

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2019

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2018

Tijdens het afgelopen WGO-P (Kamerstuk 35 000 X, nr. 40) en tijdens de behandeling van de begroting van Defensie (Handelingen II 2018/19, nr. 26, debat over de begroting Defensie 2019) heeft het Kamerlid Bosman (VVD) zich op het standpunt gesteld dat de positie van defensiepersoneel dat meewerkt aan intern onderzoek naar een voorval op het terrein van bedrijfsveiligheid beter zou moeten worden beschermd. Aanvullend stelt het Kamerlid Bosman dat onderzoek met als doel «het trekken van lering uit gebeurtenissen om herhaling te voorkomen», strikt moet worden gescheiden van onderzoek naar de schuldvraag. In dat verband heeft het Kamerlid Bosman mij gevraagd om wettelijk te verankeren dat het onderzoeksdossier van een intern voorvalonderzoek door Defensie, niet kan worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie (OM) naar hetzelfde voorval. Graag doe ik met deze brief, mede namens de Staatssecretaris en mijn ambtgenoot van Justitie en Veiligheid, mijn toezegging gestand om mijn standpunt hierover nader toe te lichten.

De oproep van het Kamerlid Bosman geeft signalen weer van defensiepersoneel, over een gevoelde spanning tussen het willen meewerken aan een veiligere werkomgeving en de idee dat vrijwillige verklaringen afgelegd tijdens een onderzoek mogelijk tegen hen zouden kunnen worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek. Ik weet dat hierover zorgen bij het defensiepersoneel leven en ik neem die gevoelens van onbehagen serieus. Met deze brief beoog ik mede deze zorgen te adresseren.

Elke werkgever, ook Defensie, wil lering trekken uit voorvallen om herhaling te voorkomen en de (bedrijfs)veiligheid te bevorderen. Onderzoek naar ernstige voorvallen op het gebied van bedrijfsveiligheid wordt, sinds kort, door de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) uitgevoerd. Commandanten en leidinggevendenden kunnen een intern onderzoek instellen naar minder ernstige voorvallen. Onderzoek naar bedrijfsvei-

ligheid gaat expliciet niet over de vraag of personen iets kan worden verweten. Defensie onderzoekt voorts ook voorvallen die verband houden met vermoedelijke schendingen van de integriteit of van beveiligingsmaatregelen. Defensie acht het daarbij van belang om lering te trekken uit dergelijk onderzoek, en maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen en – in voorkomend geval – personen met verwijtbaar gedrag verantwoordelijk te houden.

Als sprake is van mogelijk strafbare gedragingen komt het OM in beeld. Bij een strafrechtelijk onderzoek door het OM is waarheidsvinding het doel. Uit het Wetboek van Strafvordering volgt de bevoegdheid van het OM om bij een verdenking van een misdrijf, in het belang van het onderzoek, gegevens te vorderen van degene die toegang tot bepaalde opgeslagen of vastgelegde gegevens heeft (artikel 126nd Wetboek van Strafvordering). Het OM kan zich derhalve in het belang van een strafrechtelijk onderzoek ook tot Defensie richten.

Notitie Stichting Maatschappij en Veiligheid

Het punt dat het Kamerlid Bosman aan de orde stelt, heeft ook de aandacht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV). In een recent verschenen notitie van de SMV hierover wordt tot uitgangspunt genomen dat de bereidheid van personen om een verklaring af te leggen mede afhankelijk is van de gevolgen die potentieel aan de verklaring verbonden kunnen worden. Verondersteld wordt dat de wetenschap dat aan een verklaring geen nadelige gevolgen verbonden kunnen worden, maakt dat een persoon vrij uit zal spreken hetgeen het achterhalen van de toedracht volgens de SMV zou bevorderen.

De SMV signaleert dat zowel publieke als private onderzoekscommissies met deze spanning geconfronteerd kunnen worden. Tegen deze achtergrond pleit de SMV voor een Kaderwet Onafhankelijk Onderzoek. De komst van deze kaderwet zou de wettelijke basis worden voor het instellen van vaste onderzoeksorganisaties en moet tevens een regeling bevatten op basis waarvan vorderingen ter inzage of inbeslagname van het OM van een onderzoeksdossier geweigerd kunnen worden. In de notitie van de SMV wordt veelvuldig verwezen naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). De OVV is specifiek opgericht met het doel om onderzoek te doen naar voorvallen waarbij dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of milieu is veroorzaakt of waarbij dit potentieel had kunnen gebeuren. Net als de IVD doet de OVV geen uitspraak over de vraag of betrokkenen iets kan worden verweten. Voor de OVV geldt dat wettelijk is voorzien in de mogelijkheid om vorderingen van het OM te weigeren. Dit vormt in de kern een beperking van de hierboven genoemde bevoegdheid van het OM op grond van het Wetboek van Strafvordering. Andere onderzoeksinstanties, bijvoorbeeld inspecties, hebben deze uitzonderlijke positie niet. Defensie evenmin.

Werkwijze Defensie

Ik ben het met het Kamerlid Bosman eens dat bij een onderzoek het onderzoeksdoel voor de betrokkene duidelijk moet zijn. Ook zijn uitgangspunt dat onderzoeken die strekken tot lering strikt moeten worden gescheiden van onderzoeken naar eventuele individuele verwijtbaarheid onderschrijf ik. Dat is op dit moment bij Defensie ook het geval. In interne regelgeving van Defensie is vastgelegd hoe een intern voorvalonderzoek binnen Defensie moet worden uitgevoerd. In deze regelgeving zijn ook een aantal waarborgen voor betrokkenen vastgelegd. De huidige werkwijze stelt Defensie voldoende in staat om gedegen

onderzoek naar voorvallen te verrichten. In de werkwijze is beoogd een balans te vinden tussen de positie van betrokkenen en de onderzoeksdoelen.

Mede door de opgebrachte zorgen van Kamerlid Bosman wordt de desbetreffende regelgeving op dit moment herzien. In de nieuwe regelgeving wordt een heldere scheiding naar het soort voorvalonderzoeken gemaakt waarbij per soort voorvalonderzoek verschillende procedures, rechten, plichten en waarborgen worden voorgeschreven. Transparantie over het doel van het onderzoek en goede communicatie met een betrokkene over diens positie staan centraal. Beoogd wordt dat betrokkenen voortaan duidelijk en tijdig worden geïnformeerd over hun rechten en plichten. Zo wordt een medewerker voorafgaand aan een gesprek met de leden van een Commissie van Onderzoek geïnformeerd over de doelstellingen van het onderzoek.

In de herziene Aanwijzing is ook de samenloop met strafrechtelijk onderzoek geregeld. Uitgangspunt is dat, indien sprake is van een mogelijk strafbaar feit, het strafrechtelijk onderzoek in beginsel prevaleert boven het interne onderzoek. Bijgevolg doet in die situatie eerst het OM eigen onderzoek. Hierdoor kan het OM als eerste een verklaring van een betrokkene opnemen, vanzelfsprekend met inachtneming van de waarborgen die in het strafrecht gelden. In de regel stelt het OM snel vast of er aanleiding is voor strafrechtelijk onderzoek. Defensie hervat of start een intern onderzoek nadat daarvoor toestemming is verkregen van het OM.

Ten slotte merk ik nog op dat het onderzoeksrapport naar voorvallen met betrekking op de (bedrijfs)veiligheid kort en bondig, maar zo volledig mogelijk behoort te zijn. In het rapport moet worden beschreven welk voorval heeft plaatsgevonden, wat dit heeft veroorzaakt en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Defensie is bezig met het verder verbeteren van de vormgeving van dergelijke rapporten, waarbij tevens aandacht uitgaat naar de positie waarin betrokkenen zich bevinden. Daarnaast is Defensie een aanvullende opleiding aan het ontwikkelen om personeel te scholen om deel te nemen aan onderzoekscommissies.

Relatie strafrechtelijke onderzoeken

De ervaring bij Defensie is dat het OM zich slechts incidenteel met een vordering tot Defensie richt en dat daarbij de vordering zich vrijwel altijd beperkt tot het onderzoeksrapport en zich niet uitstrekt tot de onderliggende verklaringen. De IVD maakt haar onderzoeksrapporten zelf openbaar. Opgemerkt moet worden dat onderzoeksrapporten voor het OM uit het oogpunt van waarheidsvinding belangrijke bronnen kunnen zijn om technische en feitelijke informatie te achterhalen die relevant zijn in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Dit is bij rapporten van de OVV niet anders.

Aanvullend moet vermeld worden dat er jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is over het gebruik en de toelaatbaarheid in een (later) strafproces van verklaringen die een betrokkene in een ander soort procedure heeft afgelegd. Deze verklaringen kunnen gelet op deze jurisprudentie niet zonder meer als bewijs tegen betrokkene in een eventuele strafprocedure gebruikt worden. Voor de toelaatbaarheid van deze verklaringen in een strafprocedure acht het EHRM met name van belang dat de positie van een betrokkene in beide procedures met dezelfde waarborgen, rechten en plichten is omkleed. De omstandigheden waaronder een persoon een verklaring in een intern voorvalonderzoek aflegt zijn echter anders dan wanneer een verdachte een verklaring aflegt

ten overstaan van opsporingsambtenaren. Daarbij geldt in het algemeen dat bij onderzoek naar een verdenking van een strafbaar feit aan waarborgen moet zijn voldaan om de verdachte in vrijheid zijn proceshouding te kunnen laten bepalen. Dit maakt dat naast de vraag naar de toelaatbaarheid van de verklaring tot bewijs ook de vraag aan de orde is hoeveel bewijswaarde een rechter aan een dergelijke verklaring zal hechten. Het beeld, zo dat mocht bestaan, dat een in het kader van een intern onderzoek afgelegde verklaring zonder meer tot bewijs tegen betrokkene in een eventuele strafprocedure zou kunnen worden gebruikt, is niet juist.

Afsluitend

Ik ben van mening dat Defensie langs andere wegen dan met wetgeving, te weten het zorgvuldig informeren van betrokkenen over aard en doel van het onderzoek, de met waarborgen omklede positie van betrokkene en de verbeterde vormgeving van onderzoeksrapporten, de gesignaleerde spanning voldoende adresseert en waarheidsvinding binnen de organisatie borgt.

Het voorstel van het Kamerlid Bosman zou in de kern betekenen dat voor Defensie een uitzonderingspositie wordt gecreëerd ten aanzien van de strafvorderlijke bevoegdheden van het OM. Dit vereist een wettelijke basis en raakt niet alleen Defensie maar ook andere ministeries. Alles afwegende zie ik onvoldoende reden om op dit moment wetgeving te entameren die voor Defensie een uitzonderingspositie zou creëren. Wel ben ik voornemens de ervaringen met betrekking tot de door het Kamerlid Bosman gesignaleerde spanning te doen monitoren en mij daarover aan het eind van 2019 te laten informeren.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten