. Als er geen directe noodzaak tot handelen bestaat, kan volgens respondenten uit de opsporings- en vervolgingspraktijk soms beter worden gewacht tot een (Nederlands) schip is afgemeerd – ongeacht of dat in Nederland of in het buitenland geschiedt. Dit kan wellicht te maken hebben met een zeker wantrouwen ten opzichte van de opsporingsrol van de kapitein of gezagvoerder van een luchtvaartuig, of de wens om de zaken in eigen hand te houden.

Verder is in de literatuur aangegeven dat 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. In het

---

<sup>283</sup> EHRM Riepan tegen Oostenrijk, 14 november 2000, appl.nr. 35115/97, par. 29.

<sup>284</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.1.

materiële strafrecht kunnen weliswaar een aantal rechtsmachtbeginselen worden gevonden, maar dat is niet zo voor de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden.<sup>285</sup> Het is opvallend dat voor de uitoefening van formele rechtsmacht minder uitvoeringsregels zijn geformuleerd, terwijl deze uitoefening bijzonder ingrijpend is. Klip en Massa constateerden dat er een zekere tegenstrijdigheid zit in de regeling van (materieelstrafrechtelijke) rechtsmacht ten opzichte van de regeling van extraterritoriale strafvordering.<sup>286</sup> Materiële rechtsmacht mag (volkenrechtelijk gezien) in theorie bijna onbeperkt worden uitgebreid, maar opsporing is vervolgens in beginsel sterk territoriaal gebonden. De regelingen voor materiële en formele rechtsmacht lopen uiteen, terwijl extraterritoriale materiële rechtsmacht weinig bewerkstelligt als er geen juridische middelen zijn om op te sporen.

Zo is de Nederlandse rechtsmachtregeling uitgebreid met het passief nationaliteitsbeginsel, terwijl er lang niet altijd mogelijkheden zijn of middelen worden vrijgemaakt om in het buitenland onderzoek te doen (en er in het desbetreffende land zelf weinig prioriteit zal worden gegeven aan een onderzoek dat ‘slechts’ een Nederlands slachtoffer betreft). Dit werpt de vraag op of de verruiming van de Nederlandse rechtsmacht ertoe noopt om ook de extraterritoriale opsporing meer handen en voeten te geven. 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 het dossieronderzoek en de interviews is overigens naar voren gekomen dat, met betrekking tot onderzoek naar scheepvaart buiten Nederland, indien mogelijk eerst informeel contact wordt opgenomen met de autoriteiten van een land alvorens een rechtshulpverzoek te versturen. De handelingen worden daarmee achteraf geformaliseerd. Dat hoeft onder art. 539a Sv niet problematisch te zijn: er zal dan een volkenrechtelijke grondslag zijn op grond van (informele) toestemming. De reden achter deze praktijk is dat er vaak snel gehandeld moet worden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een ongeval op een schip. Of deze informele werkwijze wordt gevolgd, hangt af van de aard van de relatie met de autoriteiten in het desbetreffende land.

Een ander probleem dat door een officier van justitie is geconstateerd, is dat buitenlandse autoriteiten niet altijd zitten te wachten op justitiële samenwerking als een schip niet onder hun jurisdictie valt. Hoewel bepaalde landen doorgaans snel medewerking verlenen, kan het voorkomen dat het lang duurt voordat een reactie komt op een verzoek. Dat geldt zowel voor landen binnen als buiten de EU.

---

<sup>285</sup> Klip 1995; Swart & Klip 1997; Klip 2000.

<sup>286</sup> Klip & Massa 2010.

### 5.1 *Bevoegde autoriteiten*

De wetgever ging er in 1967 vanuit dat de officier van justitie een dirigerende en coördinerende functie zou vervullen.<sup>287</sup> 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.

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. 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 (zie in dit verband het wetsvoorstel Bescherming koopvaardij<sup>288</sup>). 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)<sup>289</sup> worden verworven, waarbij voornamelijk aandacht is voor antiterrorisme en dus weinig kennis wordt opgedaan met betrekking tot andere strafrechtelijke bevoegdheden

---

<sup>287</sup> Cleiren 2017, Art. 539a Sv, par. 5.

<sup>288</sup> Initiatiefwetsvoorstel Ten Broeke en Van Helvert, Wet ter Bescherming Koopvaardij: *Kamerstukken I* 2017/18, 34558, A.

<sup>289</sup> Een functie die in het leven is geroepen door de ISPS Code: de Internationale code inzake de beveiliging van schepen en havenvoorzieningen.

en procedures. De functie is momenteel niet gericht op strafvordering in brede zin, buiten het kader van scheepsbeveiliging.

Wat wapens betreft, zijn alleen opsporingsambtenaren en militairen gerechtigd deze te dragen – wapens die ten behoeve van de opsporing kunnen worden ingezet, zullen doorgaans dan ook niet aan boord zijn. Daarbij komt dat de regels met betrekking tot het gebruik ondoorzichtig zijn. In elk land gelden andere voorschriften.

Daarbij kan nog van belang zijn dat een grote meerderheid van de kapiteins op Nederlandse schepen van buitenlandse afkomst is, een respondent uit de nautische wereld spreekt zelfs van ongeveer 80%. Zij dienen wel een certificaat wetgeving en openbare orde te halen om kapitein te kunnen worden. Echter, de daadwerkelijke bekendheid en vertrouwdheid met de Nederlandse strafvorderlijke regelgeving laat – zo geeft een respondent uit de nautische wereld aan – veelal te wensen over. Enkele respondenten uit de opsporings- en vervolgingspraktijk geven tevens aan dat er in de opleiding van kapiteins meer aandacht voor strafvordering zou mogen zijn.

Deze laatste 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. Titel VIA laat een leemte bestaan ten aanzien van de mogelijkheid dat de kapitein, commandant of gezagvoerder van een luchtvaartuig zelf degene is die een strafbaar feit begaat. Voor die situatie bestaat 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 op kan roepen. Zoals al eerder besproken, kan zich namelijk de situatie voordoen dat hij, wanneer hijzelf de overtreder betreft, via de meldplicht ertoe wordt verplicht bewijs van een strafbaar feit tegen zichzelf te leveren.

## 5.2 *Handhaving in de praktijk*

In de literatuur wordt een aantal andere potentiële knelpunten genoemd, die ook in de interviews naar voren zijn gekomen, zoals de geringe meldingsbereidheid, de wijze waarop de kapitein situaties wellicht ‘binnenshuis’ wil oplossen en de beklemmende situatie die kan ontstaan wanneer de strafbare overtreder de kapitein zelf betreft.<sup>290</sup> Zo stelde Van Wijk in 1967 reeds dat de focus en prioriteit van vele schepen bij het werk aan boord zouden liggen en zich door het risico op vertraging en daarmee hogere kosten terughoudend zouden opstellen ten aanzien van het melden van strafbare feiten.<sup>291</sup> De inschatting werd gemaakt dat een kapitein, voor zover de ernst van het feit het toelaat, eerder zou kiezen voor een bemiddeling en oplossing onderling.<sup>292</sup> Dit werd in de interviews bevestigd. Een andere verklaring voor terughoudendheid om te melden zou kunnen liggen in het kennisniveau van het strafrecht van de kapitein.<sup>293</sup> In de opleiding wordt

---

<sup>290</sup> Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235; Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

<sup>291</sup> Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235.

<sup>292</sup> Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235.

<sup>293</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

maar kort aandacht besteed aan de strafrechtelijke verplichtingen. Het zou daarnaast kunnen dat kapiteins mogelijk niet zitten te wachten op de status van een zogenaamde ‘hulpofficier van justitie’ en de ‘dienstplicht’ die dat met zich mee zou brengen.<sup>294</sup> Wolswijk gaf in 2014 aan dat de waarde van Titel VIA zit in de mogelijkheid om ‘van binnen uit’ te handelen, maar in het geval de kapitein de overtreder is, het van groot belang is dat Titel VIA tevens de mogelijkheid biedt voor opsporingsambtenaren om op te kunnen treden.<sup>295</sup> Die mogelijkheid bestaat wel, maar er worden geen concrete handvaten geboden voor het geval zich een dergelijke situatie voordoet.<sup>296</sup> Onduidelijk is wat dan van de rest van de bemanning verwacht mag of moet worden en hoe de meldplicht van strafbare feiten voor de kapitein zich dan zou verhouden tot het beginsel dat niemand gehouden is tegen zichzelf bewijs te leveren of gedwongen kan worden aan zijn eigen veroordeling mee te werken.

Vanuit de opsporings- en vervolgingspraktijk wordt gesuggereerd dat met name gebrekkige handhaving een probleem is. De regels en de rechtsmacht kunnen er wel zijn, maar een respondent van het Openbaar Ministerie en een respondent uit de nautische wereld geven aan dat het nalevingsgedrag in bepaalde sectoren erg laag is en de betrapting op heterdaad door handhavingsinstanties erg lastig. Daaraan gerelateerd is het de vraag hoe kan worden gecontroleerd of er wel aan de meldingsplicht wordt voldaan, zeker in de situatie waarin een kapitein en/of rederij zelf verdachte is.

In meer algemene zin valt op dat, bij gebrek aan bekendheid met de bepalingen in Titel VIA, bevoegdheden worden gebaseerd op niet-strafrechtelijke wetgeving (zoals de ‘overriding authority’ van de kapitein in het internationale recht en de Wet Zeevarenden).

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.

Wel heeft men in de luchtvaart steeds vaker te maken met lastige passagiers (‘unruly passengers’), nu de sector zo sterk is gegroeid, zo werd verteld in een van de interviews. Een respondent uit de wetenschap wierp de vraag op of Titel VIA op dat punt genoeg regelt; anderzijds lijken op dat gebied voornamelijk ordehandhavende bevoegdheden buiten het strafrechtelijke kader (op basis van de vervoersreglementen) te worden gebruikt en is Titel VIA nauwelijks in beeld. Een optie, waar soms in de praktijk ook al gebruik van

---

<sup>294</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9; Van Wijk 1967, p. 198-204 en 228-235.

<sup>295</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.

<sup>296</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.



wordt gemaakt, is om in de lucht opsporingsambtenaren – ‘airmarshalls’, al dan niet incognito – mee te sturen.

Het feit dat het Nederlandse luchtruim binnen het rechtsgebied van een rechtbank valt, en de bijzondere rol van de gezagvoerder in strafvorderlijk opzicht dus pas gaat gelden vanaf het moment dat het luchtvaartuig buiten dat luchtruim is, wordt in de literatuur genoemd als een leemte – zeker omdat opsporingsambtenaren dan ver weg zijn.<sup>297</sup> Praktische problemen hoeft dat niet per se op te leveren; het vliegtuig zal al snel buiten het Nederlandse luchtruim kunnen zijn, terwijl andersom (als richting Nederland wordt gevlogen) meestal wel kan worden gewacht totdat het vliegtuig is geland. Bovendien kan de gezagvoerder reeds optreden uit hoofde van andere regelingen, zoals art. 53 Sv (aanhouding op heterdaad door een ieder) en op basis van ordebevoegdheden en interne regels.

In de praktijk zal het gebruikelijk zijn, zoals in de casus genoemd aan het begin van dit rapport, 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. 539I lid 3 Sv refereert. Een respondent vanuit de overheid gaf aan dat het twijfelachtig is of er gesprekken met de Nederlandse officier van justitie zullen plaatsvinden, al zal er wel een rapport worden opgemaakt.

### 5.3 *Communicatiemiddelen*

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.<sup>298</sup> 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’, ook al waren er voor 1967 al wel regels met betrekking tot strafvordering op zee, zoals de Tuchtwet.<sup>299</sup> 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. Zo kwam tijdens een interview met een respondent uit de nautische sector het voorbeeld naar voren van een incident aan boord van een schip waarbij een personeelslid aangaf te zijn betast door een collega. Dit incident heeft de kapitein getracht informeel op te lossen met een gesprek, maar later heeft het slachtoffer het incident alsnog naar buiten gebracht en is de kapitein zowel strafrechtelijk vervolgd (resulterend in een transactie met

---

<sup>297</sup> Wolswijk 2014, hoofdstuk III.9.6.6.

<sup>298</sup> Zie par. IV.3.1 over andere soorten zaken die tevens behandeld worden door de Noordzeeofficier.

<sup>299</sup> Van der Kruit 2012, p. 1.

het Openbaar Ministerie) als disciplinair gestraft (met ontslag), omdat hij dit niet heeft gemeld. Het is sterk de vraag of de meldingsplicht van de kapitein in de praktijk wordt nageleefd en of de strafbaarstelling in art. 446a Sr voor het niet melden wel bekend is bij kapiteins. Het scheepsregister dient op vordering van een opsporingsambtenaar ter inzage te worden gegeven (art. 539v lid 5), maar ook daar is niet duidelijk of die handhaving daadwerkelijk op regelmatige basis plaatsvindt.<sup>300</sup> Op overtreding van art. 446a Sr wordt nooit geverbaliseerd, maar dat wil zeker niet zeggen dat er altijd netjes wordt gemeld.

Verder kwam in de interviews kritiek naar voren op de mogelijkheden om verdachten voor relatief lange tijd op te sluiten zonder dat zij een rechter te zien krijgen, al lijken die mogelijkheden in de praktijk erg weinig te worden benut. In hoeverre kunnen deze verschillen met de elders in het Wetboek van Strafvordering geregelde voorschriften nog worden gerechtvaardigd, nu er tegenwoordig nog makkelijker en sneller communicatie mogelijk is, zoals door middel van een videoconferentie? Bovendien bleek in de Somalische piratenzaak<sup>301</sup> dat de regeling in de titel niet altijd wordt gebruikt waar dat wel zou moeten. De Hoge Raad maakt daar echter geen probleem van. A-G Vegter wees er in die zaak op dat een aantal belangrijke vragen onbeantwoord blijven, omdat de vraag vanuit welk kader (defensie en/of strafvordering) het optreden van de marine moet worden bezien bij het hof en in het cassatiemiddel niet als zodanig aan de orde is gesteld: “Moet bijvoorbeeld eerst vastgesteld worden op welk moment er sprake is van een verdenking en is vanaf dat moment het Nederlandse strafprocesrecht van toepassing? En vanaf welk moment is er sprake van vrijheidsberoving? Gaat er aan de fase van strafvorderlijk optreden een (voor)fase van controle met bevoegdheden op basis van internationale verdragen vooraf en welke zijn dan die bevoegdheden? Wat is de betekenis van gebreken in die voorfase en wat is de betekenis van gebreken in de fase nadat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit en van op de opheldering van dat feit gerichte opsporing?”<sup>302</sup>

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. In de praktijk worden verdachten regelmatig overgedragen in de eerste haven: 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 EVRM geen personen overdragen aan een andere

---

<sup>300</sup> Op grond van art. 32 Schepenwet kunnen de Scheepvaartinspectie en de Raad voor de scheepvaart in het kader van het onderzoek naar een scheepsramp overlegging vorderen van onder meer strafregisters.

<sup>301</sup> HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640, NJ 2016/269 m.nt. Reijntjes.

<sup>302</sup> Conclusie A-G Vegter HR 22 december 2015, ECLI:NL:PHR:2015:1752.

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.<sup>303</sup>

Ook bij de bestrijding van piraterij is de vraag of strafvorderlijke belangen in de praktijk op de eerste plaats staan. In de praktijk zal een commandant, volgens een respondent uit de advocatuur, niet lang wachten om piraterijverdachten zo snel mogelijk vrij te laten nadat hun wapens zijn afgenomen, tenzij het optreden tegen de Nederlandse autoriteiten zodanig ernstig is (zoals bij schietincidenten) dat men vindt dat er wel strafvervolgning moet plaatsvinden of wanneer wordt afgesproken de piraten over te leveren aan een andere staat die ze zal vervolgen.

#### 5.4 *Fundamentele rechten*

Meer in algemene zin valt op dat Titel VIA niet is 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 (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. Toch is de vraag of die regels in de praktijk worden toegepast op bijvoorbeeld schepen en in vliegtuigen. De rol van de advocaat verdient daarbij bijzondere aandacht, gezien de ontwikkelingen in de Salduz-jurisprudentie, de EU-richtlijn over toegang tot een advocaat<sup>304</sup> en dientengevolge de nieuwe regeling met betrekking tot de advocaat bij het politieverhoor in het Wetboek van Strafvordering. De raadsman wordt in Titel VIA genoemd in art. 539l lid 4 en art. 539n lid 2 Sv. Art. 539l lid 4 Sv ziet op de verhoren voorafgaand aan het bevel tot bewaring of gevangenneming van de verdachte, waarbij de verdachte zich kan doen vertegenwoordigen door een raadsman – die de verdachte in de meeste gevallen buiten diens aanwezigheid in Nederland zal moeten vertegenwoordigen voor de rechter. Art. 539n lid 2 Sv stelt dat de verdachte gelegenheid wordt gegeven zich met een raadsman in verbinding te stellen. Dat zal in elk geval zien op het moment voorafgaand aan het bevel tot bewaring (of gevangenneming), al is art. 539n lid 2 Sv daar als zodanig niet toe beperkt (het eerste lid van dat artikel gaat over het stellen van beperkingen aan de aangehouden verdachte). De vraag is dan hoe deze bepalingen zich

---

<sup>303</sup> Zie Willaert 2019, p. 28-31, over het *non-refoulement*-principe in het kader van piraterijbestrijding.

<sup>304</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

verhouden tot de algemene regeling van het Wetboek van Strafvordering (en daarmee tot het EVRM en het EU-recht), met betrekking tot rechtsbijstand voorafgaand aan het eerste politieverhoor en daarna.

Een aantal respondenten uit de opsporingspraktijk was zeer verbaasd over het gebrek aan een regeling van basale strafvorderlijke regels. Zo wijzen deze respondenten op het ontbreken van een regeling over het consulteren van een advocaat bij het verhoor en de opname van de verhoren. Ook werd het verhoor 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. Naar de mening van deze respondenten was een dergelijke regeling, gezien de mogelijkheden van moderne communicatiemiddelen, niet meer te verantwoorden. Als alternatief voor het fysiek bijstaan van een verdachte aan boord van een schip, kan tegenwoordig bijvoorbeeld een videoverbinding worden gebruikt. 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.

Een respondent uit de opsporings- en vervolgingspraktijk had eens een getuigenverhoor met een advocaat op afstand via de telefoon. Maar de vraag is of dat bij het verdachtenverhoor op een zelfde wijze plaats kan vinden, of dat er misschien meer waarborgen in acht moeten worden genomen – kan men er bijvoorbeeld genoeg op vertrouwen dat geheimhouding is gewaarborgd? Een respondent uit de advocatuur gaf aan dat in piraterijzaken wel het een en ander is verbeterd, in die zin dat de toetsing van de detentie door de rechter-commissaris nu minder lang duurt vanwege de mogelijkheid van een videoverbinding. Ook een telefoonverbinding tussen advocaat en cliënt leek geen problemen op te leveren.

Tot slot is sterk de vraag of de uitvoeringsregels in het Besluit ex art. 539n nog van deze tijd zijn, zoals de disciplinaire straf om een verdachte op water en brood te zetten. Deze regeling was van oorsprong geïnspireerd door de Beginselenwet Gevangeniswezen, maar is nooit aangepast. Overigens is het Besluit onbekend bij respondenten en wordt het niet toegepast in de praktijk.

In het volgende hoofdstuk zullen de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd, die volgen uit de beschouwing in dit hoofdstuk.

## **VI CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN**

### **1. Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken is de regeling van Titel VIA geschetst, is deze geplaatst in het perspectief van vergelijkbare regelingen van ons omringende landen en is de wijze waarop de regeling is toegepast in de praktijk, onderzocht. Dit alles geeft gelegenheid om in dit hoofdstuk de voornaamste conclusies te trekken over de vraag in hoeverre en op welke wijze de art. 539a e.v. Sv en de daarin gehanteerde begrippen aangepast dienen te worden om eventuele belemmeringen, tekortkomingen en onduidelijkheden weg te nemen.

Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:

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?

De bevindingen die voortkomen uit deelvraag 1, 3 en 4 zullen hieronder gezamenlijk worden behandeld. Met betrekking tot deelvraag 2 geldt dat het niet mogelijk is hierover een sluitende, algemene uitspraak te doen, nu de artikelen als zodanig nauwelijks expliciet in de rechtspraak worden genoemd. Dat neemt niet weg dat zij wel degelijk op de achtergrond een rol kunnen spelen. Ook over de aantallen daadwerkelijke incidenten waarbij extraterritoriale strafvordering in beeld zou kunnen komen, kan geen verantwoorde uitspraak worden gedaan.

De in dit rapport geschetste achtergrond en ontwikkeling van de titel en de ervaringen van betrokken partijen daarmee, geven aanleiding tot de conclusie dat Titel VIA – dat in 1967 in werking is getreden en sindsdien nauwelijks is gewijzigd – anno 2019 dusdanig verouderd is 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. Wij werken deze bevinding puntsgewijs als volgt nader uit.

### **2. Nut en noodzaak van Titel VIA in algemene zin**

Uit het onderzoek is gebleken dat de rechtsstatelijke waarde van art. 539a Sv is gelegen in het bestaan van 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 generiek 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.

### **3. Gevolgen van schending art. 539a lid 3**

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.

### **4. 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 bij 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 namelijk 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. Dit sluit bovendien aan bij de in de Wet Zeevarenden en in andere landen gehanteerde term. Ook de naam van Titel VIA is verouderd. Een herbeoordeling van de terminologie is daarom aangewezen.

### **5. Reikwijdte**

In enkele concrete strafzaken is 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.

### **6. Bekendheid van Titel VIA in de praktijk**

Uit de interviews rijst het beeld dat niet alle functionarissen die in de praktijk toepassing moeten geven aan Titel VIA, met de inhoud van deze regeling tot in enige mate van detail bekend zijn. Binnen politie en Openbaar Ministerie is het beeld wisselend: bij velen staat de titel meer in algemene zin op het netvlies, terwijl slechts een enkeling meer gedetailleerde kennis van de regeling bleek te hebben. Hetzelfde geldt binnen de Koninklijke Marine: militair-juristen kennen de titel, commandanten zijn op de hoogte van de concreet toe te passen bevoegdheden uit de wettelijke regeling. Bij de personen in de lucht- en scheepvaartpraktijk die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, bleek de titel als zodanig nauwelijks bekend te zijn. Dit heeft er ook mee te maken dat andere regelgeving reeds voorziet in bevoegdheden die vergelijkbaar zijn en wellicht makkelijker toe te passen.

- 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.

## **7. Moderne communicatiemiddelen en waarborging van fundamentele rechten**

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. In de praktijk wordt de conclusie breed gedragen dat het, gezien de beschikbare moderne communicatiemiddelen, niet langer nodig is om op zo'n vergaande wijze af te wijken van de strafvordering in het Wetboek van Strafvordering buiten deze titel.

- 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 in 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.
- Het feit dat op een schip een vrijheidsbeneming van 18 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.

## **8. 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. De vraag is daarom of het verdedigbaar is om dezelfde regels van toepassing te laten zijn op beide gebieden.

## **9. 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.

## **10. 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 een strafbaar feit begaat. 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.

## **11. Uitvoeringsregeling**

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.

## **12. 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.

## VII 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 territorium – 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 rechtspraktijk.

### **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.

## VIII SUMMARY

### 1. Topic and background

This study delves into the question to what extent and in which manner Title VIA of the fourth book of the Dutch Code of Criminal Procedure (hereafter: CCP) – consisting of articles 539a-539w – should be amended in order to remove any impediments, shortcomings and sources of confusion.

Title VIA contains provisions relating to the criminal investigation of offences 'outside the judicial district of a court'. The title creates a basis in Dutch law for exercising certain criminal investigative powers on the territory of foreign states, the (Dutch) territorial sea and the high seas, the air above and the (cosmic) space. Not only does Title VIA provide a general foundation for criminal investigations by Dutch authorities in foreign countries, it also contains a number of specific rules for such investigations which depart from the other rules in the Code of Criminal Procedure. Dutch police officers will, after all, usually not be present at the moment a criminal offence is committed on far away locations, such as at sea or on a plane. Moreover, a suspect cannot simply be brought before a judicial authority when that suspect resides on a ship in the ocean. Certain powers contained in the Code of Criminal Procedure are, in principle, assigned to police officers (and other specifically assigned investigative officers), but when exercised extraterritorially, they are also assigned to others, including commanders of military ships or aircraft, shipmasters and commanders of civil aircraft. In principle, those officers can only act when instructed by the public prosecutor (who has a central role in this legislation), except in cases of urgency.

In exerting such extraterritorial penal enforcement powers, states are bound by strict requirements of sovereignty and territoriality. Article 539a CCP provides that Dutch penal enforcement abroad can only take place within the limitations set by international and interregional law.

Extraterritorial criminal investigation often implies passive legal assistance: whereas, in case of classical mutual legal assistance, the requesting state asks the requested state to engage in investigative actions, in case of extraterritorial investigation the authorities of the requesting state exercise these powers themselves, though outside of their own state.

Little is known about the application and interpretation of Title VIA. Although quite some research has been conducted as regards the theoretical basis of Title VIA, it is unclear whether and in which manner Title VIA is applied in practice, whether officers know about the title and whether it leads to any problems. It is because of this knowledge gap in particular that the Ministry of Justice and Security is in need of an exploratory investigation into the experiences with and application of Title VIA, which this research project provides. The Code of Criminal Procedure is currently being modernised and it is possible that the articles 539a CCP (etcetera) will also become the subject of modernisation.

## **2. Research questions and methods**

The main research question is to what extent and in which manner Title VIA of the fourth book of the Dutch Code of Criminal Procedure should be amended in order to remove any impediments, shortcomings and sources of confusion. This question will be dealt with through the next four sub-questions:

1. What can be said, in general, about the background and development of the provisions in Title VIA with regard to criminal investigation 'outside the judicial district of a court'?
2. How often have the articles in Title VIA been applied in concrete cases from 2010-2018, and in which contexts?
3. What experiences do the actors involved have with the application of the title?
4. What comparable legal provisions exist in the United Kingdom, Belgium, Germany and France and what are the differences and similarities with the Dutch legislation?

In order to answer the first question, the legislation and legislative history have been analysed so as to describe the most important aspects and background of the legislation. In order to do so, an analysis of Parliamentary documents, the most important case law and legal scholarship have been analysed.

The second question relates to the frequency and manner in which the articles have been applied in practice. To this end, research has been conducted into all published cases that mentioned any of the articles in the title. Aligned with the third question, the experiences of relevant actors in practice have also been analysed - in particular with regard to criminal investigations at sea, because in that area the importance of Title VIA has appeared to be particularly high. To this end, interviews have been undertaken with persons who have dealt with extraterritorial criminal investigation in practice, such as public prosecutors, police officers and shipmasters. Furthermore, in the starting phase of this research, some exploratory interviews have been undertaken with legal scholars that have been dealing with this legislation from a more abstract point of view. In total, seventeen semi-structured interviews have been conducted.

The interviews have been conducted by means of a global topic list which was drafted based on information gathered during the earlier stages of the research, but which has also organically developed by taking into account other respondents' answers. It concerns qualitative and explorative data gathering. Considering the limited number of interviews, the information presented is not completely representative of all of the experiences in extraterritorial criminal investigation, though it does give a general picture of the issues involved. During the interviews, real cases from the respondents' practice played an important role. Also, questions were posed about some global (fictional) scenario's about criminal investigation at sea or on board of an aircraft.

Initially, the idea was to study several real-life cases based on dossiers from the public prosecution service and to investigate the number of cases in which Title VIA had played a role in 2010-2018. However, gathering reliable information about the number of cases has proved to be impossible. The interviews showed that the title did not play an explicit role in criminal investigations and dossiers, only a role in the background.

Therefore, the research team decided to ask for dossiers in which the themes from Title VIA played a more implicit role. This led to three relevant dossiers.

The fourth research question has been answered by taking stock of the relevant legislation in the United Kingdom, Belgium, Germany and France. This comparison was conducted in order to look for inspiration as to how these states have dealt with similar problems experienced in the Dutch situation. As such, some global bottlenecks can be identified that could be of relevance for the Netherlands.

These results, jointly, give insight into potential impediments, shortcomings and sources of confusion in the current legislative framework, particularly with regard to fundamental principles of the rule of law such as legal certainty and protection of fundamental rights, but also with regard to the effectiveness - in terms of how practicable the norms are for those parties that have to deal with them.

### **3. Findings**

#### *3.1 Background and development of Title VIA*

Title VIA entered into force in 1967 and has, since then, remained largely unchanged. The provisions were slightly amended in 1969, in order to confer certain powers on the commander of a civil aircraft (next to the powers for shipmasters and commanders of military ships and aircraft that were already conferred in 1967) and thus comply with the Tokyo Convention (the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft).

In the 1926 Code of Criminal Procedure, the idea was still that criminal investigations would only take place on Dutch territory. In the 1960s this changed; one of the reasons behind the legislative proposal in 1965 was that the legislation that existed was too fragmented, unclear and inadequate to deal with the challenges of extraterritorial criminal procedure. There was certain legislation in place in the field of navigation - e.g. the shipmaster was assigned the power to maintain public order on board and the authority over all passengers, and thus had the task of acting in urgent situations - as well as temporary regulations with regard to illegal radio stations at sea. The legislative proposal aimed to provide a permanent, national and conclusive arrangement with a wide scope, amongst other things to deal with the increasing international traffic in passengers and the international legal obligation to create sufficient provisions for protection at the high seas. Moreover, the increasing possibilities for communication between ship and shore made criminal investigations easier. The legislature also wished to regulate more precisely which powers were to be used and what role the public prosecutor had.

#### *3.2 Content and meaning of the legislation*

Although article 146 CCP, in principle, confines the authority of police officers to 'the territory which they have been assigned to or where, in accordance with the provisions of the Police Act 2012, they fulfil their task outside of that territory', article 539 CCP gives a specific foundation for acting outside of that territory. Article 539a CCP is the core provision of Title VIA - it enables the exercise of criminal investigative powers



outside of the judicial district of a court. However, the powers in this title can only be exercised if international and interregional law permit (art. 539a, par. 3, CCP). The requirement of a foundation in international law can be complied with if the requested state gives permission in a concrete case, or if a treaty or convention is applicable that regulates this permission in a more structural manner.

Article 539a CCP does not only deal with criminal investigative powers; it deals with any criminal procedural powers 'other than during criminal trial'. The legislature based the exclusion of the criminal trial on the judicial layout: when Title VIA was adopted, courts were not competent to judge offences outside of their judicial district which they had been assigned within the Dutch territory - it was feared that otherwise they would be in each other's business (a situation that has changed by now, as the regulation on judicial districts has been amended). A different rationale for excluding the criminal trial from this legislation was that powers such as interrogating witnesses could also be exercised by the investigative judge.

'As long as the Title does not provide otherwise', the criminal investigative powers in the Code of Criminal Procedure and in specific criminal investigative legislation can be used outside of the Netherlands. Title VIA is mainly furnished to provide a number of specific rules for the (extraordinary) circumstance where criminal investigations need to take place outside of the Netherlands, especially on ships or on board of an aircraft. In these circumstances, after all, Dutch criminal justice authorities will mostly not be present. On the one hand, some of the common criminal procedural guarantees will be less easily applicable and have thus been left aside in such circumstances, such as judicial checks of detention; on the other hand, certain guarantees - such as the role of the public prosecutor - have been strengthened.

Every person exercising the powers in Title VIA must report this 'immediately' to the public prosecutor, and must as quickly as possible obtain instructions from the public prosecutor on how to act (art. 539b, par. 2 and 3, CCP). Failure to exercise this reporting duty is a criminal offence (art. 446a Criminal Code).

The second section of Title VIA deals with the exercise of special investigative powers. Certain investigative measures, which would normally be assigned only to state authorities - like powers of stopping and arresting persons - are also assigned to commanders of military ships or aircraft, shipmasters and commanders of civil aircraft.

A rule such as that of art. 59a, par. 1, CCP - providing that the suspect will be brought before an investigative judge within 3 days and 18 hours from the moment of arrest - has not been included in this title. It is striking that detention can last up to 18 days (from arrest) if the public prosecutor cannot be reached (art. 539l par. 6 CCP), although in practice it is indicated that this never happens. Further rules with regard to the treatment of an arrested suspect are laid down in the *Decision ex art. 539n CCP*. This decision has remained unchanged since 1967 and still contains, amongst other things, the disciplinary measure of 'supply of water and bread instead of ordinary nutrition'.

The third and last part of Title VIA is dedicated to the obligations of the shipmaster (called 'skipper'), who - amongst other things - is assigned the responsibility to inform the public prosecutor 'immediately and in the quickest manner possible' about any crime committed on board which 'has endangered the safety of the ship

or its passengers or has caused a person's death or serious physical harm' (art. 539u, par. 1, CCP). Violations of this duty to inform are criminalised in art. 471a Criminal Code.

With regard to aviation, a slightly different regime applies (as appears from legislative history), because the title's application to aviation is constrained by the limitations of the Tokyo Convention, which sets rules on how to act against criminal offences on board aircraft. For instance, the power to deliver a suspect to the competent authorities of the state where the aircraft lands (art. 539l par. 3 and art. 539t CCP) are derived from this Convention.

### 3.3 *Application in practice*

The provisions of Title VIA are scarcely mentioned explicitly in case law. Title VIA probably plays a role in the background much more often, without legal practitioners feeling the need to actually point out these articles. The case law in which the articles from Title VIA is mentioned, has regard to various issues and situations - in the territory of other states (in joint police operations such as cross-border observation, activity of Dutch police infiltrators; arrest of suspects and interrogation of witnesses abroad) as well as at sea (operations against piracy and hijacking; witness interrogations on ships). There are no cases known that have regard to extraterritorial criminal procedure in aviation. The most important topics that have arisen are the requirement of art. 539a par. 3 to remain within the limits of international law (in particular, the question to what extent courts actually review compliance with this rule and what consequences they attach to its violation) and the scope of the title (whether it applies to the criminal trial).

A code of practice of the competences in Title VIA is not provided - there are no criteria on *when* extraterritorial actions should be undertaken. This research has come across an instrument related to navigation specifically: the Public Prosecution's Directive on (pre-)criminal investigation and prosecution of maritime criminal offences. This Directive, however, mainly contains rules about *who* should act. Furthermore, the investigative and prosecution authorities have discussed internally about the question when to act in different situations and how to use investigative powers with regard to maritime situations. One of the public prosecutors indicated that, when the Netherlands has jurisdiction as flag state, the Public Prosecution Service actually quite regularly takes up extraterritorial investigation, the idea being that the Netherlands has a responsibility to act against criminal offences committed on board of an aircraft or on ships under the Dutch flag.

From the interviews, the researchers have learned that many respondents have limited concrete notion of Title VIA and the concrete possibilities and limitations of the title's powers are not so well known. It seems like some respondents do have (partial) knowledge of the content of the investigative powers that are applicable, without however relating this to the title as such - for instance, because other regulations provide similar powers and are perhaps more likely to be on top of their minds (e.g. rules on the shipmaster's responsibility to maintain public order). Many respondents act primarily out of practical considerations when dealing with criminal procedure at sea, the legal basis functioning on the background only. Other respondents

do indicate that Title VIA is essential for the exercise of competences at sea: they indicate that the way they operate now would not be possible without the title. An adequate legislative basis thus remains important.

The legislature, in 1967, took the view that the public prosecutor should have a directing and coordinating function in extraterritorial criminal procedure. Because nowadays the public prosecutor has a directing function in criminal procedure more generally, also in Dutch cases, Title VIA fits the current situation well in this regard. However, one may question whether extraterritorially the public prosecutor can really exercise this function well, because it may be doubted if the prosecutor is always (directly) informed where legislation so requires. Presumably many situations will be solved practically and internally, without the public prosecutor playing a role.

When Title VIA was adopted in 1967, it was often difficult for shipmasters (and others) to quickly contact the public prosecutor, although the (still largely unchanged) title then already gave an indication that contact was actually possible. In the past decades this has become much easier due to technological changes. Moreover, expertise in the Public Prosecution Service has increased; e.g. its Amsterdam Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation deals with, amongst other things, criminal offences related to Dutch ships on the North Sea (in the field of environmental incidents, crises or disasters, traffic, safety, and fishing). The bureau of the so-called North Sea prosecutor can be reached 24/7, although some respondents indicated that it was not always possible to immediately contact an expert in maritime criminal procedure. Because contacting the outside world from a ship has been a difficult manner for ages (until relatively recently), shipmasters have long acted as the sole authority on their ships and many incidents did not reach the outside world. Although contact with the prosecutor and thus acting on their instructions has become much easier nowadays, not every shipmaster has internalised this way of thinking yet.

A respondent from the nautical realm indicates that commanders of military ships need not often use their powers derived from art. 539a, etcetera, CCP, because in practice officers with criminal investigative powers (from the Royal Netherlands Marechaussee [KMar] or the Coastguard) will join in these peace missions – sometimes even legal advisers. It is positive that they take over such criminal investigative tasks from the commander (on the basis of art. 539e CCP), since they are specifically educated for these tasks. If police officers are available, they will be in charge. Because the KMar or Coastguard will generally join on such missions, a general criminal investigative duty for military commanders – a possibility provided for in art. 539d CCP – is not missed.

As opposed to military ships, it is impossible to send police officers or KMar officers on every civil ship. On civil ships the legislation thus plays a different role: if anything happens, the shipmaster will be in charge of criminal investigative measures – although sometimes private security personnel will be in place. On civil ships, *security officers* may be employed. They do not have the status of police officer, though in practice they do perform tasks like, for instance, taking up testimonies. Some respondents advise to educate *security officers* further and assign them the task of special investigative officer on board of (large) ships, so that the quality of – for instance – their written interrogation reports will be better guaranteed. At this moment the title of *security officer* can be acquired after a short course which mainly focuses on counterterrorism and

less on other criminal investigative powers and procedures. The function is not geared at criminal investigations, apart from ship security as such.

Rather than contacting the public prosecutor about an incident, oftentimes this is first reported to the police, who will then contact the public prosecutor. Shipmasters will often tend to go to the nearest port to solve problems and then leave as quickly as possible – delays can have serious economic consequences. It is good practice to free a person from detention as soon as possible, but in practice this will often mean having the person leave the ship in the nearest port, according to a respondent from the nautical realm. For navigation this is not specifically laid down in the law, as opposed to aviation, where art. 539I par. 3 under a CCP creates the possibility to deliver a suspect to the competent authorities of the state where the aircraft lands. It remains unclear, both for navigation and aviation, how the prohibition of *refoulement* – States Parties to the European Convention on Human Rights should not hand over any person to a state where there are substantial grounds to believe that they will run a real risk of being subjected to torture, inhuman or degrading treatment or punishment – plays out here.

Some respondents indicated that for serious crimes, police and prosecution should exercise greater control over the actions of the shipmaster. This could be done by involving police officers at an earlier stage in the process after a criminal offence has been discovered.

In aviation, the measures in Title VIA are even less well-known and considered less relevant than in navigation. When asked about the experiences with the provisions in the title on aviation, a respondent from the field of criminal investigation/prosecution indicated that Title VIA is not at all relevant to their work. A possible explanation is that flights are usually rather short – and in many cases, there are stopovers – while at sea it can last for several days before the nearest port is reached. That criminal investigative actions are relatively more common on ships as compared to aircraft, also has to do with the economic activity taking place in navigation, which comes with all kinds of regulations relating to labour conditions and the environment. Accidents on board are also more thinkable than in an aircraft. In practice, in aviation it will be common to hold an aggressive passenger and transfer this passenger to the authorities of the state where the aircraft lands – a possibility which is based on the Tokyo Convention and which art. 539I par. 3 CCP refers to.

### 3.4 Conclusions

#### 3.4.1 Usefulness and necessity of Title VIA in general

In general it can be noted that Title VIA – which entered into force in 1967 and has hardly been changed since – has become so outdated now that it does no longer represent the actual *problématique* of extraterritorial criminal procedure. The title contains a number of provisions that have not kept pace with, amongst other things, technological developments and the evolution of criminal procedure as applied on Dutch territory. When Title VIA came into being in 1967, it was often difficult for shipmasters (and others) to quickly contact the public prosecutor. In the past decades, that has become significantly easier.

The added value of the general instruction norm in art. 539a CCP lies primarily in its importance for the rule of law and the principle of legality in criminal procedure. Art. 539a CCP regulates the actions of (amongst others) Dutch police officers abroad and makes the necessary link between Dutch criminal procedural rules and criminal procedural activity abroad. The legal comparison conducted in this study shows that the countries surrounding the Netherlands do not have a general norm like art. 539a CCP for operations abroad.

#### *3.4.2 Consequences of a violation of art. 539a par. 3*

From the Supreme Court's case law with regard to art. 359a CCP (about unlawfully obtained evidence) it follows that in the absence of a valid international legal basis for extraterritorial criminal procedure operations, courts can suffice with the mere recognition of an irregularity without any sanction. From a rule of law point of view, this can be criticised. The value of article 539a CCP in light of the rule of law lies in the basis that it provides for extraterritorial powers to be exercised abroad on the same footing as in the Netherlands, as long as this is in line with international and interregional law. The legislation in Title VIA is generic and, in this regard, is different from the sectoral legislation in the surrounding countries. This Dutch legislative approach has the advantage of being clearly structured. However, the approach in case law is that an alleged violation of the sovereignty of another state - by acting against the international law limitation in art. 539a par. 3 CCP, does not have to lead to any legal consequence (as meant in art. 359a CCP). A potential consequence of this is a disincentive for the authorities to stay within the boundaries of international law. It is important that the norm, as laid down in art. 539 par. 3 CCP, is upheld and strengthened. It is thus recommended that, in case of any legislative action in this field, the explanatory memorandum pays attention to this issue.

#### *3.4.3 Language use*

Title VIA contains outdated language. The title's name ('criminal procedure outside the judicial district of a court') illustrates this. With regard to the modernisation of the Code of Criminal Procedure it is recommended to amend this name to better meet the contents of the legislation. Moreover, with regard to the contents, some of the language used is outdated. For instance, the title uses the term 'skipper', whereas in navigation practice this term is reserved for inland navigation and fishery. The term 'shipmaster' would be more appropriate.

#### *3.4.4 Scope*

With regard to the scope of the title, in some court cases participants expressed the desire to have the actual trial take place in another country. This was not complied with, in line with the text of art. 539a CCP. In light of the contemporary means of communication, there is no reason to introduce extraterritorial criminal trials at this moment.

#### *3.4.5 Familiarity with Title VIA in practice*

Title VIA basically assigns commanders and shipmasters a function of deputy police officer. This role and the competences that come with it, are a (small) part of their education. However, because their primary tasks are of such a different kind and because the powers need only be used incidentally, the question arises whether these actors have sufficient actual knowledge of the legislation. This leads to the following recommendations:

- Where possible, it is recommended to educate *security officers* to enable them to act as a special investigative officer.
- In the shipmaster's education, more attention could be paid to the investigative powers in the title. Were the title to be revised, it would be recommended to seize this opportunity to further increase the familiarity with these issues in the course programme. Shipping companies could play a role here as well.
- It is worth considering to provide user friendly information material to various professional parties.

#### 3.4.6 *Contemporary means of communication and guaranteeing respect for fundamental rights*

Title VIA has not been adapted to the developments over the decades in the generic regulation on investigative powers and the rights of suspects. The specific investigative powers in the title shall be considered as *lex specialis* in relation to the generic rules in the Code of Criminal Procedure (and specific criminal procedural laws); as long as the title does not provide otherwise, the generic rules should be applied. However, it is not always clear which parts of the generic criminal procedural rules are still applicable and when Title VIA means to give separate rules. For instance, with regard to art. 539p CCP (on the surrender of objects for seizure), no guarantee is provided that a demand cannot be directed at the suspect (like in art. 96a par. 2 CCP), but it is unclear whether this should be taken to mean that the suspect can indeed be demanded to surrender such objects. In many provisions in Title VIA, for instance with regard to interrogation, legal assistance and the right to information, nothing specific is provided for and thus it should be taken to mean that the common rules in the Code of Criminal Procedure are applicable.

In legal practice there is a widespread consensus that, considering the available means of communication, it is no longer necessary for extraterritorial criminal procedure to widely depart from the generic criminal procedural rules. This is particularly true with regard to respecting the rights of suspects, such as related to access to a lawyer before and during police interrogation. Besides the lack of rules on consultation of a lawyer and on audio or video recordings, respondents noted that sometimes interrogations have been conducted in English with a non native English speaking suspect - after finishing the interrogation, the suspect would be presented with a summary in their own language. As an alternative to physical assistance to a suspect on board of a ship, nowadays a video conference can be used.

It is of high importance to align the provisions in Title VIA more with the fundamental rights of suspects - such as the right to legal assistance - which have gradually been implemented in the generic part of the Code of Criminal Procedure. It is recommended, when revising Title VIA, to make clear in which circumstances and how the generic criminal procedural rules (in the Code of Criminal Procedure and other laws) should be followed and when these rules are derogated from. For instance, the legislature could consider drafting rules for access to a lawyer and for video conferences of witness interrogations.

It is necessary to point out that smaller ships do not always have the same possibilities as large ships have. Still it appears that, despite outdated rules, practice has already adjusted in a number of ways. For instance,

the Public Prosecution Service indicates that, with regard to incidents on board of ships, the right to consult a lawyer before and assistance during the interrogation will - via telephone or mariphone - be pointed out to suspects.

- The fact that it is possible under the title's rules to detain a person for 18 days when a public prosecutor cannot be reached, is no longer necessary and justified in light of the current possibilities for communication.
- It is recommended to revise the Decision ex art. 539n CCP. According to this Decision, which is still in force, an arrested suspect on a ship can be 'put on bread and water'. This rule finds its origin in the Principles of Prisons Act which was in force at the time of adoption of the title. It needs no explanation that these provisions, after more than fifty years, are in need of revisiting.

#### *3.4.7 Differences between navigation and aviation*

There are big differences between navigation and aviation practice, whereas the law is similar in many respects. The differences are related to, amongst other things, the duration of travel, distance and means of communication. The average duration of a flight, for instance, does not match the possibility of eighteen days' detention, whereas this is more thinkable with regard to navigation. In aviation, the powers in Title VIA are even less well-known and are considered less relevant than at sea. Therefore one may question whether it is justified to apply the same rules in both areas.

#### *3.4.8 The duty to report*

The duty to report about the use of the title's powers, as laid down in art. 539b CCP, is in place for any criminal offence. In practice, it has not appeared to be realistic to have all criminal offences reported - some cases are solved informally. This could be a reason to further qualify the reporting duty, for instance, by limiting it to certain crimes and/or the use of specific powers.

#### *3.4.9 The shipmaster as a suspect*

Title VIA leaves a void for the situation in which the commander or shipmaster is suspected of a criminal offence. There is no additional legislation for that situation, whereas commanders and shipmasters would be in the position to influence the reporting for their own ends (e.g. the ship journal). Moreover, with regard to the shipmaster - who has a far reaching reporting duty - the relationship between their duties and the right against self-incrimination can lead to difficulties. After all, a situation can arise where - in case the shipmaster is suspected - they will be forced to provide evidence of criminal offences against themselves. It is recommended to codify a specific procedure for this situation.

#### *3.4.10 Legal basis and code of practice*

Title VIA, and particularly art. 539a CCP, can be regarded as complementary: for most criminal investigative powers (not mentioned in the title), there is no specific legislation on how they should be used abroad. With regard to powers that are contained in the second and third part of Title VIA, a more specific regulation -

which would clarify how the powers in Title VIA and the guarantees surrounding them relate to generic criminal procedural rules - could be beneficial.

Since art. 539a CCP is described in such a general way, and since Dutch criminal procedure operations abroad hardly ever come with a specific and separate legal foundation (apart from the implementation legislation of mutual legal assistance instruments), one may question whether the Code of Criminal Procedure should give more guidance as to which powers can be used under which conditions by Dutch authorities or officers abroad. Considering the requirements of legal certainty, one could investigate whether it would be advisable to create a specific legal basis for the exercise abroad of certain far reaching powers.

Moreover, it could be useful to draft a transparent code of practice on how and when the criminal justice authorities should act extraterritorially.

#### *3.4.11 Concentration of specialist knowledge*

The expertise with regard to criminal procedure at sea is, on the one hand, concentrated because of the role of the North Sea public prosecutor - who is in fact a 'maritime public prosecutor' in a broader sense. On the other hand, specialist knowledge is fragmented, because the Rotterdam Court in first instance has a special maritime chamber - which does not deal with criminal law, however.

The legislation could furthermore make clear that a report should always be made with a specialised authority.

Although the bureau of the North Sea public prosecutor can be reached 24/7, those who report do not always manage to reach a specialised officer on short notice. It is recommended to better facilitate quick contact with an officer specialised in the area of criminal procedure at sea.



## **IX BIBLIOGRAFIE**

### **1. Literatuur**

#### **Van Agt 1967**

A.A.M. van Agt, 'Strafvordering buiten het grondgebied van Nederland', *NJB* 1967, p. 277-285.

#### **Baaijens-van Geloven 2000**

Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'Bespiegelingen over de internationale samenwerking en het nationale straf(proces)recht', in: G.J.M. Corstens & M.S. Groenhuijsen (red.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer: Gouda Quint 2000.

#### **Baaijens-van Geloven 2001**

Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'Strafvordering en rechtshulp', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

#### **Bubenzer & Jörgens 2015**

Bubenzer, C. & R. Jörgens, *Praxishandbuch Seearbeitsrecht*. Berlijn: Walter de Gruyter GmbH, 2015, p. 30.

#### **Cleiren 2017**

C.P.M. Cleiren, Titel VIA Sv (Art. 539a, etc.) in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

#### **Corstens/Borgers & Kooijmans 2018**

G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

#### **Corstens & Groenhuijsen 2000**

G.J.M. Corstens & M.S. Groenhuijsen (red.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer: Gouda Quint 2000.

#### **Van Elst & Van Sliedregt 2015**

R. van Elst & E. van Sliedregt, *Handboek Internationaal Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

#### **Groenhuijsen & Knigge 2001**

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

**Hirsch Ballin 2018**

M. Hirsch Ballin, 'De rol van grenzen bij opsporing: grenzeloze inzet van opsporingsbevoegdheden?', *Ars Aequi* juni 2018, p. 462-467.

**Van Hoek 2015**

J. van Hoek, 'Onderzoek en soevereiniteit, een conflict van internationale plichten?', *MRT* jaargang 108-2015, nr. 6.

**Klip 1995**

A.H. Klip, 'Extraterritoriale strafvordering', *Delikt en Delinkwent* 1995, nr. 25, p. 1056-1077.

**Klip 2000**

A.H. Klip, 'Soevereiniteit in het strafrecht', in: G.J.M. Corstens & M.S. Groenhuijsen (red.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer: Gouda Quint 2000, p. 139-152.

**Klip & Massa 2010**

A.H. Klip & A. Massa, *Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht. Onderzoek naar de grondslagen voor extraterritoriale rechtsmacht in België, Duitsland, Engeland en Wales en Nederland met conclusies en aanbevelingen voor de Nederlandse (wetgevings-)praktijk*, 's-Gravenhage: WODC, 2010.

**Klip 2013**

A.H. Klip, 'Strafvordering en rechtsmacht', in: A.L. Melai/A.H. Klip e.a., *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer 2013.

**Kooijmans & Nielen 2016**

T. Kooijmans en A.H.P. Nielen, Art. 564a Sv, in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen, *Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Koops, Conings & Verbruggen 2016**

B.J. Koops, Ch. Conings & F. Verbruggen, *Zoeken in computers naar Nederlands en Belgisch recht. Welke plaats hebben 'digitale plaatsen' in de systematiek van opsporingsbevoegdheden? Preadvis voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2016*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

**Koops & Goodwin 2014**

B.J. Koops & M. Goodwin, *Cyberspace, de cloud, en grensoverschrijdende opsporing: de grenzen en mogelijkheden van internationaal recht*, Universiteit van Tilburg, 's-Gravenhage: WODC 2014.

**Van der Kruit 2011**

P.J.J. van der Kruit, *Handboek Maritieme Rechtshandhaving*, Den Helder: Nederlandse Defensie Academie 2011.

**Van der Kruit 2012**

P.J.J. van der Kruit, 'Strafvordering op zee: Enkele aspecten van opsporingsbevoegdheden tijdens maritieme rechtshandhaving', *MRT* 2012, nr. 1.

**Luiking 1964**

H.F.W. Luiking, 'Misdrijven gepleegd buitengaats aan boord van Nederlandse zeeschepen', *NJB* 1964, nr. 39, p. 675-680.

**Luiking 1966**

H.F.W. Luiking, 'Wijziging Wetboek van Strafvordering. Opsporingsbevoegdheid van de gezagvoerder van een Nederlands schip', *NJB* 1966, nr. 41, p. 1178-1183.

**Machielse 2017**

A.J. Machielse, Art. 85 Sr, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

**Van der Meij 2018**

P.P.J. van der Meij, Art. 136a Sv, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

**Melai & Groenhuijsen**

Melai/Groenhuijsen e.a., Aant. 4 bij Art. 136b Sv, in: *Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2006.

**Oerlemans 2011**

J.J. Oerlemans, 'Hacken als opsporingsbevoegdheid', *Delikt en Delinkwent* 2011, nr. 62, p. 888-908.

**Van Rossum 2007**

R. van Rossum, 'De berechting van internationale misdrijven in Nederland', *MRT* 2007, afl. 1, p. 1-9.

**Soons 2003**

A.H.A. Soons, 'Rechtshandhaving op zee', *Justitiële Verkenningen* 2003 nr. 2, p. 86-101.

**Spaanderman 1968**

A.P. Spaanderman, 'Opsporingsbevoegdheid buiten het rechtsgebied van een rechtbank', *Algemeen Politieblad* 1968, p. 33-36.

### **Swart & Klip 1997**

B. Swart & A. Klip, 'Extraterritorial investigations' in: Swart & Klip (red.), *International Criminal Law in the Netherlands*, Freiburg im Breisgau: Ed. Iuscrim, max-Planck-Inst. Für Ausländisches und Internat. Strafrecht 1997, p. 211-229.

### **Tak 2000**

J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie: de normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie*, Antwerpen/Groningen: Intersentia 2000.

### **Voetelink 2012**

J.E.D. Voetelink, '*Status of forces*': *Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair-operationeelrechtelijk perspectief*. (diss. Amsterdam UVA), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2012.

### **Van Wijk 1967**

J.H. van Wijk, 'Wetsontwerp 7979: wijziging wetboek van strafvordering: opsporingsregelingen buitengaats', *NJB* 1967, nr. 8, p. 198-204 en 228-235.

### **Willaert 2019**

K. Willaert, 'Piraterijbestrijding en het EVRM: conflicten en mogelijke oplossingen', *NTM-NJCM Bull.* 2019, nr. 2, p. 17-32.

### **Wolswijk 2014**

H.D. Wolswijk, 'Extraterritoriale strafvordering buiten het territorium van vreemde staten', in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer 2014.

## **2. Jurisprudentie**

### *2.1 Internationaal*

S.S. "Lotus" (France v. Turkey), PCIJ Series A, No. 10, 7 September 1927.

EHRM Hassan e.a. tegen Frankrijk, 4 december 2014, appl.nrs. 46695/10 en 54588/10.

EHRM Ali Samatur e.a. tegen Frankrijk, 4 december 2014, appl.nrs. 17110/10 en 17301/10.

EHRM (GK) Medvedyev tegen Frankrijk, 29 maart 2010, appl.nr. 3394/03, ECLI:NL:XX:2010:BM5232, NJ 2010/643 m.nt. Keijzer.

EHRM Riepan tegen Oostenrijk, 14 november 2000, appl.nr. 35115/97.

EHRM (n-o) Rigopoulos tegen Spanje, 12 januari 1999, appl.nr. 37388/97, ECHR 1999-II.

## 2.2 *Hoge Raad*

HR 22 januari 1952, ECLI:NL:HR:1952:311, *NJ* 1952/146 m.nt. Röling.  
HR 30 oktober 1962, ECLI:NL:HR:1962:141, *NJ* 1963/29 m.nt. Röling.  
HR 18 mei 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC7627, *NJ* 1983/49.  
HR 24 januari 1984, ECLI:NL:HR:1984:AD5669, *NJ* 1984/538, m.nt. Van Veen.  
HR 10 april 1984, ECLI:NL:HR:1984:AC1399, *NJ* 1984/768.  
HR 16 april 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC8840, *NJ* 1986/769.  
HR 26 april 1988, ECLI:NL:HR:1988:AD0295, *NJ* 1989/186.  
HR 7 juni 1988, ECLI:NL:HR:1988:AB9860, ECLI:NL:PHR:1988:AB9860, *NJ* 1988/987, m.nt. Schalken.  
HR 12 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8553.  
HR 25 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:AD1885, *NJ* 1993/784, m.nt. Knigge.  
HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, *NJ* 1996/249, m.nt. Schalken.  
HR 18 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1335, *NJ* 2000/107, m.nt. Schalken.  
HR 7 maart 2000, ECLI:NL:PHR:2000:ZD1678, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, *NJ* 2000/539, m.nt. Schalken.  
HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, *NJ* 2001/240 m.nt. Reijntjes.  
HR 11 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZD2712, *NJ* 2002/218.  
HR 8 juli 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF5456, *NJ* 2003/711, m.nt. Knigge.  
HR 7 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO5819, *NJ* 2004/594.  
HR 26 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH8607.  
HR 18 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7132, *NJ* 2010/186 m.nt. Borgers.  
HR 12 januari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK3359, *NJ* 2010/177, m.nt. Buruma.  
HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169, m.nt. Schalken.  
HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070, *NJ* 2012/268.  
HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4101, *NJ* 2012/540.  
HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640, *NJ* 2016/269, m.nt. Reijntjes.  
HR 14 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1200, *NJ* 2016/364, m.nt. T. Kooijmans.  
HR 6 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2762.  
HR 26 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:422, ECLI:NL:PHR:2019:72.

## 2.3 *Gerechtshoven*

Hof 's-Gravenhage 3 maart 1998, ECLI:NL:GHSGR:1998:AB8351.  
Hof 's-Gravenhage 5 maart 2002, ECLI:NL:GHSGR:2002:AE0653.  
Hof Amsterdam 25 april 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:BC7967.  
Hof Den Bosch 26 februari 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC5849.  
Hof Arnhem 8 juni 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6928.  
Hof 's-Gravenhage 20 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6943, *NJ* 2013/469, m.nt. Keijzer.  
Hof 's-Gravenhage 2 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:747 en 748.  
Hof 's-Gravenhage 19 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3529.

## 2.4 *Rechtbanken*

Rb. Zutphen 13 juli 1987, ECLI:NL:RBZUT:1987:AC3144, *NJ* 1988/721 m.nt. T.M. Schalken.

Rb. Rotterdam 23 december 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:BC7857.

Rb. Haarlem 23 december 2005, ECLI:NL:RBHAA:2005:AU8679.

Rb. Rotterdam 18 november 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BG5222.

Rb. Amsterdam 4 juni 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM6780, *NJ* 2010/591, m.nt. Klip.

Rb. 's-Gravenhage, 10 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BR4404.

Rb. Rotterdam 1 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4116.

Rb. Noord-Nederland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2882.

Rb. Amsterdam 2 augustus 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5487.

## 3. **Officiële bekendmakingen**

Kamerstukken II 1964/65, 7979, 1.

Kamerstukken II 1964/65, 7979, 2.

Kamerstukken II 1964/65, 7979, 3.

Kamerstukken II 1966/67, 7979, 4.

Kamerstukken II 1966/67, 7979, 4a.

Kamerstukken II 1966/67, 7979, 4b.

Kamerstukken II 1964/65, 7979, 4c.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 5.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 6.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 7.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 8.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 9.

Kamerstukken II 1965/66, 7979, 10.

Kamerstukken II 1966/67, 8054, 18.

Kamerstukken II 1967/68, 9492, 3.

Kamerstukken II 1995/96, 24072, 2.

Kamerstukken II 2001/02, 28098.

Kamerstukken II 2001/02, 28351, 3.

Kamerstukken II 2001/02, 28351, 4.

Kamerstukken II 2005/06, 30531, 3.

Kamerstukken II 2008/09, 29521, 114.

Kamerstukken II 2008/09, 32002, 3.

Kamerstukken II 2009/10, 29521, 132.

Kamerstukken II 2011/12, 33 228, 3 en 4.

Kamerstukken II 2012/13, 33572, 6.

Kamerstukken II 2014/15, 34159, 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34372, 3.

Kamerstukken II 2016/17, 34372, 6.

Kamerstukken II 2015/16, 34493, 3.

Kamerstukken I 2016/17, 34372, D.

Kamerstukken I 2017/2018, 34558, A.

Handelingen I 1967, 5e vergadering op 14 maart 1967.

#### **4. Overig**

NOS, 'Transavia maakt tussenlanding in Faro om agressieve passagier te lozen', 1 januari 2019.

[https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf)

<https://www.icao.int/secretariat/legal/lists/current%20lists%20of%20parties/allitems.aspx>.

## **X BIJLAGEN**

### **1. Het onderzoeksteam**

Mr. dr. L.A. van Noorloos – Universitair hoofddocent straf(proces)recht Tilburg University (coördinator)

Mr. L.E.M. Hamers – Onderzoeker Tilburg University

Mr. drs. J. van der Ham – Docent straf(proces)recht Tilburg University

Prof. mr. T. Kooijmans – Hoogleraar straf(proces)recht Tilburg University

Prof. dr. A.C.M. Spapens – Hoogleraar criminologie Tilburg University

Drs. R. Ceulen – Onderzoeker Tilburg University

### **2. Samenstelling begeleidingscommissie**

Prof. mr. P.J.P. Tak – Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit (voorzitter)

Mr. S. Arendse – Directie Wetgeving en juridische zaken Ministerie Justitie en Veiligheid

Mr. V. de Graaf – Juridisch adviseur Ministerie Buitenlandse Zaken

Drs. L.F. Heuts – Wetenschappelijk medewerker WODC

Mr. dr. P.J.J. van der Kruit – Directeur Juridisch Nautisch Adviesbureau B.V.

### **3. Jurisprudentie in hoofdstuk III (waarin Titel VIA als zodanig terugkomt)**

#### *3.1 Hoge Raad*

HR 18 mei 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC7627, *NJ* 1983/49.

HR 24 januari 1984, ECLI:NL:HR:1984:AD5669, *NJ* 1984/538.

HR 10 april 1984, ECLI:NL:HR:1984:AC1399, *NJ* 1984/768.

HR 16 april 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC8840, *NJ* 1986/769.

HR 7 juni 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AB9860, ECLI:NL:HR:1988:AB9860, *NJ* 1988/538 m.nt. Schalken.

HR 12 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8553.

HR 25 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:AD1885, *NJ* 1993/784.

HR 18 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1335.

HR 7 maart 2000, ECLI:NL:PHR:2000:ZD1678, ECLI:NL:HR:2000:ZD1678, *NJ* 2000/539 m.nt. Schalken.

HR 12 december 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8965, *NJ* 2001/240 m.nt. Reijntjes.

HR 11 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZD2712, *NJ* 2002/218.

HR 8 juli 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF5456.

HR 26 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH8607.

HR 18 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7132, *NJ* 2010/186 m.nt. Borgers.

HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629, *NJ* 2011/169.

HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV9070.

HR 11 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4101.

HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3640.



### 3.2 *Gerechtshoven*

Hof 's-Gravenhage 3 maart 1998, ECLI:NL:GHSGR:1998:AB8351.

Hof Amsterdam 25 april 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:BC7967.

Hof Arnhem 8 juni 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6928.

Hof 's-Gravenhage 2 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:747 en ECLI:NL:GHDHA:2015:748.

Hof 's-Gravenhage 19 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3529.

### 3.3 *Rechtbanken*

Rb Zutphen 13 juli 1987, ECLI:NL:RBZUT:1987:AC3144, *NJ* 1988/721 m. nt. T.M. Schalken.

Rb Rotterdam 23 december 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:BC7857.

Rb Haarlem 23 december 2005, ECLI:NL:RBHAA:2005:AU8679.

Rb. Rotterdam 18 november 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BG5222.

Rb Amsterdam 4 juni 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM6780.

Rb. 's-Gravenhage, 10 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BR4404.

Rb. Noord-Nederland 27 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2882.

## 4. **Achtergrond van de geïnterviewde personen**

1. Medewerkers districtsrecherche Zeehavenpolitie, Eenheid Rotterdam
2. Medewerker Maritieme politie, Rotterdam
3. Een wetenschapper
4. Drie personen werkzaam bij het Openbaar Ministerie (AP Amsterdam en FP Amsterdam)
5. Een advocaat
6. Medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
7. Twee medewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
8. Medewerker juridische zaken van de Koninklijke Marine
9. Medewerker juridische zaken luchtvaartmaatschappij
10. Vijf respondenten uit de nautische wereld (o.a. kapiteins, rederijen)

## 5. **Fictieve casus (scenario's) zoals gebruikt in interviews**

- Er is op een schip sprake van een vechtpartij tussen opvarenden.
- De aanwezigen op een schip zien een persoon die zij herkennen als een verdachte die wordt gezocht voor moord en zij waarschuwen de kapitein.
- Er ontstaat een ruzie in een vliegtuig, waarbij wordt gevochten.

Wat wordt er gedaan en op basis van welke wetgeving (strafvordering of andersoortige wetgeving)? Wordt contact met het Openbaar Ministerie (dan wel andere instanties) opgenomen? Vindt er onderzoek plaats? Wordt het incident gemeld? In hoeverre zijn daarbij van belang de nationaliteit van verdachten en/of slachtoffers, de locatie van het schip of vliegtuig en de vlag waaronder wordt gevaren dan wel het land waar het luchtvaartuig staat geregistreerd?