



Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers

position paper

Onhandelbare / agressieve passagiers en Montreal Protocol 2014

Position paper in opdracht van de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers

| Januari 2019

De Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) merkt op dat agressief gedrag van passagiers ('unruly passengers') in aantal en intensiteit wereldwijd nog steeds aan het toenemen is.¹ Een onhandelbare/agressieve passagier is iemand aan boord van een vliegtuig die de gedragsregels niet respecteert of weigert de instructies van bemanningsleden op te volgen, waarmee de goede orde en discipline (ernstig) wordt verstoord.² Het agressieve gedrag aan boord, inclusief verbaal of fysiek geweld tegen bemanningsleden of andere passagiers, is vaak gerelateerd aan het (overmatig) gebruik van drugs of alcohol en kan de veiligheid van passagiers, bemanning en/of vliegtuig in gevaar brengen. In vele gevallen vertoont deze passagier op de luchthaven, voordat hij aan boord van een vliegtuig is gestapt, al kenmerkend en/of afwijkend gedrag. Echter, vaak wordt dit gedrag niet herkend en als het wel herkend wordt komt informatie niet bij de juiste personen terecht. Slechts weinig overtreders worden (in het buitenland) vervolgd en onderworpen aan strafrechtelijke en/of andere juridische (geldelijke) sancties. Oorzaken hiervan zijn problemen met jurisdictie of afwezigheid van een proactieve houding van staten. Daarom is ratificatie van het Montreal Protocol 2014 noodzakelijk. Naast jurisdictie worden hierin gedragingen aan boord van een vliegtuig benoemd die strafbaar dienen te zijn, zoals bijvoorbeeld ook tot uitdrukking is gebracht in het door ICAO in 2018 vastgestelde Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers waarin Staten Guidance wordt aangeboden bij het uitbreiden van administratieve sancties.³

Standpunten VNV

1. Preventie en afschrikking

Alle partijen, inclusief overheden en in het bijzonder alle (grond)personeel op de luchthaven (inclusief horeca) en luchtvaartbemanning moeten actief betrokken worden bij het voorkomen en herkennen van onhandelbare/agressieve passagiers. De focus moet liggen op een duidelijk 'zero-tolerance' beleid. Van belang is dat de inzet ligt op het voorkomen van het aan boord van het vliegtuig komen van potentieel onhandelbare/agressieve passagiers. Daarnaast zijn belangrijk ter preventie en afschrikking: bewustwordings- en waarschuwingcampagnes en een effectief incident-managementsysteem,

inclusief procedures voor het weigeren van deze passagiers en de mogelijkheid van een (internationale) zwarte lijst. Bewustwordings- en waarschuwingcampagnes kunnen de plichten van passagiers benadrukken, tevens kan daarbij duidelijk gemaakt worden dat onhandelbaar/agressief gedrag aan boord niet getolereerd en streng bestraft zal worden. Een proactief handhavingsbeleid van de overheid is daarbij noodzakelijk.

2. Alcohol- en drugsbeleid

Dronken personen zouden niet toegelaten moeten worden aan boord van een vliegtuig. Overmatig gebruik van alcohol of drugs voor of tijdens de vlucht is ontoelaatbaar, evenals het aan boord consumeren van eigen en meegebrachte alcohol. Passagiers die naar het vermoeden van de luchtvaartbemanning onhandelbaar/agressief gedrag vertonen, moet het serveren van alcoholische dranken verder onthouden worden.

3. Training

Personeel dat in aanraking komt met passagiers moet een adequate training krijgen om met agressieve passagiers om te gaan en moet duidelijke informatie en instructies ontvangen om de juiste afwikkeling te bewerkstelligen. Zij dienen te allen tijde te begrijpen dat het van belang is te voorkomen dat passagiers die agressief/onhandelbaar gedrag vertonen aan boord van een vliegtuig komen en dat zij zich tegelijkertijd voldoende gemachtigd voelen om actie te ondernemen. Daarbij dienen dus luchtvaartmaatschappijen cockpit- én cabinepersoneel effectief te faciliteren, trainen en stimuleren om aangifte te doen.⁴

4. Uniform juridisch raamwerk

Preventie en afschrikking moeten, naast een proactief handhavingsbeleid van de overheid, gebaseerd zijn op een uniforme internationale wetgeving om te verzekeren dat staten de nodige juridische handvatten hebben om geschikte straf- of andere maatregelen op te kunnen leggen, zodat agressieve passagiers aansprakelijk gehouden kunnen worden voor hun wangedrag. Afwezigheid van jurisdictie en de daaruit volgende terughoudendheid van autoriteiten is de hoofdreden dat agressieve passagiers op buitenlandse bestemmingen niet vervolgd worden. Sommige landen hebben geen specifieke artikelen in hun wetgeving om tot het arresteren en vervolgen van agressieve passagiers over te kunnen gaan, zelfs als jurisdictie geen probleem vormt.

¹ IATA Factsheet Unruly Passengers, Juni 2017

² ICAO Annex 17 Convention on International Civil Aviation, Annex Security

³ ICAO Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers 2018 4.3 en Appendix B

⁴ Zie ook ICAO Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers 2018 4.6.4. d: "Establishments of training programs and airline staff to enable more effective management and handling of the unruly and disruptive incidents in question, and also aim at improving their knowledge of procedures for documenting and providing information and evidence as complainants and witnesses."

Het Verdrag van Tokyo (TC63)

TC63 is opgesteld in 1963 primair ter voorkoming van kapingen en daarnaast andere strafbare handelingen. Jurisdictie is complex en is in dit verdrag voor onhandelbaar/agressief gedrag slechts beperkt geregeld, evenals de exacte betekenis en omvang van strafbare handelingen. In de praktijk levert deze beperking bij het overhandigen van passagiers met dergelijk gedrag door de gezagvoerder aan de autoriteiten van het land waar het vliegtuig geland is een probleem op met de vervolging en bestrafing. Daarnaast betreft het veelal passagiers die een andere nationaliteit dragen dan de staat van landing, waardoor het ontvangende land weinig affiniteit heeft met het incident en daarmee de wil tot vervolging ontbreekt. Het resultaat is helaas dat de onhandelbare/agressieve passagier veelal wordt vrijgelaten en de mogelijkheid krijgt om de reis te vervolgen, soms zelfs met dezelfde maatschappij of bemanning, zonder geconfronteerd te worden met sancties vanwege het wangedrag. Staten hebben erkend dat TC63 geen afdoende juridisch raamwerk heeft met betrekking tot agressief gedrag van passagiers vanwege juridische hiaten en het gemis aan duidelijkheid over de definitie van misdrijf en overtreding. Derhalve hebben staten het Protocol van Montreal 2014 aangenomen tijdens de diplomatieke conferentie (ICAO) op 4 april 2014.

Het Protocol van Montreal (MP14)

MP14 complementeert TC63 door staten van een duidelijker juridisch raamwerk te voorzien teneinde effectief tegen agressief/onhandelbaar gedrag op te kunnen treden, terwijl het opportuniteitsbeginsel behouden blijft. De belangrijkste bepaling is dat MP14 een verplichte jurisdictie geeft aan de staat van landing, indien het misdrijf voldoende ernstig is. Als de veiligheid van het vliegtuig, personen of eigendommen aan boord of de goede orde of discipline in gevaar komt, moet de staat waarin het vliegtuig landt het zodanig behandelen alsof een misdrijf is gepleegd in deze staat. Daarnaast definieert MP14 gedragingen die beschouwd moeten worden als strafbaar gedrag. Staten worden aangemoedigd om met strafrechtelijke vervolging of andere juridische middelen op te treden. Deze gedragingen omvatten fysiek geweld of een dreiging tot het begaan van fysiek geweld tegen een bemanningslid en het weigeren van het opvolgen van een rechtmatige instructie (om veiligheidsredenen) gegeven door of namens de gezagvoerder.

Ten slotte geeft MP14 de vliegtuigmaatschappij de mogelijkheid tot het recht van compensatie voor de kosten als gevolg van agressief/onhandelbaar gedrag van de passagier. De aanwezigheid van deze clausule heeft voornamelijk een waarde van afschrikking.

Het is dus van belang dat alle staten, inclusief Nederland, MP14 ratificeren en implementeren om daadkrachtig tegen agressief/onhandelbaar gedrag van passagiers op te treden.

Conclusie

De VNV vindt onhandelbaar/agressief gedrag van passagiers ontoelaatbaar aan boord van een vliegtuig. De veiligheid en goede orde moeten te allen tijde gehandhaafd blijven. Passagiers met dergelijk gedrag dienen vervolgd en passend gestraft te worden.

In eerste instantie moet effectief worden voorkomen dat onhandelbare/agressieve passagiers aan boord van een vliegtuig kunnen komen. De VNV is van mening dat alle maatregelen ter voorkoming van onhandelbaar/agressief gedrag aan boord van een vliegtuig aangewend dienen te worden, waaronder bewustwordings- en waarschuwingcampagnes en (internationale) zwarte lijsten. Afwijkend gedrag op de luchthaven dient in een vroeg stadium herkend te worden en de informatie op de juiste plaats terecht te komen.

Teneinde alle staten voldoende handvatten te geven om effectief op te treden tegen onhandelbaar/agressief gedrag en uitgaande van een noodzakelijk proactief handhavingsbeleid, roept de VNV iedere staat, inclusief Nederland, op om het Montreal Protocol 2014 te ratificeren.

De VNV is van mening dat bovenstaande preventieve en operationele maatregelen, standpunten en ratificatie van MP14 een effectieve maar ook noodzakelijke bijdrage zullen leveren aan het verlagen van het aantal incidenten van onhandelbaar/agressief gedrag, waardoor in ieders belang de vliegveiligheid gewaarborgd wordt.