



Afdeling Nederland

Keizersgracht 177

Postbus 1968

1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36

F 020 624 08 89

E amnesty@amnesty.nl

I www.amnesty.nl

Aan de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Datum

4 februari 2019

Onderwerp

Schriftelijke inbreng Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar en Wijziging Ambtsinstructie

Geachte leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,

In uw kamer liggen voor het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaren¹ en het ontwerpbesluit voor een Wijziging van de Ambtsinstructie.² Het Wetvoorstel is al langer onderwerp van bespreking. De voorgenomen wijziging van de Ambtsinstructie is voor consultatie gepubliceerd in mei 2018 en op verzoek van de Tweede Kamer op 20 december aan uw Kamer toegestuurd.

Amnesty International begrijpt dat de Wijziging Ambtsinstructie wordt meegenomen in de verdere behandeling van het Wetvoorstel geweldsaanwending. Begrijpelijk, omdat met de voorgestelde strafbaarstelling van 'schending van de geweldsinstructie', de geweldsinstructie – die nader is uitgewerkt in de Ambtsinstructie – de strafrechtelijke norm wordt.

Het Wetsvoorstel en de Ambtsinstructie stonden centraal tijdens een rondetafelgesprek op 16 januari jl. in de Tweede Kamer. Amnesty en anderen kregen daar de gelegenheid om hun zorgen en aanbevelingen voor het voetlicht te brengen.³

Amnesty's zorgen over het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaren

Het Wetvoorstel creëert een andere positie voor en beoordeling van politiefunctionarissen binnen het strafrecht. Het voorstel voor een majeure wijziging valt op omdat er, voor zover

¹ 'Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke **strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren** die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een **strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie** en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaren), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34641/kst-34641-9?resultIndex=2&sorttype=1&sortorder=4>

² Besluit van houdende wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van gewelddmiddelen en vrijheidsbeperkingen middelen, 20 december 2018, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z24583&did=2018D61300

³ Voor de posities van de genodigden, zie:

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05554



Amnesty kan overzien, geen grondige probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Opmerkelijk genoeg staat ook in de Memorie van Toelichting dat de bestaande strafuitsluitingsgronden voldoende bescherming bieden en dat de rechtsbescherming van politiefunctarissen niet in het geding is.⁴ Dit roept vragen op over de noodzaak voor de voorgestelde wijziging.

Het voorstel voorziet in een nieuwe strafbepaling, namelijk schending van de geweldsinstructie. Het is essentieel dat politiefunctarissen verantwoordelijk gehouden (kunnen) worden voor gedragingen buiten de wettelijke kaders van hun geweldsbevoegdheden. Wil dat echter effectief zijn, dan **moeten die kaders en bijbehorende regels echter wel duidelijk en nauwkeurig zijn**, zodat goed beoordeeld kan worden welk handelen en nalaten als rechtmatig wordt beschouwd en welk niet (het lex certa-beginsel). Helaas voldoet de herziene Ambtsinstructie – evenals de huidige – op dit punt niet.

Amnesty's zorgen over de herziene Ambtsinstructie

Het eventueel verduidelijken van de vage bepalingen in de herziene Ambtsinstructie⁵ laat echter alsnog een ander probleem onopgelost, namelijk dat **de regels zelf niet in lijn zijn met de mensenrechten**. Met name de drempels voor het gebruik van het dienst- en stroomstootwapen liggen te laag. Als de geweldsinstructie inderdaad de strafrechtelijke norm wordt, dan bestaat thans het risico dat politiegeweld dat in strijd is met de mensenrechten onbestraft blijft.

Zo wees in december 2018 het VN-Comité dat toezicht houdt op naleving van het VN-Verdrag tegen marteling de regering er wederom op dat de huidige regels in Nederland er onvoldoende op toezien dat het stroomstootwapen enkel wordt gebruikt in situaties waarin sprake is van een onmiddellijke en reële bedreiging voor het leven of risico op ernstig letsel.⁶

Verder wordt een nieuwe zogenaamde **afweerbevoegdheid** geïntroduceerd voor een reeks geweldsmiddelen, waardoor de politie niet alleen geweld kan gebruiken in concrete gevallen van gevaar, maar ook in situaties van verwacht, potentieel gevaar. De Nota van toelichting legt uit dat de politie geweld kan gebruiken ter afwending van direct gevaar dat *redelijkerwijs* zwaar lichamelijk letsel of de dood van personen tot gevolg *kan* hebben. Daarmee wordt **de drempel om geweld, inclusief geweld middels het dienstvuurwapen dat altijd potentieel dodelijk is, nog verder verlaagd**.

Ook worden regels voorgesteld voor een scala aan zeer verschillende niet-penetrerende projectielen (munitie met enkele of meerdere rubber kogels of projectielen gevuld met kleurstof of pepperspray) die ook zeer verschillende risico's met zich meebrengen. Desondanks zijn de regels generiek geformuleerd en blijft **onduidelijk welk soort projectiel in welke situatie wel – of juist niet – mag worden gebruikt**.

⁴ Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal. Memorie van Toelichting (p.11). Hoofddossier 34 641, 6 januari 2017, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34641-3.html>.

⁵ Amnesty heeft op 9 juli 2018 een briefing opgesteld naar aanleiding van een concept van de herziene Ambtsinstructie: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/10/Amnesty-briefing-wijziging-ambtsinstructie_9-juli-2018.pdf?x68103

⁶ UN CAT, Concluding Observations on the Netherlands: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fNLD%2fCO%2f7&Lang=en



De Ambtsinstructie bevat **tal van andere vage bepalingen**, zoals bijvoorbeeld een misdrijf dat ‘bedreigend is voor de samenleving’.⁷ In reactie op eerdere kritische opmerkingen hierover, verwijst de minister in de Nota van toelichting naar een uitleg bij de totstandkoming van de huidige ambtsinstructie. Amnesty betwijfelt of dat afdoende is om voor burgers, maar met name ook voor politiefunctionarissen zelf, de helderheid te scheppen die hier vereist is.

In de Ambtsinstructie komen volgens Amnesty de **beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit onvoldoende tot uitdrukking**. Deze principes worden in algemene bewoordingen genoemd in de Politiewet, en de Ambtsinstructie zou deze beginselen en hun gevolgen in de praktijk concreet en helder moeten uitwerken.

Het verloop van de Taser-pilot heeft pijnlijk duidelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van vage en (te) ruime regels die niet in lijn zijn met de mensenrechten. Voor de pilot is een tijdelijke geweldsinstructie opgesteld waarin de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet voldoende concreet tot uitdrukking zijn gekomen. Dit heeft er volgens Amnesty (mede) toe bijgedragen **dat agenten het stroomstootwapen risicovol, oneigenlijk en onrechtmatig hebben gebruikt**.

Tijdens het eerste jaar van de pilot werd de Taser 343 keer ingezet, waarvan:

- 13 keer tegen mensen die zich ‘alleen maar’ probeerden te onttrekken aan een aanhouding voor overtreding (dat is zelfs expliciet in strijd met de tijdelijke instructie);
- 15 keer tegen mensen die ingesloten waren;
- 20 keer tegen mensen die al geboeid waren.⁸

In de helft van de keren dat daadwerkelijk is getaserd, gebeurde dat bovendien in *drive-stun* mode, dus direct op het lichaam. Deze *drive-stun* mode leidt niet tot het beoogde doel – namelijk tijdelijke verlamming – en vaak ook niet tot medewerking. Er zijn ook mensen herhaaldelijk *drive-stun* mode getaserd terwijl ze al in de cel of boeien zaten.

Dit is flagrant in strijd met de mensenrechten (artikel 3 EVRM). Toch is de bijsturing tijdens de pilot beperkt: alle inzetten van het stroomstootwapen werden beoordeeld als zijnde rechtmatig en in overeenstemming met de geweldsinstructie, zo merkten ook de onderzoekers op.⁹ Dit roept bij Amnesty indringende vragen op over de effectiviteit van de (externe en interne) beoordeling van politiegeweld.

In plaats van een nog verdere verruiming van de Ambtsinstructie en ongewisse wijziging van de strafrechtelijke beoordeling ervan, is het volgens Amnesty **noodzaak dat (1) de Ambtsinstructie verduidelijkt en aangescherpt wordt, en dat (2) de interne en extern/strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld plaatsvindt in het licht van de mensenrechten en verdragen**, artikel 2 en 3 EVRM in het bijzonder.

⁷ Wijziging Ambtsinstructie, art. 7, 1. b. 3

⁸ Adang, O. et al, 2018, Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg: Evaluatie van de pilot. Apeldoorn, Politieacademie, pp. 29-30

⁹ Adang, O. et al, 2018, Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg: Evaluatie van de pilot. Apeldoorn, Politieacademie, p. 48



Suggesties voor vragen

- Is er een evaluatie van jurisprudentie en of (rechtsvergelijkend) onderzoek waaruit blijkt dat rechters onvoldoende rekening houden met de bijzondere positie van politieagenten? Is de rechtsbescherming van politieagenten in het Strafrecht wel of niet onvoldoende gewaarborgd?
- Verwacht de minister dat, als schending van de geweldsinstructie strafbaar wordt gesteld, meer of juist minder agenten strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld gaan worden? In hoeverre verwacht de minister dat burgers aangifte zullen gaan doen van het nieuwe strafbare feit 'schending van de Ambtsinstructie' en na sepot een artikel 12 procedure zullen inzetten?
- Wat wordt bedoeld met een misdrijf dat 'bedreigend is voor de samenleving' (art. 7). In hoeverre zijn deze misdrijven anders dan de misdrijven die omschreven staan in de andere onderdelen van dit artikel?
- Zijn er academische artikelen, of is er rechtsvergelijkend of jurisprudentieonderzoek, naar het concept 'afweerbevoegdheid'?
- Is het vuurwapengebruik door de Nederlandse politie recent geëvalueerd? Komt daaruit naar voren dat er (goede) redenen zijn voor verdere verruiming voor inzet van het dienstvuurwapen?
- Waarom is gekozen voor eensluidende regels voor het gebruik van alle soorten niet-penetrerende projectielen, terwijl die vanwege hun aard principieel verschillende risico's met zich meebrengen?
- Waarom meent de minister dat inzet van niet-penetrerende projectielen (munitie met een of meerdere rubber kogels, pepperspray, etc.) gerechtvaardigd is tegen personen die een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van zaken (art. 11a.1.d)?
- Wat zijn de overwegingen van de minister om de regels voor de toepassing van het stroomstootwapen niet in overeenstemming te brengen met aanbevelingen van het VN-Comité tegen Marteling van december 2018?

We hopen dat u onze zorgen en vragen kunt meenemen in uw verdere behandeling van het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaren en de Wijziging Ambtsinstructie. Mocht u op enig moment behoefte hebben aan verdere informatie of een persoonlijk gesprek, dan staan wij uiteraard geheel tot uw beschikking.

Met vriendelijke groet,

Gerbrig Klos

Senior medewerker Mensenrechten
Amnesty International Nederland