

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2354

Vragen van het lid **Hachchi** (D66) aan de Minister van Defensie over *de aanwijzing extern optreden in relatie tot de vrijheid van meningsuiting* (ingezonden 23 april 2015).

Antwoord van Minister **Hennis-Plasschaert** (Defensie) (ontvangen 26 mei 2015)

Vraag 1

Wat is uw reactie op het artikel «Gun de militaire ambtenaar zijn grondrecht van de vrijheid van meningsuiting»?¹

Antwoord 1

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het artikel, evenals van het opvolgend geplaatste artikel in het Militair Rechtelijk Tijdschrift ««Haagse muilkorf» of malum necessarium: beperkingen op de ambtelijke vrijheid van meningsuiting vanuit juridisch perspectief»². Het betreft een tweeluik van opinieartikelen die de auteurs op persoonlijke titel hebben geplaatst en waarin zij tot andere conclusies komen. Het Militair Rechtelijk Tijdschrift is een platform waar vrijelijk en publiekelijk kan worden gediscussieerd over juridische zaken die Defensie betreffen. Dit acht ik waardevol voor de juridische discipline en de ontwikkeling van het denken over juridische kwesties.

Vraag 2

Kunt u toelichten waarom de Aanwijzing SG A/978 Extern optreden van het Ministerie van Defensie haar medewerkers verplicht externe publicaties vóóraf voor advies voor te leggen aan de directie Communicatie? Kunt u daarbij ook ingaan op de vraag waarom dit afwijkt van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren van de Minister-President, waarin wordt gesteld dat het gezag de inhoud van een externe publicatie alleen achteraf mag toetsen?

¹ Militair Rechtelijk Tijdschrift, jaargang 108, 2015, aflevering 2, p. 74–81.

² Militair Rechtelijk Tijdschrift, jaargang 108, 2015, aflevering 2, p. 82–89

Antwoord 2

De «Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren» worden in de defensieaanwijzing Extern optreden van toepassing verklaard. De mogelijkheid achteraf te toetsen is daarmee expliciet gemaakt binnen Defensie. De aanwijzing Extern optreden bevat een bijkomende verplichting om vooraf advies te vragen aan de directie Communicatie. Aanwijzing 14 van de Rijksaanwijzingen noemt overigens de mogelijkheid dat de ambtenaar zelf, zo hij daartoe behoefte voelt, voorgenomen uitingen aan zijn bevoegd gezag voorlegt.

Veel van het werk van Defensie is gerelateerd aan operationele inzet, al dan niet in samenwerking met andere landen. Publicaties zouden de veiligheid van medewerkers, de organisatie en de effectiviteit van die inzet kunnen raken. Door voorafgaand aan publicatie advies te vragen, kan de directie Communicatie in overleg met de auteur beoordelen of er mogelijk elementen zijn die operationele en/of veiligheidsrisico's kunnen meebrengen. Vervolgens kan worden bekeken op welke manier de betreffende passages kunnen worden herzien om aanwezig geachte risico's weg te nemen of tot een aanvaardbaar niveau te brengen, terwijl toch tot publicatie kan worden overgegaan. Het gaat in de aanwijzing Extern optreden nadrukkelijk om een advies, niet om een toetsing zoals bedoeld in de Rijksaanwijzingen (Aanwijzing 14).

Vraag 3

Wat is de wettelijke grondslag van de verplichting een externe publicatie vooraf voor advies voor te leggen aan de directie Communicatie?

Antwoord 3

Zowel de Militaire Ambtenarenwet 1931 (artikel 12a, eerste en derde lid) als de Ambtenarenwet (artikel 125a, eerste en derde lid) bevatten de wettelijke grondslag om aan de vrijheid van meningsuiting van (militaire) ambtenaren beperkingen op te leggen, mits deze redelijk zijn en in een democratische rechtsorde noodzakelijk. Toetsing, waaruit rechtspositionele gevolgen kunnen voortvloeien (Aanwijzing 17 in de Rijksaanwijzingen), vindt alleen achteraf plaats. Het voorgaande komt overeen met de eisen van artikel 7 van de Grondwet. Het advies vooraf is juist bedoeld om dergelijke consequenties achteraf zoveel mogelijk te voorkomen en dient daarmee tevens het belang van de auteur.

Vraag 4

Kunt u toelichten wat het precieze doel is van de verplichting een externe publicatie vooraf voor advies voor te leggen aan de directie Communicatie?

Antwoord 4

Zie ook de antwoorden op de vragen 2 en 3. Publicaties zouden de veiligheid van medewerkers, de organisatie en de effectiviteit van operationele inzet kunnen raken. Door voorafgaand aan publicatie advies te vragen, kan de directie Communicatie in overleg met de auteur beoordelen of er mogelijk elementen zijn die operationele en/of veiligheidsrisico's kunnen meebrengen. Door advies vooraf kan dergelijke schade worden voorkomen en de auteur worden behoed voor nadelige consequenties achteraf.

Vraag 5

Is het advies dat de directie Communicatie geeft over de betreffende externe publicatie geheel vrijblijvend of moet het worden opgevat als een directe ambtelijke aanwijzing? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5

Het advies van de directie Communicatie is vrijblijvend. Het advies wordt niet gegeven vanuit een gezagsrelatie tot de auteur. De directie Communicatie kan dan ook geen ambtelijke aanwijzingen geven met betrekking tot de inhoud van de publicatie.

Vraag 6

Indien het advies van de directie Communicatie geheel vrijblijvend is, wat is dan de noodzaak van een dergelijk advies? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

De reden, grondslag en doel van het advies zijn verwoord in de antwoorden op de vragen 2, 3 en 4.

Vraag 7

Is het naast zich neerleggen van het advies van de directie Communicatie door de ambtenaar een vorm van plichtsverzuim? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

De verplichting op basis van de aanwijzing Extern optreden is om een voornemen tot publicatie voor te leggen aan de directie Communicatie. De verplichting uit de aanwijzing Extern optreden strekt zich niet uit tot het opvolgen van het advies van de directie Communicatie. Het is, zoals vermeld bij vraag 5, een vrijblijvend advies.

Vraag 8

In hoeverre wijkt het advies van de directie Communicatie af van een formeel besluit? Is er een mogelijkheid voor de ambtenaar om tegen dit advies bezwaar te maken of in beroep te gaan?

Antwoord 8

Zoals vermeld bij vraag 5, is het advies een vrijblijvend advies. Daardoor heeft het niet de status van besluit waartegen bezwaar- en beroepsprocedures gestart kunnen worden.

Vraag 9

Op basis van welke criteria en objectieve maatstaven stelt de directie Communicatie vast dat een publicatie met een zekere ernst en bestendigheid schade aan het functioneren van de publieke dienst veroorzaakt?

Antwoord 9

De beoordeling of de normen van artikel 12a Militaire Ambtenarenwet 1931 en artikel 125a Ambtenarenwet zijn overschreden, komt toe aan het bevoegd gezag. Deze vindt slechts plaats na publicatie. Als leidraad bij die beoordeling kunnen de criteria worden gehanteerd die staan genoemd in de aanwijzing Extern optreden, zoals die ook in de Rijksaanwijzingen staan genoemd (Aanwijzing 15). De directie Communicatie adviseert voorafgaand aan publicatie en baseert het advies op deze criteria. Daarnaast komt het advies in overleg met de auteur en zo nodig ook met deskundigen tot stand om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de voorgenomen publicatie.

Vraag 10

Bent u er zich van bewust dat een militair, die over het algemeen zeer gezagsgetrouw is, het advies niet snel naast zich neer zal leggen? Zo ja, hoe moet het advies van de directie Communicatie dan worden opgevat door de individuele militair? Bent u er zich van bewust dat hier dan toch een werking van uitgaat die de vrijheid van de militair zal beperken?

Antwoord 10

De advisering door de directie Communicatie vindt in overleg met de auteur plaats. In dat overleg wordt benadrukt dat het om een advies gaat. Ik hecht aan maximale transparantie en openheid. De directie Communicatie zal dan ook niet lichtvaardig negatief adviseren en betreft zo nodig deskundigen bij de totstandkoming van het advies. Vervolgens wordt bezien of het anders formuleren of vormgeven van een publicatie tot een oplossing kan leiden. Als uiteindelijk, ondanks deze inspanningen, verschil van inzicht blijft bestaan, kan de auteur het advies nog steeds naast zich neerleggen. Ik deel dan ook niet de opvatting dat hiervan een werking uitgaat die de vrijheid van de militair beperkt.

Vraag 11

Is het bekend hoe vaak het in het verleden is voorgekomen dat een ambtenaar heeft afgezien van een externe publicatie als gevolg van een advies door de directie Communicatie? Zo ja, hoe vaak is dit gebeurd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Juist omdat het om vrijblijvende adviezen gaat, houdt de directie Communicatie geen registratie bij van afgegeven adviezen. Het bijhouden van een registratie impliceert een formele status, die een vrijblijvend advies niet heeft.

Vraag 12

Deelt u de mening dat een individuele militair het recht heeft voorafgaande aan een publicatie geheel zelf te beoordelen of een uiting schade aan functioneren of publiek dienst zal veroorzaken?

Antwoord 12

Van een militaire of burgerambtenaar mag zelfs worden verwacht dat hij of zij altijd, uit zichzelf of na advies, zelf tot een redelijke afweging komt en beoordeelt of een handeling, waaronder ook mondelinge of schriftelijk uitingen, schade kan toebrengen aan het eigen functioneren of aan het functioneren van de publieke dienst.

Vraag 13

Hoe beoordeelt u het betoog dat de verplichting in Aanwijzing SG A/978 Extern Optreden dat een externe publicatie van een medewerker van Defensie vooraf voor advies moet worden voorgelegd aan de directie Communicatie strijdig is met artikel 7 van de Grondwet, omdat het een vorm van bemoeienis is die de betreffende ambtenaar ontmoedigt te publiceren? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 13

Om de redenen zoals uiteengezet in de antwoorden op de vragen 2 tot en met 10, deel ik de stelling niet dat de verplichting om vooraf advies te vragen strijdig is met artikel 7 van de Grondwet. Dit is overigens ook het betoog in het tweede artikel van het tweeluik.

Vraag 14

Bent u het eens met het argument dat deze verplichting, waarbij de inhoud van de publicatie vooraf moet worden geopenbaard aan de directie Communicatie, een vorm van bemoeienis door de overheid is die de vrijheid van meningsuiting beperkt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

Nee, die mening deel ik niet, zoals blijkt uit de antwoorden op de vragen 2 tot en met 10 en 13.

Vraag 15

Bent u van mening dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting als gevolg van de specifieke bepaling over het vooraf ter advies voorleggen van een externe publicatie verdedigbaar is in een democratische rechtsstaat en dat dit een noodzakelijke en te rechtvaardigen beperking is? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 15

De stelling dat de verplichting om vooraf advies te vragen een beperking oplevert van de vrijheid van meningsuiting, deel ik niet. Zie het antwoord op vraag 14.

Vraag 16

Bent u bereid het artikel en het betoog in dat artikel over de verplichting in de aanwijzing Extern Optreden over een externe publicatie vooraf aan de directie Communicatie voor te leggen wat al dan niet strijdig is met artikel 7 van de Grondwet, te laten beoordelen een externe deskundige of de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA)?

Antwoord 16

Zoals in het antwoord op vraag 1 vermeld, moet het artikel in samenhang worden gezien met het andere artikel van het tweeluik. Het betreft opinieartikelen op persoonlijke titel die tot een verschillende conclusie komen. Dit getuigt van het feit dat defensiemedewerkers de discussie vrij kunnen voeren, ondanks de adviesverplichting. Ik hecht eraan om deze vrije discussie de

ruimte te geven. Het voorleggen van opinieartikelen aan een externe deskundige of commissie ter beoordeling zal die discussie niet bevorderen en acht ik niet wenselijk.

Vraag 17

Kunt u deze vragen elk afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 17

Ja, zoals ik dan ook heb gedaan.