

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2020

Nr. 49

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 december 2019

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van 18 oktober 2019 inzake het vergelijkend onderzoek naar de verhouding tussen intern Defensieonderzoek en strafrechtelijk onderzoek (Kamerstuk 35 300 X, nr. 13). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 december 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aukje de Vries

De griffier van de commissie,
De Lange

1. Hoe verhoudt de opmerking «Defensie is en voelt zich verantwoordelijk voor een goede bedrijfsveiligheid» zich met het feit dat Defensie blijft investeren in ziekmakend buitenlands materiaal en niet handhavend optreedt tegen de verantwoordelijken voor de vele mistanden binnen Defensie (o.a. chroom-6, CARC, PX10, burnpits, hitteletsels, bliksemletsel, fatale eigen-vuurincidenten, fatale materiaalfalen en vreselijke gewelds- en misbruikincidenten)?

Defensie is en voelt zich als werkgever verantwoordelijk voor een goede bedrijfsveiligheid. Ik verwijs daarbij naar onze reactie bij de beantwoording van de feitelijke vragen inzake de Jaarrapportage 2019 Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (Kamerstuk 34 919, nr. 41).

Hierin stellen wij dat wij ongevallen die zijn gebeurd helaas niet kunnen terugdraaien. Evenmin kunnen we veranderen dat Defensie haar zorgplicht in het verleden niet altijd in voldoende mate heeft vervuld. Wij kunnen er echter wel alles aan doen om herhaling te voorkomen. We zijn dan ook vastbesloten om daartoe binnen Defensie de veiligheid verder te versterken. Dit is een omvangrijk en complex proces dat niet van vandaag op morgen gereed is, maar de eerste stappen, het uitvoeren van maatregelen uit het plan van aanpak Veiligheid, zijn inmiddels wel gezet. We boeken vooruitgang, maar in het besef dat er nog veel werk te doen is, is er voorlopig zeker nog geen reden tot tevredenheid.

2. Bent u ermee bekend dat dit wederom het zoveelste onderzoek is in het kader van bedrijfsveiligheid? Bewijst de tsunami aan onderzoeken, tezamen met het uitblijven van maatregelen, dat de veiligheid van militairen wederom het onderspit delft ten faveure van onderzoeken die geld in het laatje brengen voor leden van onderzoekscommissies? Zo nee, waarom niet?

Het onderzoek waarop de gestelde vragen betrekking hebben, is uitgevoerd op verzoek van de Kamer. Tijdens het algemeen overleg van 19 december 2018/17 januari 2019 (Kamerstuk 35 000 X, nrs. 85 en 95) heb ik, na een verzoek van het lid Bosman (VVD), toegezegd te zullen nagaan hoe een aantal andere landen omgaat met de verhouding tussen intern onderzoek door de defensieorganisatie en strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie (OM).

3. Hoe verhoudt de tsunami aan onderzoeken, tezamen met het uitblijven van maatregelen, zich met het feit dat Defensie, gelet op artikel 24 van het Algemeen Organisatiebesluit Defensie, maar liefst zeven toezichthouders kent? Bewijst deze gang van zaken dat toezichthouders faliekant falen en dat er sprake is van taakverwaarlozing? Zo nee, waarom niet?

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 2, heeft Defensie dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van de Kamer. Artikel 24 van het Algemeen Organisatiebesluit Defensie beschrijft de uiteenlopende terreinen waarop de interne toezichthouders actief zijn. Voorts zijn er rijksinspecties die toezicht houden op Defensie, bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Toezichthouders hebben uiteenlopende instrumenten om te interveniëren, maar geen van hen heeft besluitvormende bevoegdheden. Dergelijke bevoegdheden berusten bij het beleid of de uitvoering.

4. Deelt u de mening dat het onderzoek niet objectief is, nu de verhouding tussen intern defensieonderzoek en strafrechtelijk onderzoek verder rijkt dan alleen wetgeving en ongeschreven

rechtsregels (zoals bijv. jurisprudentie) en soft law amper meegewogen zijn in het onderzoek? Kunt u daarbij ook ingegaan op de stelling dat het onderzoek al de nodige objectiviteit mist vanwege het gemis aan kenbronnen (zoals bijv. literaire naslagwerken) ter interpretatie en objectivering van de onderzochte rechtsregels? Deelt u de mening dat het onderzoek hierdoor het karakter heeft van een pretstudie, zoals bijv. de studie Internationale betrekkingen in Historisch Perspectief? Zo nee, waarom niet?

Nee. Het lid Bosman verzocht mij in dit verband te kijken naar de situatie in Canada, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. In het vergelijkend onderzoek zijn uiteindelijk tien landen betrokken. In aanvulling op de genoemde landen is gekeken naar enige landen waarmee nauwe militaire samenwerkingsverbanden bestaan en die zich qua rechtscultuur en -systeem goed laten vergelijken met Nederland. Om die reden zijn ook België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Noorwegen in ogenschouw genomen. In het onderzoek wordt uitgebreid gerefereerd aan de vigerende wet- en regelgeving van de respectievelijke landen. Volledigheidshalve wijs ik in reactie op de vragen op de laatste vier bladzijden van het onderzoek, waar u een lijst van de geraadpleegde naslagwerken treft.

5. Herinnert u zich de vele vragen van het lid Popken om inzage te geven in de toedracht en afdoening van incidenten binnen Defensie (o.a. gezondheidsproblemen), welke u weigerde te beantwoorden? Bent u bereid deze vragen nu wel van een gedegen, desnoods geanonimiseerd, inhoudelijk antwoord te voorzien, nu deze onmisbaar zijn voor de parlementaire controle op de bedrijfsveiligheid? Zo nee, waarom niet en hoe verhoudt zich dit met de recente belofte dat de Kamer niet langer belogen en bedrogen zal worden?

De genoemde vragen zijn eerder beantwoord. Ik zie geen reden die antwoorden aan te passen.

6. Bent u bekend met de kritische bevindingen van majoor mr. A.F. Vink – een vooraanstaand militair – over het militair straf- en tuchtrecht¹? Bent u ook bekend met de kritische bevindingen van mr. S.M. Diekstra – een vooraanstaand militair advocaat – over het militair straf- en tuchtrecht²? Hoe beoordeelt u deze kritische bevindingen? Kunt u dit voor elke kritische bevinding afzonderlijk aangeven? Zo nee, waarom niet?

7. Bent u ermee bekend dat de strafrechtelijke beoordeling van (on)rechtmatig militair geweld, zoals bijvoorbeeld bij een vergisbombardement, een grote impact heeft op het werk en het privéleven van de militair? Deelt u de mening dat het – minder belastende – tuchtrecht op de voorgrond moet staan bij de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van militair geweld, nu het tuchtrecht, in tegenstelling tot het strafrecht, wel enigszins rekening houdt met professioneel gedrag (zoals bijv. art. 10 Wet militair tuchtrecht)? Zo nee, waarom niet?

¹ zie: Militair Rechtelijk Tijdschrift 2017; https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_176336_11/1/.

² zie: Militair Rechtelijk Tijdschrift 2011; https://puc.overheid.nl/Handlers/DownloadDocument.ashx/identifier=PUC_2011006041_11&versienummer=1&type=pdf&ValChk=1RRcezByaDPraEcQpOIK8l1eLZDa5rPkmeb1fKvw5g1.

In reactie op de vragen die betrekking hebben op het militair tuchtrecht verwijs ik, evenals de Staatssecretaris en ik dat hebben gedaan bij de beantwoording van de feitelijke vragen inzake de Jaarrapportage 2019 Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (Kamerstuk 34 919, nr. 41), graag naar de brief die wij uw Kamer op 1 november 2018 hebben aangeboden (Kamerstuk 35 000 X, nr. 19). Deze brief, waarmee een toezegging aan het Kamerlid Bruins Slot (CDA) gestand werd gedaan, gaat uitgebreid in op de aard en doelstelling van het militair tuchtrecht, mede in relatie tot de overige onderdelen van het militaire recht die de (rechts)positie van de militair bepalen, zoals het (militair) strafrecht en het rechtspositionele recht. Wij memoreren op deze plaats graag dat in voornoemde brief wordt geconcludeerd dat het militair tuchtrecht in de huidige vorm een bruikbaar instrument is in de gevallen waarvoor het militair tuchtrecht is bedoeld. Vanuit de praktijk hebben ons geen signalen bereikt dat het huidige systeem aanpassing behoeft.

Wij voegen daaraan graag nog toe dat het militair tuchtrecht historisch verweven is met het (militair) strafrecht. Het onderscheid is gelegen in de soort en ernst van het feit; gedragingen die de interne orde betreffen, vallen onder het militair tuchtrecht. Normoverschrijdingen die een particulier belang of de algemene rechtsorde raken en die voor een effectieve handhaving meer ingrijpende bevoegdheden en sancties vereisen, horen in het (militair) strafrecht thuis.

8. Bent u ermee bekend dat de EHRM-jurisprudentie ruimte biedt voor een tuchtrechtelijke beoordeling en afdoening van (on)rechtmatig militair geweld? Kunt u aangeven waarom u het strafrecht blijft vooropstellen bij de beoordeling en afdoening van (on)rechtmatig militair geweld, terwijl de regering wel onmiddellijk gehoor geeft aan EHRM-uitspraken die gelukszoekers bevoorrechten? Bewijst deze gang van zaken dat de regering met twee maten meet en u niet in lijn handelt met het beginsel van goed werkgeverschap zoals neergelegd in artikel 12bis Militaire Ambtenarenwet 1931? Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs u naar het antwoord op de vragen 6 en 7. Indien een geweldsaanwending naar het oordeel van de commandant (tevens) een verdenking van een strafbaar feit oplevert zal de commandant hiervan aangifte doen. Gelet op de strikte scheiding tussen het militair straf- en tuchtrecht is het wettelijk niet toegestaan om de betreffende geweldsaanwending door toepassing van het militair tuchtrecht af te doen. Het OM is verantwoordelijk voor de vervolging van strafbare feiten en zal op basis van de aangifte beslissen al dan niet over te gaan tot onderzoek en/of strafrechtelijke vervolging. Indien geen vermoeden van een strafbaar feit bestaat, kan de commandant de geweldsaanwending tuchtrechtelijk afdoen.

9. Kunt u aangeven hoeveel kosten verband houden met het onderzoek? Kunt u ook aangeven waaruit deze kosten bestaan en hoe deze tot stand zijn gekomen? Zo nee, waarom niet?

Het onderzoek heeft circa € 24.522 gekost. De kosten zijn te verdelen in loonkosten (circa € 15.840) en reiskosten (circa € 8.682). De onderzoekers hebben onder meer gesprekken gevoerd met specialisten in de onderzochte landen.

10. De vragen zijn per questionnaire gesteld. Zijn er nog schriftelijke of mondelinge contacten geweest na de ontvangst van de questionnaires? Was er nog verduidelijking nodig of is de info vanuit de questionnaires een op een over genomen?

Na ontvangst van de questionnaires hebben de onderzoekers zowel mondeling als schriftelijk contact gehad ter verduidelijking van en nadere toelichting op de antwoorden. Aanvullende inzichten zijn verwerkt in het onderzoeksrapport.

11. Waarom is de questionnaire naar de juridische afdelingen gestuurd en niet naar de safety organisaties? Welke expertise hadden deze juridische afdelingen met begrippen als «just culture» en bijvoorbeeld vliegveiligheid en veiligheid (safety) in het algemeen?

De centrale vraag, over het delen van interne onderzoeksgegevens met justitiële autoriteiten en hoe dit in de onderzochte landen in formele zin is geregeld, is gesteld aan juridische entiteiten van de Ministeries van Defensie, omdat die doorgaans geheel of medeverantwoordelijk zijn voor de desbetreffende nationale en defensieregelgeving en in de praktijk met deze vraagstukken worden geconfronteerd. Medewerkers van deze afdelingen zijn doorgaans in de positie de regelgeving en de praktijk van het proces van verstrekking te beschrijven. Zoals uit de bronvermeldingen blijkt, zijn de procedures voorts veelal beschreven in documenten die ook betrekking hebben op «safety» en «veiligheidscultuur».

12. Zijn de onderzoekers juristen? Of hebben zij ook een zogenaamde safety achtergrond? Zijn er bij het onderzoek mensen betrokken met een ongevalsonderzoekers achtergrond of expertise? Zo nee, waarom niet?

Zoals u heeft kunnen lezen op bladzijde zes van het onderzoeksrapport zijn beide onderzoekers juristen die op basis van jarenlange internationale ervaring en expertise zijn verzocht het onderzoek uit te voeren. Beide onderzoekers hebben affiniteit met de toepassing van onderzoeksprotocollen. Aangezien de centrale onderzoeksvraag geen betrekking had op de onderzoekstechnieken of op de achtergrond van (vlieg)veiligheidsonderzoeken maar op het al dan niet beschikbaar stellen van interne onderzoeksgegevens aan justitiële autoriteiten, zijn er geen ongevalsonderzoekers betrokken.

13. Klopt het dat de VS geen questionnaire heeft ingevuld?

De Amerikaanse vertegenwoordigers hebben in eerste instantie een algemene beschrijving van de uitvoeringspraktijk gegeven. Vervolgens hebben zij in samenspraak met de onderzoekers de questionnaire beantwoord, op basis van de in de desbetreffende paragraaf genoemde regelgeving (zie rapport paragraaf 2.8).

14. Klopt het dat de VS twee verschillende trajecten heeft ten aanzien van het onderzoek: een ongevalsonderzoek en een juridisch onderzoek? Hoe verhouden die twee zich tot elkaar? Is dit vergelijkbaar met de Canadese procedure?

De Verenigde Staten kennen drie gerelateerde maar onderscheiden types ongevalsonderzoeken met elk een eigen doel (zie rapport paragraaf 2.8.3), namelijk het ongevalsveiligheidsonderzoek, het administratieve (ook wel «juridische») onderzoek en het strafrechtelijke onderzoek. Een ongevalsveiligheidsonderzoek en een administratief onderzoek kunnen wel tegelijkertijd met een strafrechtelijk onderzoek worden uitgevoerd, maar mogen dit niet hinderen of bemoeilijken. Dit vraagt zorgvuldige afstemming waarbij, zoals in alle onderzochte landen, het strafrechtelijk onderzoek voorrang heeft. In het algemeen geldt dat wanneer bij het ongevalsveiligheidsonderzoek bewijsmateriaal wordt aangetroffen dat er

op wijst dat het ongeval mogelijk door strafbaar handelen is veroorzaakt, het ongevalsveiligheidsonderzoek wordt geschorst hangende het strafrechtelijke onderzoek. Dit is vergelijkbaar met de Canadese praktijk waarin onderscheid wordt gemaakt tussen ongevalsveiligheidsonderzoeken en disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken. Ook daar kan een intern onderzoek parallel lopen met een strafrechtelijk onderzoek. Indien zich tijdens een intern onderzoek potentieel bewijs aandient van een tot dan toe onbekend strafbaar feit, is de interne onderzoekscommissie verplicht het onderzoek te schorsen.

15. Kunt u voorbeelden noemen van strafbare feiten die reden zijn om het veiligheidsonderzoek te onderbreken? Zitten daar tussen de verschillende landen grote verschillen tussen of juist grote overeenkomsten? Zo ja, welke zijn dat?

In het algemeen geldt in alle landen, zo is tijdens het onderzoek gebleken, dat het opzettelijk of door grove nalatigheid niet uitvoeren van (veiligheids)instructies, waardoor gevaar voor anderen of voor materieel is ontstaan, aanleiding zal zijn om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, al dan niet met onderbreking van een veiligheidsonderzoek. Ook het gebruik van alcohol of drugs kan daarbij relevant zijn. Deze vraag is in de questionnaire niet specifiek aan de orde gesteld, waardoor er geen (grote) overeenkomsten of verschillen tussen landen zijn vastgesteld.

16. In hoeverre is het wenselijk dat onderzoeksorganisaties en de openbaar ministeries samenwerken? Waar blijkt uit het onderzoek dat die samenwerking wenselijk is?

Het aspect van «wenselijkheid» van samenwerking was als zodanig geen onderdeel van de vragen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat in de praktijk opsporingsautoriteiten of andere vertegenwoordigers van het openbaar ministerie als eerste op de plaats van het ongeval aanwezig zijn. Zij zijn dan als eerste in de positie om informatie over de toedracht te verzamelen en getuigen te horen. Omdat het ook van belang is dat interne onderzoeksorganisaties over een zo compleet mogelijk beeld van de toedracht van het ongeval kunnen beschikken, acht men in het algemeen een vorm van samenwerking wenselijk om dubbel werk te voorkomen en de schaarse en specialistische onderzoekscapaciteit optimaal te kunnen inzetten. Zoals blijkt uit de beantwoording van de vragen is die samenwerking in veel landen geprotocolleerd, waarbij het strafrechtelijk onderzoek veelal het primaat heeft.

Over de verhouding tussen de onderzoekorganisatie en het Openbaar Ministerie (OM) heb ik in mijn eerdere brief aan de Kamer (Kamerstuk 35 000 X, nr. 78) al gesteld dat het OM jegens Defensie prudent omgaat met zijn bevoegdheid tot het vorderen van gegevens. De praktijk laat zien dat in de incidentele gevallen dat het OM zich met een vordering tot Defensie richt, het doorgaans alleen het onderzoeksrapport en niet de onderliggende verklaringen opvraagt.

17. Zijn er verschillen tussen de onderzoeken of wettelijke bescherming bij verschillende vormen van ongevallen? Het lijkt in het onderzoek dat luchtvaartongevallenonderzoeken vaak wettelijk beschermd zijn. Klopt dit?

Op ongevalsonderzoeken in de civiele luchtvaart is internationale regelgeving van toepassing, zoals het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Chicago, 7 december 1944, in het bijzonder Annex 13) en de EU-verordening nr. 996/2010 (20 oktober 2010) van het Europees Parlement en de Raad, inzake onderzoek en preventie van ongevallen en

incidenten in de burgerluchtvaart. Dit geldt evenwel niet voor ongevallen met militaire luchtvaartuigen.

18. In hoeverre zijn ongevallenonderzoeken beschermd tegen WOB-verzoeken? Hoe hebben andere landen dat geregeld? Zijn daar overeenkomsten? Zo ja, tussen welke landen?

Op het moment dat met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) een verzoek wordt gedaan tot openbaarmaking van een onderzoeksrapport zal worden beoordeeld of het rapport (integraal) openbaar kan worden gemaakt of dat tekstdelen vertrouwelijk dienen te blijven vanwege toepasselijkheid van een in de Wob genoemde uitzonderingsgrond. Onder andere de privacy van betrokkenen kan dan reden zijn om bepaalde informatie niet openbaar te maken. Uitgangspunt is bijvoorbeeld dat verklaringen die zijn afgelegd niet openbaar worden gemaakt. Bij de vormgeving van ongevalsrapporten wordt daarmee rekening gehouden; de aandacht is gericht op hoe en wat, en niet op wie. Op dit punt werkt Defensie aan verbeteringen. Ik merk overigens op dat de OVV en rijksinspecties hun rapporten actief openbaar maken en dat – in navolging daarvan – ook de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) dat doet. Deze actieve benadering geldt vanzelfsprekend niet voor onderliggende informatie, zoals gespreksverslagen.

Bij de oprichting van de IVD heb ik de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties van toepassing verklaard op de inspectie. Het ligt dan ook voor de hand dat de IVD zich aansluit bij de benadering die Rijksinspecties in de praktijk volgen.

In die benadering blijft, zoals dat in artikel 10, lid 2 van de Wob is verwoord, het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- d: het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e: de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Per Wob-verzoek wordt deze beoordeling gemaakt.

19. In uw brief van 18 oktober 2019 geeft u aan: «de IVD heeft inmiddels in eigen protocollen vastgelegd welke werkwijze zij hanteert en hoe zij met informatie omgaat die in interviews wordt verkregen. Zij verschaft die informatie niet aan derden, ook niet binnen Defensie.». Maar verderop in de brief staat dat: «...wordt in de Aanwijzing SG inzake interne onderzoeken concreet vastgelegd dat verklaringen uit leeronderzoek door Defensie zelf – dat wil zeggen niet door de IVD – niet mogen worden gebruikt voor rechtspositionele maatregelen.». Mag informatie van de IVD nu wel of niet gebruikt worden voor rechtspositionele maatregelen?

De IVD is onafhankelijk en de Aanwijzing SG inzake interne onderzoeken is om die reden niet van toepassing op onderzoek dat de inspectie verricht. De IVD heeft haar werkwijze vastgelegd in protocollen die te raadplegen zijn op www.ivd.nl. Zoals gesteld in mijn brief van 18 oktober 2019 verschaft de IVD geen informatie die uit interviews is verkregen aan derden, ook niet binnen Defensie. Dergelijke informatie van de IVD kan dus niet worden gebruikt voor rechtspositionele maatregelen.

20. Kunt u alle vragen, ongeacht welke reden dan ook om dit niet te doen (zoals bijv. samenhang), apart beantwoorden, desnoods geanonimiseerd, en wel op zodanige wijze dat niet verwezen wordt naar andere antwoorden en Kamerstukken? Zo nee, waarom niet?

Vragen die met elkaar samenhangen, worden in samenhang beantwoord.