

EEN MISLUKT EXPERIMENT

DE TASER-PILOT VAN
DE NEDERLANDSE POLITIE



AMNESTY
INTERNATIONAL





Amnesty International Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T 020 626 44 36
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Beeld omslag: © Odilo Girod

© Februari 2018

Vooraf

Internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden, in het bijzonder de VN-Basisprincipes voor het Gebruik van Geweld en Vuurwapens door wetshandhavers vereisen dat politiediensten over een scala aan middelen beschikken om op verschillende manieren op lastige situaties te reageren.¹ Amnesty International is dus niet zonder meer in alle gevallen tegen het gebruik van stroomstootwapens² door wetshandhavers. **De huidige inzet van stroomstootwapens en de geldende regelgeving in Nederland stemmen echter tot grote zorgen en daarom roept Amnesty International de Nederlandse politie op om:**

- het gebruik van stroomstootwapens – door alle politie-teams die het wapen op dit moment gebruiken – op te schorten totdat daarvoor een passend juridisch en operationeel kader is vastgesteld en tot die tijd alle verspreide stroomstootwapens terug te halen. Dat kader moet in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Nederland op grond van internationale mensenrechtenstandaardverdragen en -standaarden;
- af te zien van brede algemene introductie van het stroomstootwapen in de basispolitiezorg;
- alle politie-interventies in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg te staken in alle situaties en omstandigheden die niet neerkomen op onmiddellijke levensbedreigende noodsituaties (bijvoorbeeld gijzelingsituaties).

Amnesty International dringt er verder bij de Nederlandse regering op aan om een wettelijk kader voor het gebruik van geweld te creëren dat in lijn is met de mensenrechtenverplichtingen van Nederland die voortvloeien uit internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden. Leg het gebruik van geweld, waaronder dat van vuurwapens en stroomstootwapens, én de algemene voorwaarden en criteria voor politie-interventies in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg vast in formele wetgeving.

Deze briefing schetst de achtergrond van het lopende pilotproject van de Nederlandse politie voor de algemene inzet van stroomstootwapens in de basispolitiezorg (I). Daarna volgt een samenvatting van Amnesty's belangrijkste zorgen over de mensenrechten naar aanleiding van de eerste pilotfase, de algemene opzet van het project en de tussentijdse evaluatie daarvan (II). Deze bevindingen worden vervolgens nader toegelicht en uitgewerkt (III), en gevolgd door een conclusie en enkele aanbevelingen (IV).

1 In 2015 publiceerde Amnesty International Nederland 'Use-of-Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials'. Daarin worden de concrete maatregelen toegelicht die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gebruik van geweld op rechtmatige wijze en in overeenstemming met de rechten van de mens plaatsvindt, met volledige inachtneming van de Grondbeginselen van de VN.

2 Stroomstootwapens zoals de Taser X2 worden soms in het Engels ook wel 'conducted energy devices' (CED), 'conducted energy weapons' (CEW) of 'electrical discharge weapons' (EDW) genoemd. In deze briefing – die gaat over de mogelijke invoering van de Taser X2 in de basispolitiezorg in Nederland – wordt de term stroomstootwapen gebruikt. Dit is de term die gebruikt wordt in Nederlandse wetgeving en documenten van de politie.

Inhoud

- I. Achtergrond – 5**
- II. Samenvatting van de bevindingen van Amnesty International – 9**
- III. Bevindingen van Amnesty International – 11**
 - 1. Te frequente inzet van stroomstootwapens – 11
 - 2. Alarmerend vaak gebruik in drive-stun mode – 17
 - 3. Ontoereikende en ongeschikte geweldsinstructie – 19
 - 4. Onvoldoende opleiding – 21
 - 5. Zwakke opzet van het pilotproject zonder duidelijk omschreven operationele leemte – 22
 - 6. Ontoereikende en onvolledige tussentijdse evaluatie – 23
 - 7. Zwakke verantwoordingsplicht voor het gebruik van stroomstootwapens – 26
- IV. Amnesty's conclusies en aanbevelingen – 27**

I Achtergrond

In mei 2011 is de Nederlandse politie begonnen met het gebruik van stroomstootwapens (toen de Taser X26) door geselecteerde speciale eenheden (met name: arrestatieteams). Op 1 februari 2017 is een pilotproject gestart met de bedoeling om te besluiten of stroomstootwapens ingezet moeten worden in de basispolitiezorg (BPZ). Er werden vier teams geselecteerd om het pilotproject uit te voeren: het basisteams Amersfoort en het basisteam Zwolle (dit team is recent ook uitgerust met een uitschuifbare wapenstok – een wapen dat breed geïntroduceerd zal worden in de basispolitiezorg), de hondenbrigade in de politie-eenheid Rotterdam en de ondersteuningseenheid van de politie-eenheid Noord-Nederland. Er zijn in totaal 320 agenten gecertificeerd om het wapen te gebruiken. De vier teams kregen de recentelijk ontwikkelde Taser X2.³ De evaluatieperiode loopt volgens planning af op 1 februari 2018, terwijl de tijdelijke toestemming voor de pilotteams om het wapen in te zetten tot en met 31 januari 2019 loopt; tenzij een andersluidend besluit genomen wordt, zullen deze vier teams het wapen nog een jaar na de evaluatiefase blijven gebruiken.

Het lijkt niet helemaal duidelijk wat het eigenlijke doel is van de beoogde brede introductie van stroomstootwapens in de basispolitiezorg. Tijdens de eerste opzet van het pilotproject gaf de minister van Justitie en Veiligheid⁴ feitelijk twee redenen aan het parlement.⁵ Ten eerste de vermindering van de noodzaak om zwaardere middelen, zoals vuurwapens, te gebruiken. Ten tweede dat stroomstootwapens politieagenten zouden kunnen helpen om te gaan met personen die bestand zijn tegen pijn en bij wie het gebruik van pepperspray of een wapenstok niet effectief is.⁶ Deze laatste doelstelling werd ook benadrukt in een verklaring van de politie bij de aankondiging van de start van het pilotproject.⁷ Daarnaast sprak de politie in dezelfde verklaring de verwachting uit dat dit wapen zou kunnen bijdragen aan een vermindering van letsel bij politieagenten.

Op 24 november 2017 publiceerde de politie een tussenrapportage over de eerste zes maanden (februari tot augustus 2017) van het pilotproject.⁸ De bevindingen in die rapportage zijn bijzonder zorgwekkend en zijn de reden waarom Amnesty met deze briefing komt.

-
- 3 NB: De 45 agenten in de politie-eenheid Noord-Nederland zijn in een later stadium van de pilotfase opgeleid en zijn het wapen pas eind augustus 2017 gaan gebruiken. Voor deze eenheid zijn daardoor nog geen gegevens beschikbaar. Zij zijn dus niet meegenomen in dit Amnesty-rapport.
 - 4 In vorige regeringen was de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de politie. Met het aantreden van de nieuwe regering (najaar 2017) werd de naam veranderd in 'Justitie en Veiligheid', de naam die in deze briefing wordt gebruikt.
 - 5 Tussenrapportage pilot stroomstootwapen, Otto Adang (redactie), Sjef Orbons, Bas Mali, Kim Vermeulen, september 2017, p. 3. Tussenrapportage + Bijlagen: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z16292&did=2017D34095
 - 6 Het is zorgwekkend dat de later geformuleerde doelstellingen veel vager waren: 'een bijdrage leveren aan het beheersen en verminderen van het geweld waarmee de politie dagelijks wordt geconfronteerd' – Tweede Kamer, 29628 nr. 686, Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2017 (brief waarin het pilotproject aangekondigd werd).
 - 7 Nieuwsbericht 'politie over start proef stroomstootwapen, 1 feb 2017: <https://www.politie.nl/nieuws/2017/februari/1/00-politie-begint-proef-met-stroomstootwapen.html>.
 - 8 Tussenrapportage pilot stroomstootwapen, Otto Adang (redactie), Sjef Orbons, Bas Mali, Kim Vermeulen, september 2017.

Amnesty International heeft het gebruik van stroomstootwapens in de hele wereld jarenlang op de voet gevolgd en heeft herhaaldelijk gewezen op twee belangrijkste mensenrechtenrisico's en -zorgen over het gebruik van stroomstootwapens,⁹ die ook naar voren worden gebracht door internationale mensenrechtenorganen:¹⁰

Ten eerste worden de risico's voor de gezondheid en het leven van degenen die blootgesteld worden aan stroomstootwapens onderschat. Deze risico's gelden in het bijzonder voor personen die extra gevoelig zijn voor bijwerkingen als gevolg van stroomstoten, zoals zwangere vrouwen, ouderen, mensen met hartziekten of astma, en mensen die onder invloed zijn van drugs en/of medicijnen, waarvan de laatste een van de groepen is die de grootste kans heeft om een stroomstootwapen op zich gericht te krijgen. Ondanks het feit dat zowel autoriteiten als de fabrikant Axon (voorheen Taser International) herhaaldelijk hebben geprobeerd te ontkennen dat stroomstootwapens de directe doodsoorzaak waren, heeft het gebruik van stroomstootwapens in te veel gevallen ten minste bijgedragen aan de dood van een persoon – vaak in combinatie met bestaande risicofactoren.¹¹

Passage uit:



WARNING
Conducted Electrical Weapon
• Can temporarily incapacitate target
• Can cause death or serious injury
• Obey warnings, instructions and all laws.
• Comply with current training materials and requirements.
• See www.Taser.com

Instructeur en gebruiker: Waarschuwingen, risico's & vrijwaringsovereenkomst

WAARSCHUWING *CUMULATIEVE EFFECTEN.* De blootstelling aan CEW [stroomstootwapens] veroorzaakt bepaalde effecten, waaronder fysiologische en metabolische veranderingen, stress en pijn. Bij sommige personen kan het risico op overlijden of ernstig letsel toenemen bij cumulatieve blootstelling aan CEW. Herhaalde, langdurige of voortdurende CEW-toepassingen kunnen bijdragen aan cumulatieve uitputting, stress, cardiologische, fysiologische, metabolische en ademhalingsrisico's en daarmee verband houdende medische risico's die het risico op overlijden of ernstig letsel kunnen vergroten. Beperk herhaalde, voortdurende of gelijktijdige blootstellingen tot een minimum.

FYSIOLOGISCHE EN METABOLISCHE EFFECTEN. Het gebruik van CEW veroorzaakt fysiologische en/of metabolische effecten die het risico op overlijden of ernstig letsel kunnen vergroten. Deze effecten zijn onder meer veranderingen in bloedchemie, bloeddruk, ademhaling, hartslag en -ritme, adrenaline en stresshormonen. In studies op mensen van elektrische ontlading van een enkele CEW van maximaal 15 seconden waren de effecten op zuur-base-evenwicht, creatinekinase, elektrolyten, stresshormonen en vitale functies vergelijkbaar met of minder dan de verwachte veranderingen van een lichamelijke inspanning vergelijkbaar met een worsteling, verzet, vechten, vluchten of de toepassing van een aantal andere

- 9 Zie bijvoorbeeld: Het effect van 'less lethal' wapens en andere wetshandhavingsuitrusting op de mensenrechten, 13 april 2015, indexnummer: ACT 30/1305/2015, beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/1305/2015/en/>; USA: 'Less than lethal'? The use of stun weapons in US law enforcement, 16 december 2008, indexnummer: AMR 51/010/2008, beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/AMR51/010/2008/en/>.
- 10 Zie bijvoorbeeld het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, CPT/Inf (2010)28-deel; Verslag aan de regering van het Verenigd Koninkrijk over het bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, CPT/Inf (2009) 30, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680698700>
- 11 Een recent onderzoek van Reuters bevestigde veel van de risico's die Amnesty International al eerder noemde en bood veel duidelijkheid over hoe stroomstootwapens, in combinatie met andere factoren, kunnen leiden tot ernstige gezondheidsproblemen en zelfs de dood, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/usa-taser-database/>.

geweldsmiddelen of -technieken. Sommige personen kunnen bijzonder gevoelig zijn voor de effecten van het gebruik van CEW. Deze gevoelige personen zijn onder anderen ouderen, mensen met hartklachten, astma of andere longziekten en mensen die lijden aan opwindingsdelirium, ernstige agitatie, zware uitputting, drugsintoxicatie of chronisch drugsmisbruik en/of overdreven inspanning door lichamelijke worsteling. Bij een fysiologisch of metabolisch beperkt persoon kan elke fysiologische of metabolische verandering plotselinge dood veroorzaken of daartoe bijdragen.

....



WAARSCHUWING

CARDIAC CAPTURE. De blootstelling aan CEW in de borststreek bij het hart heeft een kleine kans om extra hartslagen te veroorzaken (cardiac capture). In zeldzame omstandigheden kan cardiac capture tot een hartstilstand leiden. Vermijd waar mogelijk het richten op de frontale borststreek bij het hart om het risico op mogelijk ernstig letsel of overlijden te verminderen. Bij kinderen en dunne volwassenen kan cardiac capture eerder optreden omdat het hart zich meestal dicht bij de door CEW toegediende stroomstoot (de afstand tussen het pijltje en het hart) bevindt. Ernstige complicaties kunnen zich ook voordoen bij mensen met een verminderde hartfunctie of bij mensen met een geïmplanteerde pacemaker of defibrillator.

https://taser.cdn.prismic.io/taser%2F87b87fb3-1a7e-4de1-bc15-537536ee5f50_instructor-and-user-exposure-release.pdf
(vertaling: Amnesty International)

Ten tweede brengt de aard van stroomstootwapens een hoog risico op ‘mission creep’ met zich mee. Het gevaar is dat ze onjuist gebruikt worden of zelfs misbruikt worden voor wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of foltering. Stroomstootwapens zijn namelijk relatief eenvoudig te hanteren, laten bijna geen sporen op de persoon achter en het ernstige lijden dat de persoon toegebracht wordt is niet echt zichtbaar voor de agent. Dit kan ertoe leiden dat politieagenten te gemakkelijk en te snel naar dit wapen grijpen, zonder dat voldoende nagedacht wordt of de situatie het gebruik daadwerkelijk rechtvaardigt en zonder dat zij alternatieve opties overwegen die minder leed veroorzaken en een lager risico opleveren. En er bestaat ook een risico op herhaaldelijk gebruik.

Om te voorkomen dat deze risico’s (voor de gezondheid en op ‘mission creep’) zich daadwerkelijk voordoen, moeten de wetgever en andere verantwoordelijke autoriteiten een breed scala aan maatregelen nemen. Met het oog op deze risico’s heeft Amnesty International de wetgever en andere verantwoordelijke autoriteiten voortdurend opgeroepen om het gebruik van stroomstootwapens alleen toe te staan in levensbedreigende situaties of bij het risico op ernstige verwondingen, om het gebruik van vuurwapens te voorkomen,¹² en deze niet te beschouwen als een onschuldig instrument om medewerking af te dwingen.

12 Dit is tevens de aanbeveling van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in haar 20e rapport: CPT/Inf(2010)28-deel: ‘70. Volgens het CPT moet het gebruik van EDW [stroomstootwapens, AI] beperkt worden tot situaties waarin er sprake is van een reële en onmiddellijke bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen. Een beroep op dergelijke wapens, uitsluitend met het doel om de uitvoering van een bevel te bewerkstelligen, is ontoelaatbaar.’ Alsmede in: Verslag aan de regering van het Verenigd Koninkrijk na het bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, CPT/Inf (2009) 30, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680698700>, par. 12: ‘Het CPT is van mening dat de criteria voor het gebruik van stroomstootwapens door politieagenten ten minste nauw aansluiten bij de criteria voor het gebruik van vuurwapens.’

In dit opzicht is het belangrijk te verduidelijken dat Amnesty International niet in alle gevallen tegen het gebruik van stroomstootwapens door wetshandhavers is. Gezien de hierboven genoemde ernstige risico's is het cruciaal dat de autoriteiten een reeks maatregelen nemen om het gebruik van stroomstootwapens te beperken en zo veel mogelijk te voorkomen dat de gezondheidsrisico's en het risico op 'mission creep' zich daadwerkelijk voordoen.

In Nederland heeft Amnesty International het gebruik van stroomstootwapens ook op de voet gevolgd, met name het lopende pilotproject, en de tussenrapportage beoordeeld. Bij de start van de pilot in februari 2017 gaf Amnesty commentaar op het ontoereikende niveau van de regelgeving voor het pilotproject en wees zij op het risico van 'mission creep' en gezondheidsrisico's, met name bij het gebruik tegen personen van wie kan worden vastgesteld dat zij waarschijnlijk gevoelig zijn voor bijwerkingen van stroomstootwapens.¹³ In september 2017 verschenen in de media berichten over het gebruik van de Taser X2 tegen een man in een separeercel van een ggz-instelling met als doel hem medicatie toe te dienen. Amnesty eiste daarop, in afwachting van de evaluatie van het incident en de invoering van striktere regelgeving, de opschorting van het gebruik van stroomstootwapens.¹⁴

Deze briefing geeft een overzicht van Amnesty's belangrijkste zorgen met betrekking tot de pilot, maar ook ten aanzien van de algemene benadering van de Nederlandse politie van het gebruik van geweld.

-
- 13 Het publieke standpunt van Amnesty International Nederland, 1 februari 2017: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/nederland/het-gebruik-van-stroomstootwapens-in-nederland>. Het VN-Comité tegen Foltering uitte in haar rapport van 2013 over Nederland soortgelijke zorgen geuit en raadde de regering aan om 'af te zien van brede introductie en gebruik' van stroomstootwapens en heeft verklaard dat dergelijke wapens 'uitsluitend dienen te worden gebruikt in zeer beperkte situaties waarin sprake is van een reële en onmiddellijke bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen, als een substituuat voor dodelijke wapens'. VN-Comité tegen Foltering, CAT/C/NLD/CO/5-6, 20 juni 2013, par. 27: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/NLD/CO/5-6&Lang=En.
- 14 Het publieke standpunt van Amnesty International Nederland, 5 september 2017: <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-eist-opschorting-gebruik-stroomstootwapen-politie>.

II Samenvatting van de bevindingen van Amnesty International

- 1) **De pilotteams zetten het stroomstootwapen veel te vaak in en deden dat in situaties die een dergelijk gebruik niet rechtvaardigen:**
 - In situaties die niet overeenkomen met de achterliggende idee van brede introductie in de basispolitiezorg, worden ze ingezet in strijd met de officiële ministeriële voorschriften ('geweldsinstructie') en de veiligheidsvoorschriften van de fabrikant. Kortom: stroomstootwapens lijken te worden beschouwd als de eerste tactische optie om medewerking af te dwingen;
 - Bij de kwetsbaarste personen, zoals personen met een verstandelijke beperking of personen die aan een psychische stoornis lijden of zich in een crisissituatie bevinden;
 - Tegen personen die al onder controle zijn, waaronder personen die al handboeien om hebben;
 - In strijd met het noodzakelijkheidsbeginsel, aangezien andere opties zoals de-escalatie, bemiddeling, tijdelijke terugtrekking, etc. niet lijken te zijn geprobeerd of overwogen;
 - In situaties die niet onmiddellijk levensbedreigend zijn of gevaar op ernstig letsel lijken op te leveren, waardoor het proportionaliteitsbeginsel geschonden wordt.

- 2) **Het stroomstootwapen wordt vaak ingezet in de drive-stun mode, een modus waarbij het wapen tegen het lichaam van een persoon wordt gedrukt. De drive-stun mode is bedoeld om een persoon pijn te doen (en zo medewerking af te dwingen) en niet om iemand te verlammen.** Het gebruik van deze modus is vaak niet effectief, wat het risico vergroot dat langer en herhaaldelijk stroomstoten worden toegediend, met alle gezondheidsrisico's van dien. Het gebruik van drive-stun mode komt vaak neer op een wrede, onmenselijke of vernederende behandeling.

- 3) **De 'Geweldsinstructie' van de minister van Justitie en Veiligheid zelf is ontoereikend en ongeschikt:**¹⁵ ze beschrijft slechts vier zeer algemene situaties waarin het stroomstootwapen mag worden gebruikt, maar bevat geen criteria om te besluiten of het gebruik van het wapen in een bepaalde situatie al dan niet gerechtvaardigd is. Bovendien schrijft de geweldsinstructie niet voor hoe het wapen gebruikt moet worden, wat de situaties zijn waarin het zeker niet gebruikt mag worden en welke voorzorgsmaatregelen genomen moeten worden voordat het wapen wordt gebruikt. De geweldsinstructie schiet dus ernstig tekort om de risico's op overlijden of ernstig letsel in te beperken, én om het risico op oneigenlijk gebruik of misbruik ('mission creep') van stroomstootwapens te voorkomen.

15 De Geweldsinstructie is juridisch bindend, maar geen wet in formele zin. De geweldsinstructie is uitgevaardigd door de minister van Justitie en Veiligheid, dus door een uitvoerende macht. Als zodanig – en zoals de titel 'Geweldsinstructie' normaal gesproken zou impliceren – zou zij de algemene Politiewet (waarin de bevoegdheid van de politie om geweld te gebruiken is vastgelegd) moeten verduidelijken en op die manier dienen als instructie voor de toepassing van deze wet in de praktijk. In zijn huidige vorm schiet de geweldsinstructie in dit opzicht ernstig tekort, waardoor de concrete inzet van stroomstootwapens wordt bepaald in de politieopleiding en -praktijk.

- 4) **Zoals in het tussentijdse evaluatierapport wordt onderkend, is de opleiding ontoereikend en te kort gezien de complexiteit van het wapen;** deze bevat met name niet voldoende oefeningen op basis van scenario's, noch wordt informatie verschaft over de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan het gebruik van het wapen en de voorzorgsmaatregelen die met het oog op deze risico's moeten worden genomen. De minister heeft op 24 november 2017 een extra dag training aangekondigd.
- 5) **De algemene opzet van het pilotproject is ontoereikend en uiterst problematisch.** Er is niet goed omschreven wat de operationele leemte is die door het nieuwe wapen moet worden opgevuld (het soort situaties waarmee de politie te maken krijgt en waarin het stroomstootwapen zou kunnen bijdragen aan het beperken van schade en letsel aan alle betrokkenen, terwijl op een noodzakelijke en proportionele wijze het doel van de interventie kan worden gerealiseerd).
- 6) **De tussentijdse evaluatie is ontoereikend en onvolledig:**
- Er is niet beoordeeld of het gebruik van stroomstootwapens in de verschillende situaties waarin ze zijn gebruikt daadwerkelijk gerechtvaardigd was (onder meer door na te gaan of er in situaties sprake was van 'mission creep') of dat het gebruik van stroomstootwapens in die gevallen in overeenstemming was met de geweldsinstructie;
 - De evaluatie is met name gebaseerd op persoonlijke verslagen van de agenten die het wapen gebruikten en van de persoon tegen wie het is ingezet. De door de wapens zelf geregistreerde gegevens zijn niet opgevraagd en beoordeeld voor de rapportage en zijn niet vergeleken met de persoonlijke verslagen;
 - Er wordt niet beoordeeld of de geweldsinstructie geschikt is om ervoor te zorgen dat het stroomstootwapen alleen op passende wijze werd gebruikt, voor legitieme doeleinden, en wanneer dit noodzakelijk en proportioneel was.
- 7) **Er is geen effectieve verantwoording voor het gebruik van stroomstootwapens door politieagenten.** Het rapportagesysteem voor het gebruik van geweld bevat geen expliciete verplichting voor politieagenten om hun beslissing toe te lichten in het kader van de beginselen van proportionaliteit en noodzakelijkheid, noch worden deze beginselen effectief gebruikt bij de beoordeling van het gebruik van geweld door de politie (in dit geval: het gebruik van stroomstootwapens). Dit blijkt met name uit het feit dat zelfs de meest voor de hand liggende gevallen van misbruik van stroomstootwapens – het gebruik van de drive-stun mode bij personen die al handboeien om hebben – op geen enkel niveau zijn opgepakt, noch door de politieautoriteiten in hun interne beoordelingsproces, noch door toezichthoudende of rechterlijke instanties, noch op politiek niveau door het parlement of het ministerie. Hierdoor wordt de verantwoordingsplicht voor het gebruik van geweld ernstig ondermijnd en wordt straffeloosheid voor buitensporig gebruik van geweld bevorderd.

III Bevindingen van Amnesty International

1) Te frequente inzet van stroomstootwapens

- **Stroomstootwapens worden veel te vaak gebruikt en in situaties die gebruik niet rechtvaardigen.**
 - Hoewel de tussenrapportage geen enkele analyse bevat over de vraag of het gebruik van het stroomstootwapen in de verschillende situaties gerechtvaardigd was, bevat die voldoende zorgwekkende informatie om tot de conclusie te komen dat het stroomstootwapen lichtvaardig gebruikt wordt als middel om medewerking af te dwingen en niet gezien wordt als een gevaarlijk wapen dat alleen gebruikt dient te worden wanneer de situatie een minimale drempel van onmiddellijk dreigend gevaar bereikt heeft.
- **Stroomstootwapens werden te vaak ingezet en in situaties die niet overeenkomen met de achterliggende idee van brede introductie in de basispolitiezorg. Ze lijken te worden beschouwd als de eerste tactische optie om medewerking af te dwingen, in strijd met de officiële voorschriften ('geweldsinstructie') en de veiligheidsvoorschriften van de fabrikant.**
 - Tijdens de tussenrapportageperiode van zes maanden, toen al 275 agenten gecertificeerd waren om het wapen te gebruiken,¹⁶ werd het stroomstootwapen 167 keer op verschillende manieren (trekken van het wapen, waarschuwen, knetteren/de arcing-functie gebruiken, afvuren et cetera) gebruikt in 158 verschillende situaties. In sommige situaties is het wapen meer dan één keer ingezet. Ter vergelijking: de 34.000¹⁷ Nederlandse agenten die zijn uitgerust met een vuurwapen gebruikten dat wapen in heel 2015 slechts 753 keer, inclusief trekken, waarschuwen en afvuren.¹⁸ Hiermee kan het argument dat stroomstootwapens de noodzaak moeten verminderen om vuurwapens te gebruiken, worden weerlegd.
 - Dit blijkt nog duidelijker wanneer gekeken wordt naar de situatie in Amersfoort en Zwolle, waar de politie in heel 2015 minder dan tien keer een vuurwapen gebruikte (waaronder trekken, waarschuwen, waarschuwingsschoten, etc.) en geen enkel schot op een persoon afvuurde.¹⁹ Terwijl de basisteams in deze steden sinds de introductie van de pilot het stroomstootwapen in een half jaar tijd veel vaker gebruikten: respectievelijk 32 en 31 keer. Waarbij het wapen vier, respectievelijk negen keer daadwerkelijk werd afgevuurd). We kunnen dus concluderen dat het stroomstootwapen door de politie in deze steden niet is gebruikt als alternatief voor het vuurwapen, hoewel dat wel een belangrijk argument was voor de introductie ervan. Helaas wordt dit aspect in de tussenrapportage niet nader besproken en wordt niet beoordeeld of er aanwijzingen zijn dat deze teams te gemakkelijk stroomstootwapens inzetten.
 - In meer dan de helft (17 keer) van de 32 gevallen waarin het stroomstootwapen in pijltjes-modus werd gebruikt, werden extra stroomstoten toegediend. Gemiddeld werden in deze 17 gevallen 2,4 extra stroomstoten toegediend. Dit ondanks de expliciete aanbeveling in de veiligheidsvoorschriften van fabrikant Axon om het aantal en de duur van de blootstellingen tot een minimum te beperken.²⁰

16 Dit aantal omvat niet de 45 agenten van de ondersteuningseenheid uit Noord-Nederland, die pas aan het einde van de tussenrapportageperiode met het gebruik zijn begonnen en derhalve niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de periode van de tussenrapportage.

17 Cijfers omtrent schietvaardigheid Politie 2015: <https://data.overheid.nl/data/dataset/cijfers-omtrent-schietvaardigheid-politie-2015>.

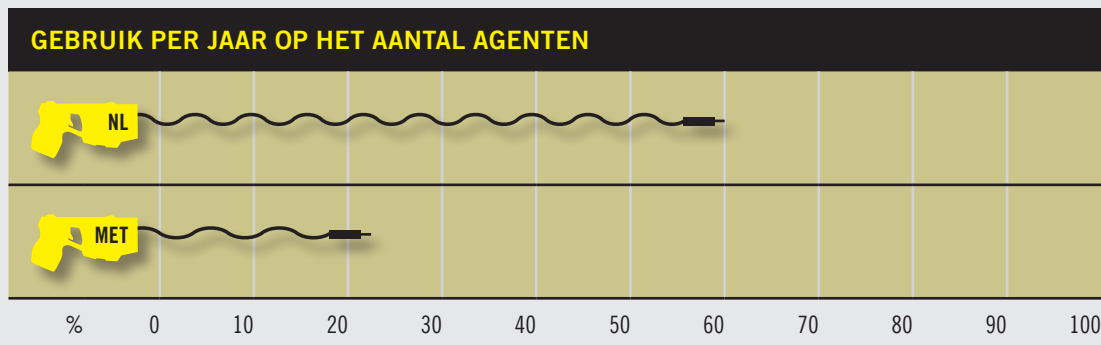
18 Hoewel deze gegevens als zodanig niet openbaar zijn, heeft het Nederlandse mediabedrijf NOS een inzageverzoek gedaan en gegevens uit 2014 en 2015 ontvangen: <https://nos.nl/artikel/2108382-agenten-trokken-vaker-hun-pistool-maar-schoten-minder.html>.

19 Zie: <https://nos.nl/artikel/2108427-hoe-vaak-gebruikten-agenten-in-jouw-gemeente-vorig-jaar-geweld.html>.

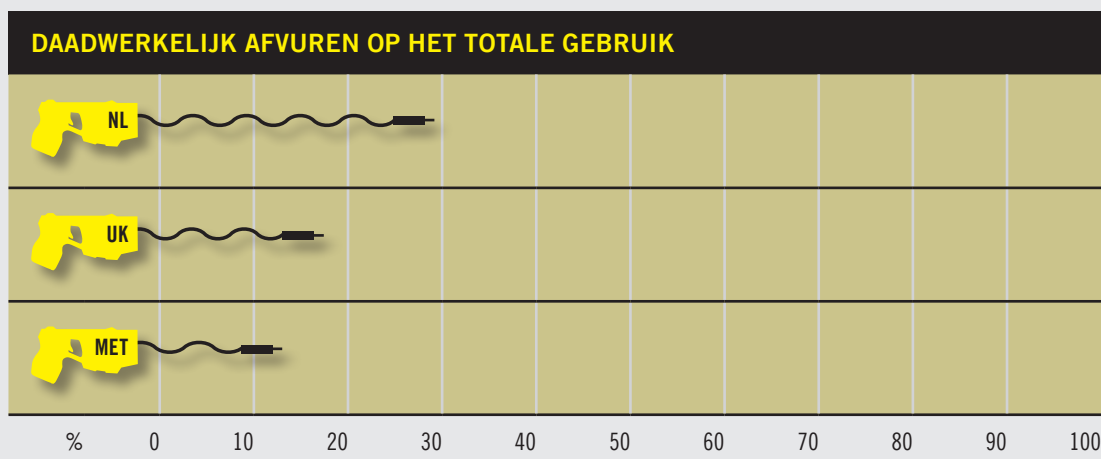
20 Zie Bijlage 8 van de tussenrapportage.

Ter illustratie van de mate waarin het grote aantal inzetten tijdens de pilotfase zorgwekkend is, kan deze vergeleken worden met de situatie in een ander West-Europees land, het Verenigd Koninkrijk:²¹

De Londense politie had in 2016 ongeveer 4.600 opgeleide agenten²² en maakte 2.072 keer gebruik van het stroomstootwapen.²³ Dat betekent dat de pilotteams (275 agenten) het wapen meer dan twee keer zo vaak (2,66 keer) gebruikten als agenten van de Londense politie (MET).



Van de 167 keer dat het straamstootwapen werd gebruikt, werd het wapen 49 keer (29%) daadwerkelijk afgevuurd. Ter vergelijking: In het Verenigd Koninkrijk werd het wapen in 2016 slechts in 17% van de gevallen afgevuurd (en nog minder bij de Londense politie, slechts 13%).²⁴



Gezien deze aantallen is het nogal verbazingwekkend dat de minister van Justitie en Veiligheid in zijn aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij de tussenrapportage tot de conclusie is gekomen dat het gebruik van het stroomstootwapen ‘grosso modo’ overeenkomt met de situatie in het Verenigd Koninkrijk.²⁵

21 De cijfers uit het Verenigd Koninkrijk worden ter illustratie gebruikt, omdat dit het land is dat de meest gedetailleerde en actuele statistieken over het gebruik van stroomstootwapens verstrekt en deze openbaar maakt.

22 <http://news.met.police.uk/news/additional-officers-to-be-trained-in-use-of-taser-247387>.

23 <https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-taser-x26-conducted-energy-devices-statistics-england-and-wales-1-january-to-31-december-2016-data-tables>.

24 Zie <https://www.gov.uk/government/publications/police-use-of-taser-x26-conducted-energy-devices-statistics-england-and-wales-1-january-to-31-december-2016/police-use-of-taser-x26-conducted-energy-devices-statistics-england-and-wales-1-january-to-31-december-2016>.

25 Brief minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, Kamerstukken 29628 nr. 747, 24 november 2017, p. 8; ‘Deze percentages komen, rekening houdend met de beperkte hoeveelheid inzetten die er tot nu toe in Nederland zijn geweest, grosso modo overeen met de ervaringen in de Nederlandse pilot tot nu toe.’ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z16292&did=2017D34095.

- **Stroomstootwapens zijn ingezet tegen de kwetsbaarsten in de samenleving: mensen met psychische problemen in ggz-instellingen.**

- Een ander ernstig punt van zorg is het feit dat in elf gevallen het stroomstootwapen werd gebruikt om een patiënt onder controle te krijgen bij politie-interventies in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg.²⁶ Dit is al als problematisch aangemerkt in de tussenrapportage en heeft in december 2017 ook geleid tot een besluit van de Tweede Kamer om het gebruik van stroomstootwapens in dergelijke instellingen tijdelijk te verbieden tot er een definitief besluit is over de brede introductie van stroomstootwapens in de basispolitiezorg. Dit besluit is echter slechts van tijdelijke aard en is ook ontoereikend om het meer algemene probleem van politie-inzet in dergelijke instellingen aan te pakken, waaronder het feit dat er in dit stadium geen formele rechtsgrondslag lijkt te bestaan voor de politie om met geweld in dergelijke instellingen in te grijpen.

In de tussenrapportage worden 27 gevallen genoemd van het gebruik van het stroomstootwapen in bijzondere omstandigheden (Bijlage 6 tussenrapportage). In ten minste 23 gevallen was betrokkene al onder controle van de politie (bijvoorbeeld in een politievoertuig of -cel) of verbleef hij of zij als patiënt in een ggz-instelling. Een voorbeeld is geval nr. 17: 'Ingesloten verwarde man moest medische toegediend krijgen. Zeer agressief. Schildprocedure waarbij de man zich hevig verzette. 4x stun modes gebruikt om verzet te breken'.

Deze incidenten bevestigen helaas datgene wat het Comité ter voorkoming van foltering van de Raad van Europa in 2016, na haar bezoek aan Nederland constateerde over de politie-inzet in ggz-instellingen:²⁷

'Volgens het CPT zijn dergelijke interventies ongepast en beangstigend voor de betrokken patiënt en voor andere patiënten die daar getuige van zijn. Bovendien worden politieagenten niet opgeleid in de omgang met psychiatrische patiënten en zou hun aanwezigheid en gebruik van geweld er weleens toe kunnen leiden dat een patiënt getraumatiseerd wordt. Psychiatrische instellingen dienen over voldoende goed opgeleid personeel te beschikken om geagiteerde patiënten met psychiatrische stoornissen in bedwang te houden. Het is vooral problematisch om geagiteerde psychiatrische patiënten vanuit een psychiatrische setting in politiehechtenis te krijgen. Het CPT doet een aanbeveling aan de Nederlandse regering om een einde te maken aan het inschakelen van politieagenten of particuliere beveiligers bij het in bedwang houden van geagiteerde patiënten in psychiatrische inrichtingen. Verder dient al het verplegend personeel in psychiatrische inrichtingen op de juiste wijze te worden opgeleid om geagiteerde patiënten in bedwang te houden en dienen er regelmatig nascholingscursussen te worden georganiseerd.'

Blootstelling aan een stroomstootwapen verheft een trauma van een hardhandige politie-interventie, wat bijzonder ernstig en schadelijk is voor personen die het psychisch zwaar hebben (en soms aan een psychose lijden). Ook vergroot het stroomstootwapen het risico op overlijden of ernstige verwondingen.²⁸

26 Antwoorden op Kamervragen, Tweede Kamer der Staten Generaal, 2017Z17469, 20 december 2017.

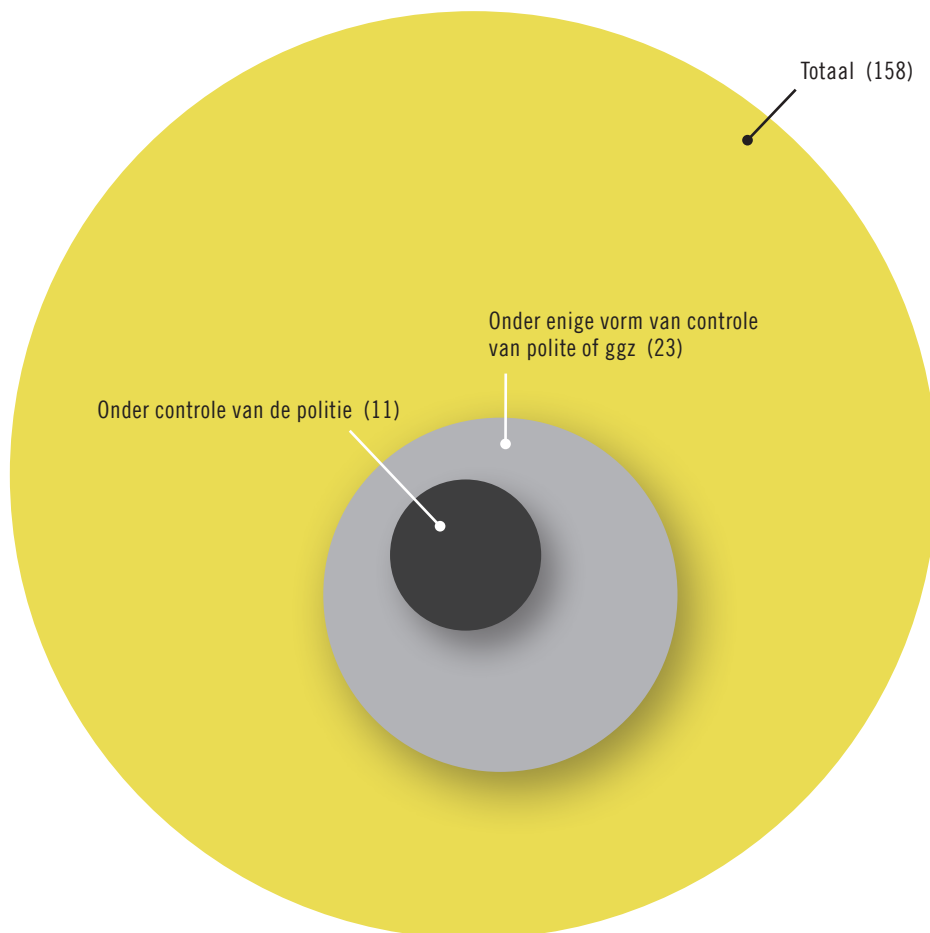
27 Verslag aan de Nederlandse regering over het bezoek dat het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) van 2 tot en met 13 mei 2016 aan Nederland heeft gebracht, vastgesteld op 11 november 2016, p. 55.

28 Zie het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing: CPT/Inf(2010)28-deel: '79. [...] het gebruik van EDW [stroomstootwapens] tegen mensen die een wanen hebben of onder invloed zijn, is een andere gevoelige kwestie; personen in deze gemoedstoestand begrijpen wellicht niet de betekenis van een voorafgaande waarschuwing dat het wapen gebruikt zal worden en kunnen in een dergelijke situatie in plaats daarvan nog geagiteerder worden. Sterfgevallen tijdens aanhouding zijn toegeschreven aan deze medische aandoeningen, met name wanneer EDW zijn ingezet. Daarom is bijzondere voorzichtigheid geboden en dient het gebruik van EDW in een dergelijk geval, en in het algemeen, in situaties waarin EDW het risico op overlijden of verwondingen zouden kunnen vergroten, vermeden te worden. Zie ook: Elish Angiolini, Rapport van de onafhankelijke toetsing van sterfgevallen en ernstige incidenten in politiehechtenis, Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, gepubliceerd in oktober 2017, p. 9; 'Het nationale politiebeleid, de praktijk en opleiding moeten het inmiddels algemeen zichtbare standpunt weerspiegelen dat het gebruik van geweld en dwangmaatregelen tegen iemand in een psychische crisis of die lijdt aan een >

Een bijzonder verontrustend voorval deed zich voor in een politiecel waarbij het stroomstootwapen onder meer in pijltjes-modus werd gebruikt op een verwarde persoon in een psychose die zich verzette tegen het innemen van medicatie. Nadat de medicatie was toegediend, werd de drive-stun mode meerdere malen toegepast om de persoon via het toebrengen van pijn tot medewerking te bewegen zodat de pijltjes verwijderd konden worden (Bijlage 6, incident nr. 8). Dit geval is bijzonder illustratief voor het ernstige risico van ‘mission creep’ bij het gebruik van stroomstootwapens.

- **Er werden stroomstootwapens gebruikt tegen personen die al onder een bepaalde vorm van controle waren of zelfs handboeien om hadden.**
 - ─ In ten minste 23 van de 158 situaties waarin stroomstootwapens werden gebruikt – dat wil zeggen bijna een op de zes gevallen – was de persoon al onder een bepaalde vorm van controle (in een politiecel of -auto of in een ggz-instelling). In elf van deze gevallen stond de betrokkene onder directe controle van de politie, op een politiebureau of in een politieauto.²⁹
 - ─ In ten minste drie van deze gevallen (nr. 4, 7 en 9 van Bijlage 6) had de persoon al handboeien om – een situatie waarin het gebruik van een stroomstootwapen zeer waarschijnlijk neerkomt op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling.

SITUATIES WAARIN EEN STROOMSTOOTWAPEN WERD GEBRUIKT



29 vorm van door drugs of alcohol veroorzaakte psychose een levensbedreigend risico met zich meebrengt'. <https://www.gov.uk/government/publications/deaths-and-serious-incidents-in-police-custody>.

29 Zie de lijst van gevallen in Bijlage 6 bij de tussenrapportage.

- **Schending van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.**

Helaas bevat de tussenrapportage geen analyse over de rechtvaardiging van het gebruik van het stroomstootwapen in de gevallen in Bijlage 6 of in een van de andere situaties. Maar de oppervlakkige en basale informatie die de agenten die de wapens gebruikten gaven, doet al ernstig twijfelen of het gebruik van het stroomstootwapen gerechtvaardigd was.

Wanneer politieagenten geweld van welke aard dan ook gebruiken, moeten zij de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit respecteren, die zowel in de Nederlandse wet³⁰ als in internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden zijn vastgelegd.^{31/32} Dit betekent dat geweld alleen gebruikt mag worden wanneer er geen andere mogelijkheid is om een legitiem doel te bereiken, en dat de mate van geweld niet ernstiger mag zijn dan wat nodig is om dat doel te bereiken (noodzaak). Bovendien mag het door het geweld veroorzaakte letsel niet ernstiger zijn dan het letsel dat door het gebruik van dat geweld voorkomen kan worden (proportionaliteit). Schendingen van deze beginselen bij het gebruik van geweld kunnen leiden tot wrede, onmenselijke of vernederende behandeling en derhalve tot schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.³³

Het is van cruciaal belang om deze beginselen als cumulatieve vereisten te zien. Het feit dat de politie geconfronteerd wordt met een lastige situatie waarin het nodig zou kunnen zijn om gebruik te maken van een bepaald soort geweld is niet voldoende om het concrete geweld te rechtvaardigen dat in die situatie wordt gebruikt. Met het oog op het noodzakelijkheidsbeginsel moet er een concrete beoordeling worden gemaakt van de mate van geweld die wordt gebruikt in vergelijking met andere beschikbare middelen en opties. Het proportionaliteitsbeginsel vraagt om beoordeling van het potentiële letsel dat door het gebruikte geweld kan worden veroorzaakt. Bij de afweging een stroomstootwapen te gebruiken in plaats van andere beschikbare middelen moet uiteraard rekening worden gehouden met de ernstige risico's die het gebruik van dit wapen met zich meebrengt, waaronder het risico op overlijden of ernstige verwondingen. Ook moeten deze worden afgewogen tegen

-
- 30 Art. 7 Politiewet: (1) De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbepenkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf. (5) De uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste tot en met het vierde lid, dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.
- 31 Zie de toelichting met verdere verwijzingen in: Amnesty International, *The Netherlands: Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 2015, Introduction, p. 17. Zie ook het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing in haar 20e rapport: CPT/Inf(2010)28-deel: '69. Het CPT is van mening dat het gebruik van stroomstootwapens onderworpen moet zijn aan de beginselen van noodzakelijkheid, subsidiariteit, proportionaliteit, voorafgaande waarschuwing (indien mogelijk) en voorzorg.'
- 32 NB: De Nederlandse politie, sommige Nederlandse jurisprudentie en andere rapportages zoals deze tussenrapportage gebruiken ook andere begrippen zoals: subsidiariteit, redelijkheid, evenwichtigheid – die op de een of andere manier elementen bevatten van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In deze briefing wordt, in overeenstemming met de Nederlandse Politiewet alsmede de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wordt in deze rapportage alleen gebruikgemaakt van de begrippen noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze zijn toereikend om alle relevante overwegingen bij de beoordeling van het gebruik van geweld te omvatten.
- 33 Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zaak van Anzhelo Georgiev e.a. tegen Bulgarije (zaaknr. 51284/09), uitspraak van 30 september 2014: '66. Het Hof merkt op dat artikel 3 het gebruik van geweld in bepaalde duidelijk omschreven omstandigheden niet verbiedt. Dergelijk geweld mag echter alleen gebruikt worden indien dit onontbeerlijk is, en dient niet buitensporig te zijn [...]. Wanneer een persoon door de politie of andere overheidsambtenaren geconfronteerd wordt, leidt het gebruik van fysiek geweld dat niet strikt noodzakelijk is geworden door het gedrag van de betrokkene zelf tot een aantasting van de menselijke waardigheid en vormt het in beginsel een inbreuk op de in artikel 3 van het Verdrag neergelegde rechten'.

het letsel dat de politie probeert te voorkomen. Dit begrip lijkt op het niveau van de Nederlandse autoriteiten soms te ontbreken, zoals blijkt uit een aantal gevallen waarin zij het gebruik van stroomstootwapens – waaronder in de drive-stun mode – rechtvaardigden om medicatie toe te dienen aan een persoon die al in een separeercel was.³⁴

Bij de 23 incidenten waarbij de persoon al onder controle of bescherming was van een instelling of de politie moet ernstig worden afgevraagd waarom er geen andere mogelijkheid was om de situatie op te lossen – in sommige gevallen zelfs gewoon door een tijdelijke terugtrekking, de deur dichtdoen zodat de persoon een beetje kan kalmeren (bijv. bij incidenten nr. 16 en 17 bevond de persoon zich alleen in zijn kamer, bij incidenten nr. 6, 7 en 10 in een politiecel). Het niet overwegen van andere geweldloze en/of minder ingrijpende opties is in strijd met het noodzakelijkheidsbeginsel.

Bij deze 23 gevallen was aanhouding bovendien niet (meer) het doel van de politie-interventie, aangezien de persoon al onder controle was en in sommige gevallen de aanhouding zelfs al was afgerond. Voor situaties buiten aanhoudingen om geldt zelfs in de geweldsinstructie een minimaal dreigingsniveau: 'ter afwending van direct dreigend gevaar voor eigen of eens anders lijf'. In een aantal van de gevallen in Bijlage 6 lijken de situaties echter niet eens aan een dergelijk laag risico-niveau te voldoen (door de politieagenten gegeven verklaringen waren bijvoorbeeld: 'verdachte³⁵ wilde niet meewerken' – zie nr. 12, 25 – of 'had urine in plastic bekertjes klaarstaan om mee naar de agenten te gooien.' – nr. 25 en nr. 21). In deze gevallen moet het gebruik van stroomstootwapens daarom worden beschouwd als een schending van de al onaanvaardbaar lage norm die in de geweldsinstructie is vastgelegd. Het is in deze gevallen zeker een schending van het proportionaliteitsbeginsel, aangezien – net als in andere gevallen (bijv. nr. 3 en 11) – het risiconiveau erg laag of zelfs hypothetisch bleek te zijn. Geen van de situaties zou het gebruik van een vuurwapen rechtvaardigen.

Ook bij andere dan deze 23 gevallen is zeer de vraag of er een reële dreiging bestond die het gebruik van een stroomstootwapen rechtvaardigde. In een zeer twijfelachtige formulering benadrukt de rapportage dat 'bijna 1 op de 5' personen tegen wie een stroomstootwapen, in welke vorm dan ook (inclusief in de vorm van een waarschuwing) werd gebruikt, gewapend was.³⁶ Daar wordt aan toegevoegd: 'waaronder een bezemsteel' en 'in drie gevallen was er sprake van een vuurwapen'. Zelfs wanneer er 'sprake was' van een vuurwapen, wordt niet vermeld of het vuurwapen in handen van of binnen bereik van de persoon was of dat dit op een bedreigende manier werd gebruikt.

Dit betekent dat in meer dan 80 procent van de gevallen de personen tegen wie het stroomstootwapen gebruikt werden NIET op enige manier gewapend waren. Het is zeer de vraag of er in al deze omstandigheden geen andere manier was om de situatie op te lossen dan door een stroomstootwapen te gebruiken. De tussenrapportage geeft daarop geen antwoord.

34 Zie bijvoorbeeld deze Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, Kamerstukken 29628 nr. 733, 25 september 2017. Over het voorval waarbij een patiënt in een separeercel vier keer in drive-stun mode is getaserd meldt de minister dat: 'Op 12 september 2017 heeft de Hoofdofficier van justitie laten weten dat hij tot het oordeel is gekomen dat betrokken politieambtenaar in overeenstemming met de «geweldsinstructie toepassing stroomstootwapen» heeft gehandeld. Het gebruik van het stroomstootwapen was in de casus noodzakelijk en proportioneel om patiënt op een veilige manier onder controle te brengen met als doel hem de benodigde medicatie toe te dienen. Dit doel kon niet op een minder ingrijpende manier worden bereikt.'

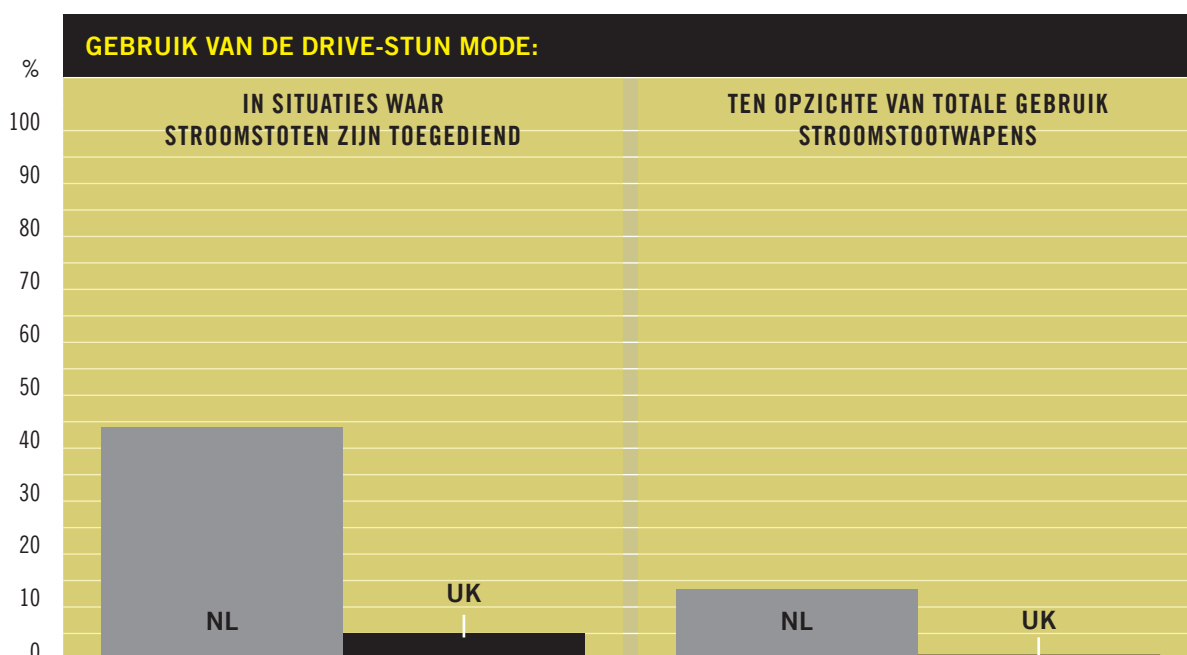
35 De term 'verdachte' wordt in de officiële verslagen gebruikt, ook al was er geen sprake van een misdrijf, maar betrof het slechts een geagiteerde patiënt in een ggz-instelling.

36 Pagina 25 van de tussenrapportage.

2) Alarmerend vaak gebruik in drive-stun mode

De drive-stun mode is een modus die veelal niet effectief is, en die – gezien de beperkte effectiviteit ervan – een hoger risico op herhaald of langdurig toedienen van stroomstoten met zich meebrengt. Gebruik van de drive-stun mode komt in veel gevallen neerkomt op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling.

In iets minder dan de helft (44 procent; 22 van de 49 gevallen) van de situaties waarin stroomstoten zijn toegediend, vond dit plaats in drive-stun mode. Dit is 13 procent van het totale gebruik (trekken, dreigen, knetteren, vuren) van het stroomstootwapen. Om te illustreren hoe alarmerend deze cijfers zijn: in het Verenigd Koninkrijk werd in slechts 5 procent van het aantal stroomstoten (98 van de 1.910) en minder dan 1 procent (98 van de 11.294) van het totale gebruik van stroomstootwapens in 2016 de drive-stun mode gebruikt. Wederom is het verrassend dat gezien deze cijfers de minister van Justitie en Veiligheid tot de conclusie is gekomen dat het gebruik van het stroomstootwapen ‘grosso modo’ overeenkomt met de situatie in het Verenigd Koninkrijk.³⁷



Amnesty International vraagt al lange tijd om een totaalverbod op de drive-stun mode, waarbij het wapen direct op het lichaam wordt gedrukt. De drive-stun mode is bedoeld om een persoon pijn te doen (en zo medewerking af te dwingen) en niet om iemand tijdelijk te verlammen. Het gebruik van deze modus is vaak niet effectief, wat het risico vergroot dat langer en herhaaldelijk stroomstoten worden toegediend, met alle gezondheidsrisico's van dien. Het gebruik in drive-stun mode komt

37 Brief minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, Kamerstukken 29628 nr. 747, 24 november 2017, p. 8; 'Deze percentages komen, rekening houdend met de beperkte hoeveelheid inzetten die er tot nu toe in Nederland zijn geweest, grosso modo overeen met de ervaringen in de Nederlandse pilot tot nu toe.' https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z16292&did=2017D34095. NB: de brief komt op een iets ander percentage uit: (8 procent) 155 (in plaats van 98) van de 1.910 toedieningen van stroomstoten, aangezien hierbij de angled drive-stun mode (57 keer gebruikt) is meegenomen. Deze modus verschilt echter van de (volledige) drive-stun mode, omdat de angled drive-stun mode alleen het stroomcircuit probeert te sluiten wanneer een pijltje de persoon gemist heeft. Deze modus zorgt nog steeds voor tijdelijke verlamming en zou daarom in de modus om pijltjes af te schieten opgenomen moeten worden. Toch kan zelfs 8 procent (Verenigd Koninkrijk) in vergelijking met 44 procent van het gebruik van de drive-stun mode (Nederland) niet echt als 'grosso modo' hetzelfde worden beschouwd.

vaak neer op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling.³⁸ Het gebruik van de drive-stun mode is nog zorgwekkender aangezien de stroomstoot in die modus niet automatisch afgebroken wordt en de duur van de stroomtoediening dus niet beperkt is. Dit in tegenstelling tot de modus waarin pijltjes worden afgevuurd (pijltjes-modus), waarbij de stroom na vijf seconden automatisch onderbroken wordt.³⁹

De beperkte effectiviteit van de drive-stun mode werd ook bevestigd in de tussenrapportage: Gemiddeld werden 2,6 stroomstoten toegediend bij het gebruik in deze modus. In drie gevallen werden door de pilotteams zelfs vijf, zes en zeven stroomstoten toegediend met het stroomstootwapen in de drive-stun mode! De rechtvaardiging voor deze herhaalde toediening van stroomstoten was dat de persoon niet onder controle werd gebracht, maar zich bleef verzetten.⁴⁰

De voorschriften van fabrikant Axon zijn zeer duidelijk in dit opzicht: 'De drive-stun mode is mogelijk niet effectief zijn bij personen met een emotionele stoornis of anderen die mogelijk niet op pijn reageren als gevolg van een dissociatie tussen lichaam en geest. Vermijd het herhaalde gebruik van drive-stun mode bij dergelijke personen indien geen medewerking bewerkstelligd wordt.'⁴¹ Bovendien wordt deze modus wereldwijd vaak misbruikt voor mishandeling en zelfs foltering.⁴²

De tussenrapportage is ook vrij kritisch over het frequente gebruik van de drive-stun mode door de pilotteams. De rapportage wijst er terecht op dat dit gebruik niet kan worden beschouwd als een passend antwoord op situaties die de politie eigenlijk met stroomstootwapens hoopte op te lossen: dat wil zeggen situaties waarin een persoon bestand is tegen pijn (dus situaties waarin het totaal niet logisch is om een wapen te gebruiken op een manier die geacht wordt medewerking door middel van pijn te bewerkstelligen).⁴³ Bovendien komt deze modus niet overeen met de andere doelstelling waarvoor stroomstootwapens binnen de Nederlandse politie verspreid zouden moeten worden: het op afstand tijdelijk verlammen van een gevaarlijke verdachte zonder gebruik te maken van gevaarlijkere middelen zoals een vuurwapen. In drive-stun mode is er nauwelijks afstand tussen de agent en verdachte; een situatie waarin het vuurwapen geen optie zou zijn. De drive-stun mode wordt dus niet in plaats van het vuurwapen gebruikt.

Over het geheel genomen is de drive-stun mode dus nutteloos voor de door de Nederlandse politie genoemde doelstellingen. Om alle bovengenoemde redenen zou de modus verboden moeten worden.

38 De tussenrapportage zelf verwijst naar een bevinding van het Amerikaanse Police Executive Research Forum (PERF) en Community Oriented Policing Services: 'Het gebruik van het stroomstootwapen om medewerking door middel van pijn te bewerkstelligen kan een beperkte doeltreffendheid hebben en kan bij herhaaldelijk gebruik de situatie zelfs verergeren door woede bij de betrokkene te veroorzaken.' http://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Use_of_Force/electronic%20control%20weapon%20guidelines%202011.pdf.

39 Tussenrapportage, p. 22.

40 Tussenrapportage, p. 23.

41 https://taser.cdn.prismic.io/taser%2F87b87fb3-1a7e-4de1-bc15-537536ee5f50_instructor-and-user-exposure-release.pdf.

42 Het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing heeft in haar 20e rapport inderdaad veel kritiek op de drive-stun mode: CPT/Inf(2010)28-deel: '78. [...] Het CPT heeft ernstige bedenkingen bij deze laatste gebruikswijze. In feite hebben goed opgeleide wetshandhavers veel andere controletechnieken tot hun beschikking wanneer zij zich dicht bij een persoon bevinden die onder controle gebracht moet worden.' Zie ook: Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zaak van Anzhelo Georgiev e.a. tegen Bulgarije (zaaknr. 51284/09), uitspraak van 30 september 2014: '76. [...] Ten aanzien van het gebruik van stroomstootwapens wijst het Hof er voorts op dat het CPT, in haar 20e Algemene Rapport (zie paragraaf 41 hierboven), sterke bedenkingen heeft geuit, met name ten aanzien van het gebruik van stroomstootwapens die in de contactmodus gebruikt worden, zoals de wapens die naar verluidt bij de tweede en derde klager gebruikt zijn. Het Hof is, net als het CPT, van mening dat goed opgeleide wetshandhavers veel andere controletechnieken tot hun beschikking hebben wanneer zij zich dicht bij een persoon bevinden die onder controle gebracht moet worden.'

43 Tussenrapportage, p. 42: 'Toepassing van de stun mode vindt zeer frequent plaats maar is beperkt effectief en omstrepen. Verdachten blijken onder stress weinig te merken van de met de stun mode uitgeoefende pijnprikkel. Toepassing van de stun mode past niet bij de argumentatie die gehanteerd wordt als onderbouwing van de noodzaak van invoering van een stroomstootwapen: een wapen waarmee, anders dan door het toedienen van een pijnprikkel, verdachten die niet of minder gevoelig zijn voor pijnprikkels vanaf een veilige afstand onder controle gebracht kunnen worden.'

3) **Ontoereikende en ongeschikte geweldsinstructie**

De 'geweldsinstructie' is ontoereikend en ongeschikt. In andere landen hebben de voorschriften voor het gebruik van stroomstootwapens ten minste de omvang van een klein boekje.⁴⁴ Daarin staan de do's en don'ts, de risico's worden erin benadrukt, en de voorzorgsmaatregelen die genomen dienen te worden om deze risico's te verlagen. De geweldsinstructie in Nederland beslaat minder dan één pagina en is beperkt tot een vaststelling in grote lijnen van vier situaties waarin het gebruik van een stroomstootwapen overwogen kan worden. Ze mist een aantal basiselementen die de voorschriften voor zo'n complex wapen moeten omvatten⁴⁵ en zijn niet in overeenstemming met de internationale mensenrechtenstandaarden:

- Ze bevat geen verbodsbepalingen over wanneer het wapen niet gebruikt mag worden (bijvoorbeeld in een omgeving waar ontvlambare vloeistoffen of gassen zijn, of tegen personen die reeds onder controle zijn). Het ontbreken hiervan is met name zorgwekkend gezien het grote risico op oneigenlijk gebruik of misbruik van dit wapen ('mission creep').
- Ze formuleert geen drempel voor aanvaardbaar gevaar die nodig is om het gebruik van stroomstootwapens toe te staan. Zij stelt alleen een drempel vast in het geval van andere omstandigheden dan een aanhouding (artikel 2d), waarbij de vereiste drempel een onmiddellijke dreiging van enige vorm van lichamelijk letsel is – een drempel die nog steeds te laag is gezien de ernstige risico's die het gebruik van stroomstootwapens met zich meebrengt.⁴⁶ Maar met betrekking tot een persoon die voor een strafbaar feit aangehouden moet worden, is er geen drempel van gevaar vereist. Louter het feit dat een persoon zich aan de aanhouding tracht te onttrekken, zorgt ervoor dat het gebruik van stroomstootwapens is toegestaan (artikel 2b van de geweldsinstructie).⁴⁷ Volgens internationale mensenrechtenstandaarden mag het gebruik van stroomstootwapens, gezien de ernstige risico's die eraan verbonden zijn, alleen worden toegestaan in levensbedreigende situaties, om te voorkomen dat een vuurwapen wordt gebruikt.⁴⁸ Bovendien dient het gebruik van een stroomstootwapen in situaties waarin er risico is op zelfverwonding als buitensporig beschouwd te worden en mag dit alleen in de meest extreme en uitzonderlijke omstandigheden worden toegestaan.

44 Verenigd Koninkrijk: <https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/conducted-energy-devices-taser/#operating-requirements>; North South Wales (Australië), https://www.police.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/456523/TASER_Use_Public_Information.pdf.

45 Ook het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing wees in haar 20e rapport op de noodzaak van goed uitgewerkte voorschriften: CPT/Inf(2010)28-deel '75. Na elk besluit tot de verstrekking van EDW moeten de betrokken autoriteiten ervoor zorgen dat gedetailleerde voorschriften verspreid worden binnen de diensten die over dergelijke wapens zullen beschikken.'

46 Het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing in haar 20e rapport: CPT/Inf(2010)28-deel: '70. Volgens het CPT moet het gebruik van EDW beperkt worden tot situaties waarin er sprake is van een reële en onmiddellijke bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen.'

47 Dit is ook een probleem in de instructies voor de gespecialiseerde arrestatieteams die sinds 2011 gebruikmaken van de Taser X26: de instructies voor deze teams in het kader van een aanhouding maken het ook mogelijk om een stroomstootwapen te gebruiken zonder enige drempel van gevaar vast te stellen (2.2b): Zie de richtlijnen pilot arrestatieteam, 2.2.: 'Het gebruik van het stroomstootwapen is slechts geoorloofd...b. om een persoon aan te houden die zich aan zijn aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken'. In duidelijk contrast met de geweldsinstructie voor de pilotteams geldt dat arrestatieteams het stroomstootwapen buiten aanhoudingssituaties alleen bij levensbedreigende situaties mogen gebruiken. Zie de richtlijnen pilot arrestatieteam, 2.2.: 'Het gebruik van het stroomstootwapen is slechts geoorloofd...c. voor het beëindigen van een direct levensbedreigende situatie.'

48 Het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing deelt deze opvatting in haar 20e rapport: CPT/Inf(2010)28-deel: '70. Volgens het CPT moet het gebruik van EDW beperkt worden tot situaties waarin er sprake is van een reële en onmiddellijke bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen. Een beroep op dergelijke wapens, uitsluitend met het doel om de uitvoering van een bevel te bewerkstelligen, is ontoelaatbaar.' Het VN-Comité tegen Foltering verklaarde in haar rapport uit 2013 over Nederland dat dergelijke wapens 'uitsluitend dienen te worden gebruikt in zeer beperkte situaties waarin sprake is van een reële en onmiddellijke bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen, als een substituuut voor dodelijke wapens'. (VN-Comité tegen Foltering, CAT/C/NLD/CO/5-6, 20 juni 2013, par. 27).

- ─ In de geweldsinstructie voor het gebruik van stroomstootwapens worden geen eisen geformuleerd voor de te nemen voorzorgsmaatregelen, noch worden functionarissen gewaarschuwd voor specifieke risico's voor kwetsbare groepen (zoals zwangere vrouwen, ouderen, personen onder invloed van drugs of alcohol, etc.) of ten aanzien van de risico's van herhaald gebruik.⁴⁹
- ─ Terwijl zowel de pijltjes-modus als de drive-stun mode worden vermeld, wordt het fundamentele verschil tussen de twee niet genoemd. Daardoor ontstaat de (onjuiste) indruk dat er geen fundamenteel verschil bestaat tussen de aard en het effect van deze twee modi, en dat ze naar goeddunken van de functionaris gebruikt kunnen worden. Er wordt geen waarschuwing gegeven voor de beperkte effectiviteit en de risico's van de drive-stun mode, laat staan dat die modus volledig verboden wordt.

In de tussenrapportage wordt een verklaring gegeven voor de zeer summiere formulering van de geweldsinstructie. Daarin wordt gesteld dat de algemene eisen voor het gebruik van geweld – noodzakelijkheid en proportionaliteit – voldoende moeten zijn om het gebruik van stroomstootwapens te reguleren.⁵⁰ De mensenrechtenproblematiek die hierboven, in paragraaf 1 en 2, aan de orde gesteld wordt, levert echter voldoende bewijs dat heel algemeen omschreven regels, die politiefunctionarissen maximale beoordelingsruimte bieden, ertoe leiden dat wapens veel te gemakkelijk gebruikt worden. Uit het ontbreken van criteria, voorwaarden, verplichte voorzorgsmaatregelen blijkt dat er onvoldoende zorg is over het letsel dat stroomstootwapens kunnen toebrengen.

Gezien het grote risico op oneigenlijk gebruik en misbruik ('mission creep') van het stroomstootwapen, moeten de voorschriften zo nauwkeurig en duidelijk mogelijk zijn. De geweldsinstructie is niet alleen ontoereikend om het gebruik van stroomstootwapens op rechtmatige wijze en in overeenstemming met de rechten van de mens te waarborgen, maar laat ook de betrokken politieagenten op onaanvaardbare wijze in het ongewisse ten aanzien van wat er van hen verwacht wordt. Daardoor moeten de agenten de volledige verantwoordelijkheid voor het gebruik van het stroomstootwapen dragen.

49 Ook dit is weer heel verrassend, gezien het feit dat in de geweldsinstructie voor het gebruik van stroomstootwapens door arrestatieteams dergelijke beperkingen en voorzorgsmaatregelen goed zijn opgenomen: Zie de richtlijnen pilot arrestatieteam: '10. Het stroomstootwapen wordt niet gebruikt bij: a. personen die zichtbaar jonger zijn dan 12 jaar; b. vrouwen die zichtbaar zwanger zijn, of c. mensen die zichtbaar lijden aan ademhalings- of andere ernstige gezondheidsstoornissen. 11. Bij het gebruik van het stroomstootwapen dient expliciet rekening te worden gehouden met de gevaren die kunnen ontstaan bij de aanwezigheid van licht ontvlambare of explosieve stoffen. Tevens dient rekening te worden gehouden met de risico's die een eventuele val van de persoon waartegen het stroomstootwapen wordt gebruikt, kan hebben; 12. Het bij het gebruik van het stroomstootwapen raken van het hoofd of de nek van een persoon dient zoveel mogelijk te worden voorkomen; 13. Het opzettelijk schijnen in de ogen van een persoon met de laser-aanwijzer van het stroomstootwapen is niet toegestaan; 14. Met het stroomstootwapen worden bij gebruik ten hoogste drie stroomstoten van ieder vijf seconden op een persoon afgegeven.' Zelfs de voorschriften voor het gebruik van pepperspray regelen het gebruik gedetailleerder dan de huidige geweldsinstructie voor stroomstootwapens (Zie: Ambtsinstructie nr. 12a-c voor het gebruik van pepperspray).

50 Tussenrapportage, p. 11.

4) Onvoldoende opleiding

De deelnemers aan de tweedaagse opleiding achtten deze onvoldoende. In de tussenrapportage staat dat bij de opleiding onvoldoende rekening is gehouden met de complexiteit van het wapen.⁵¹ Er werd kritiek gegeven op het feit dat de opleiding onvoldoende op scenario's gebaseerd is en dat de opleiding de deelnemers geen fundamentele informatie verschafte over de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan het gebruik van stroomstootwapens, met name ten aanzien van bepaalde kwetsbare groepen. Ook werd geen informatie verstrekt over de risico's van langdurige of herhaalde toediening van stroomstoten of andere bijzondere risico's die in de veiligheidswaarschuwingen van de fabrikant worden toegelicht. De door de fabrikant geformuleerde aanbevelingen om de risico's te beperken, maakten dan ook geen deel uit van de opleiding. In de tussenrapportage wordt aanbevolen een extra opleidingsdag toe te voegen om meer oefeningen op basis van scenario's op te nemen, evenals specifieke voorschriften over de problemen in verband met het gebruik van de drive-stun mode en andere gezondheidsrisico's van het stroomstootwapen. Er lijkt een besluit te zijn genomen om de pilotteams een extra opleidingsdag te geven. Maar het blijft zorgwekkend dat de pilotteams het stroomstootwapen na de evaluatieperiode, die eindigt op 1 februari 2018, zullen blijven gebruiken zonder dat wordt nagegaan of alle agenten een toereikende en adequate opleiding hebben gevolgd.⁵²

51 Tussenrapportage, p. 42: 'De tweedaagse opleiding was te kort. Daarmee is aan de complexiteit van het bedienen van stroomstootwapen, aan het integreren van het toepassen van het wapen met andere geweldsmiddelen en aan de potentiële gezondheidsrisico's te weinig recht gedaan. Er bestaat behoefte aan vervolgtraining en integratie van het stroomstootwapen in de IBT-trainingen.'

52 Het is ook belangrijk om te vermelden dat elk Taser-apparaat heel anders werkt. Het is daarom van cruciaal belang dat leden van arrestatieteams die opgeleid zijn om de Taser X26 te gebruiken een volledig nieuwe opleiding volgen als ze op enig moment de X2 krijgen.

5) Zwakke opzet van het pilotproject zonder duidelijk omschreven operationele leemte

Over het geheel genomen lijkt de opzet van het pilotproject zwak en zeer problematisch. Of er een nieuw wapen bij de politiezorg moet worden ingevoerd, mag niet alleen afhangen van de beschikbaarheid van een wapen. Er moet sprake zijn van een daadwerkelijke operationele leemte die vraagt om verbetering van de politiezorg en beperking van letsel en verwondingen van alle betrokkenen. Voor het identificeren van die leemte is grondige beoordeling vereist van het soort situaties waarmee politieagenten geconfronteerd worden, de manier waarop deze in het verleden zijn aangepakt, de analyse of dit onbevredigend was en of er op andere niveaus verbeteringen moeten worden aangebracht (bijv. opleiding, geweldsinstructie) of dat tekortkomingen inderdaad door het nieuwe wapen verholpen kunnen worden. Een theoretisch denkproces op basis van subjectieve gevoelens van politieagenten dat een wapen in bepaalde situaties kan helpen, is in dit opzicht volstrekt onvoldoende. De voor het gebruik van het wapen beoogde situaties moeten voldoende relevant zijn voor de dagelijkse politiewerkzaamheden om de grote investering (uitrusting en opleiding) te rechtvaardigen. De daaraan verbonden operationele voordelen moeten opwegen tegen de risico's die een specifiek wapen met zich meebrengt (qua letsel en verwondingen, maar ook qua oneigenlijk gebruik of misbruik). In feite mag een zeer geavanceerd wapen zoals de Taser X2 niet worden gebruikt omdat het ernstige risico's voor het toebrengen van letsel met zich meebrengt, een hoog opleidingsniveau vereist en zelfs dan kan leiden tot oneigenlijk gebruik of misbruik, en omdat het de politie in slechts een zeer klein aantal situaties zou helpen.

Aandacht had bijvoorbeeld met name moeten uitgaan naar de verwachting van de Nederlandse politie dat het stroomstootwapen zou kunnen helpen tegen gewelddadige of niet-meewerkende personen die bestand zijn tegen pijn en tegen wie het gebruik van een wapenstok of pepperspray niet effectief zou zijn. Deze redenering is namelijk erg moeilijk te volgen: Als een politieagent al een wapenstok of pepperspray heeft gebruikt, dan betekent dit dat hij of zij al te dicht bij de persoon staat om het stroomstootwapen in pijltjes-modus te gebruiken om zo de persoon tijdelijk te verlammen. In deze situatie werkt de drive-stun mode, die bedoeld is om pijn te doen (en zo medewerking af te dwingen) echter ook niet vanwege de 'pijnbestendigheid' van de persoon.

Dit kan alleen maar betekenen dat politieagenten het gebruik van stroomstootwapens overwegen in scenario's waarin ze slechts aannemen, misschien op basis van het gedrag van de persoon, dat de persoon tegen pijn bestand zou kunnen zijn. Dit verhoogt het risico op buitensporig gebruik van stroomstootwapens in ernstige mate, in het bijzonder tegen mensen met psychische problemen.

Het moet betwijfeld worden of deze genoemde scenario's relevant zijn in de feitelijke politiepraktijk en de invoering van een geavanceerd wapen rechtvaardigen gezien de aanzienlijke risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik, en op overlijden of verwondingen.

Een dergelijke analyse van de feitelijke operationele leemte lijkt niet te zijn gemaakt. Er is geen openbaar toegankelijk rapport beschikbaar met een beoordeling van de huidige stand van zaken met betrekking tot het gebruik van geweld in Nederland, mogelijke geconstateerde tekortkomingen en de onderliggende oorzaken daarvan, en waarin wordt nagegaan in hoeverre stroomstootwapens een mogelijke oplossing zouden kunnen bieden voor de gesignaleerde problemen (waaronder begrepen

de verlaging van het risico op overlijden en verwondingen).⁵³ Evenmin wordt in de tussenrapportage of enig ander document over het pilotproject naar een dergelijke analyse verwezen. Ook dient te worden opgemerkt dat de Nederlandse politie, die de afgelopen vijf jaar uit één korps bestond, niet één uniform proces kent voor het registreren van het gebruik van geweld. Goede landelijke cijfers zijn nauwelijks beschikbaar. Dit vormt niet alleen een ernstige belemmering voor de interne evaluatie en de mogelijkheid om daarvan te leren, maar ook voor de externe verantwoordingsplicht en de controle door toezichthoudende organen, het parlement, de academische wereld en journalisten. Het feit dat in een groot deel van de tussenrapportage verwezen wordt naar de – zeer subjectieve – verwachtingen van agenten ten aanzien van het stroomstootwapen, bevestigt dat objectieve operationele behoeften en leemtes niet voldoende geïdentificeerd en geanalyseerd zijn. Gezien de schaarse beschikbare analyses en gegevens is het nog onbegrijpelijker dat besloten is om in de rapportage niet de automatisch vastgelegde gegevens van het wapen te gebruiken en deze te vergelijken met de informatie van de agenten die het gebruikt hebben.

Een andere indicatie dat de gestelde doelen niet aan de operationele realiteit gekoppeld zijn, is de selectie van de eenheden voor het pilotproject. Twee van de geselecteerde teams hebben in het verleden bijna nooit vuurwapens gebruikt, terwijl het verminderen van de noodzaak om een vuurwapen te gebruiken een van de belangrijkste doelen was (zie III.1).

Ook de eerdergenoemde verwachting van de politie (zie Achtergrond en voetnoot nr. 7) dat stroomstootwapens kunnen bijdragen aan de vermindering van het aantal gewonde politieagenten, is niet voor aanvang van het project beoordeeld. Om vast te stellen of stroomstootwapens dit doel kunnen dienen, is beoordeling van het aantal en het soort verwondingen dat de politie in Nederland oploopt en de omstandigheden waaronder dit gebeurt nodig. Ook moet er worden geëvalueerd in hoeverre het hebben van een stroomstootwapen het mogelijk zou hebben gemaakt om dergelijke verwondingen op een rechtmatige, noodzakelijke en proportionele manier te voorkomen. Tijdens het pilotproject zouden verschillende gevallen waarin een stroomstootwapen is gebruikt dan moeten worden vergeleken met de beoogde scenario's waarin het risico bestond dat politieagenten gewond konden raken. Bekeken moet worden of een politieagent al dan niet gewond is geraakt.

Daarnaast is onlangs besloten om een ander wapen – de uitschuifbare wapenstok – onder alle politie-eenheden te verspreiden. Dit besluit is nog niet landelijk uitgevoerd. Dit betekent dat de conclusies over het daadwerkelijke operationele voordeel van het stroomstootwapen niet meer geldig zullen zijn na de landelijke introductie van de uitschuifbare wapenstok. Het is moeilijk te begrijpen waarom het pilotproject met het stroomstootwapen van start is gegaan voordat er voldoende geanalyseerd is in hoeverre de uitschuifbare wapenstok in feite al een scala aan problemen aanpakt waar politieagenten mee te maken hebben.

Bovendien zijn de bevindingen van de drie (en later vier) verschillende politieteams die deelnemen aan de pilot onderling niet vergelijkbaar. Het gaat om een basisteam met en een basisteam zonder uitschuifbare wapenstok, een hondenbrigade en een later aan de pilot toegevoegde ondersteunings-eenheid. De bevindingen kunnen daarom niet cumulatief gebruikt worden, noch kunnen ze doorgetrokken worden naar de algemene politiepraktijk in Nederland.

53 In 2012 is een rapport gepubliceerd over het gebruik van pepperspray en de wapenstok: Kruize/Gruter, 'Politiële bewapening in perspectief – Over gebruik en effectiviteit van pepperspray & wapenstok'. Dat rapport was zeer specifiek gericht op twee soorten wapens en is een paar jaar geleden uitgebracht. Het biedt desalniettemin zeer nuttig inzicht in een reeks kwesties die verband houden met het gebruik van geweld. Het zou raadzaam zijn geweest om de analyse te actualiseren en uit te breiden naar het gebruik van geweld in het algemeen, om te bepalen waar stroomstootwapens precies passen in de huidige politiepraktijk (en waar dat niet het geval is) en welke maatregelen vereist zijn voor een goede invoering van een dergelijk wapen in overeenstemming met de rechten van de mens.

6) Ontoereikende en onvolledige tussentijdse evaluatie

Hoewel enkele van de relevante bevindingen en conclusies van de tussenrapportage in de voorgaande delen genoemd zijn, vertoont die over het geheel genomen ernstige tekortkomingen:

- In de tussenrapportage worden antwoorden geformuleerd op acht deelvragen die slechts gedeeltelijk relevant zijn voor de gedachte achter een pilotproject en worden sommige vragen niet beantwoord. Een groot deel van de rapportage gaat bijvoorbeeld in op de verwachtingen van de potentiële gebruikers, maar er wordt bij de gebruikers niet nagegaan of aan hun verwachtingen voldaan werd (een element dat vooral interessant zou zijn geweest voor degenen die de drive-stun mode toegepast hebben). In de rapportage worden opmerkingen gemaakt over het (subjectieve) 'veiligheidsgevoel' van agenten, maar wordt niet geanalyseerd welke factoren daarop van invloed (hetgeen misschien wel niets met wapens te maken heeft). Afgezien daarvan zou hoe dan ook geen enkel wapen ooit ingevoerd moeten worden eenvoudigweg om politieagenten gerust te stellen. Ook wordt geen antwoord gegeven op de in de rapportage gestelde vraag over de wijze waarop stroomstootwapens het optreden van politieagenten veranderd hebben (zijn zij eerder geneigd om het stroomstootwapen te gebruiken en minder geneigd om een poging tot de-escalatie te doen?).⁵⁴
- In de tussenrapportage wordt niet beoordeeld of het gebruik van het stroomstootwapen onder de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd en gepast was. Ook is niet bekeken of het gebruik technisch gebruik in overeenstemming was met de gebruiksinstructies van de fabrikant. Het technisch gebruik wordt wel beschreven waar het gaat om de plek waar de pijltjes het lichaam raakten. Ook worden cijfers genoemd van het aantal (herhaalde) schoten. Maar een concrete analyse van de technische gegevens, om zo eventuele fouten te signaleren die gecorrigeerd moeten worden, ontbreekt. Dit is een grote tekortkoming voor een dergelijk pilotproject. De waarschijnlijkheid dat een wapen op ongerechtvaardigde of onjuiste wijze gebruikt wordt, moet deel uitmaken van de risicobeoordeling die voorafgaat aan een besluit over het gebruik van een dergelijk wapen.⁵⁵ Ook de vraag of de ministeriële geweldsinstructie is nageleefd (dit was in sommige gevallen niet zo, zie hierboven), of die instructie geschikt werd geacht of herzien moet worden, of de opleiding passend was of aangepast zou moeten worden, et cetera, moet onderdeel uitmaken van de rapportage. Een verontrustend detail hierbij is dat de rapportage – zonder enige zorg of kritiek te formuleren – toelicht dat in drie gevallen geen medische zorg voor de persoon geboden werd 'omdat alleen de drive-stun mode gebruikt was'.⁵⁶ Dit is onaanvaardbaar omdat de toediening van stroomstoten, afhankelijk van de frequentie en duur van de toediening, gezondheidsproblemen veroorzaakt.
- Verder is in de tussenrapportage niet ingegaan op de vraag in hoeverre het in de verschillende gevallen mogelijk was om de situaties op een andere manier op te lossen (soms misschien gewoon door de deur van een isoleercel te sluiten en te wachten tot de persoon gekalmeerd is?). Er kan dan ook geen conclusie worden getrokken over het daadwerkelijke operationele voordeel van het stroomstootwapen in vergelijking met de bestaande middelen en methoden om een situatie op te lossen.

54 '5. Wat is de invloed van de invoering en toepassing van het stroomstootwapen op het optreden en veiligheidsgevoel van politiemedewerkers in gevaarsituaties?'

55 Dit is verrassend omdat dit element inderdaad deel uitmaakte van eerdere evaluatierapporten, bijvoorbeeld de evaluatie van de pepperspray ('Spray!') Een nieuw gewelddmiddel voor de Nederlandse politie. O.M.J. Adang & J. Mensink, Elsevier bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 2001) – zie de samenvatting van het rapport in Kruize/Gruter, Politiebewapening in perspectief, p. 135: De beoordelaars spraken hun zorg uit over het feit dat een aantal politieagenten het gebruik van pepperspray passend vond, ook in situaties van passief verzet of alleen verbale agressie. Met het oog op de kans op mission creep werd aanbevolen bijzondere inspanningen te betrachten voor het toezicht op het gebruik van pepperspray. – Bij een andere evaluatie 'Spray met visie, visie op spray' – Afsluitende onderzoeksrapportage van 'Het Pepperspray Project', Otto Adang, Jos Mensink en Carin Esman, p. 22, wordt de kritiek geuit dat pepperspray te gemakkelijk gebruikt wordt in situaties waarin er geen geweld heeft plaatsgevonden en waarin de situatie op een andere manier aangepakt had kunnen worden (p. 21), waardoor de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (d.w.z. noodzaak) geschonden zijn, en wordt de bijzondere aandacht van leidinggevend gevraagd, p. 22: 'De toetsing van het gebruik van pepperspray, vooral waar het gaat om mogelijk lichtvaardig gebruik en het gebruik in bijzondere omstandigheden verdient blijvende aandacht van leidinggevend.'

56 Tussenrapportage, p. 26.

- De tussenrapportage berust voornamelijk op de verslagen van politieagenten en personen op wie het wapen gericht is. De beoordelaars hebben de gegevensbestanden van de stroomstootwapens zelf niet opgevraagd en bekeken. Dat de rapportage hoofdzakelijk steunt op de persoonlijke verslagen van de betrokkenen is problematisch aangezien het risico bestaat dat het geheugen door een zeer stressvolle situatie beïnvloed wordt (waarbij nog buiten beschouwing gelaten wordt dat politieagenten hun interventie kunnen aandikken of de agressiviteit van de persoon overdrijven). Het opvragen en bekijken van de gegevens die het stroomstootwapen zelf registreert, zou het mogelijk hebben gemaakt het aantal en de duur van de stroomstoten te bevestigen. Dit is informatie die personen die bij stressvolle situaties betrokken zijn zich niet noodzakelijkerwijs precies kunnen herinneren. Met deze informatie hadden de persoonlijke verslagen bevestigd of tegengesproken kunnen worden en hadden conclusies getrokken kunnen worden over het risicogehalte voor de persoon op wie het wapen gericht is – in het bijzonder met het oog op het gebruik in de drive-stun mode, die geen automatisch onderbrekingspunt heeft.
- In de tussenrapportage wordt niet beoordeeld of de regelgeving geschikt is om ervoor te zorgen dat stroomstootwapens alleen voor legitieme doeleinden, wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is, en op passende wijze worden gebruikt, of dat deze verbetering behoeft. Dit is vooral opmerkelijk gezien het grote verschil tussen de instructies voor de pilotteams en de veel gedetailleerdere voorschriften voor arrestatieteams.⁵⁷
- De doeltreffendheid van de stroomstootwapens wordt niet volledig beoordeeld: Hoewel vermeld wordt dat na 9 van de 32 schoten met pijltjes een tweede schot noodzakelijk was, wordt de doeltreffendheid van het tweede schot niet beoordeeld. Het feit dat een op de drie schoten niet het beoogde tijdelijk verlamdende effect heeft gehad (wat neerkomt op een misluktingspercentage van 28 procent!), leidde evenmin tot conclusies in de rapportage. Over het gebruik van de drive-stun mode meldt de rapportage dat agenten het herhaaldelijk toedienen van stroomstoten verklaarden door het feit dat de persoon na de eerste toediening van stroomstoten nog niet onder controle was en zich bleef verzetten. Dit leidde echter niet tot conclusies over de (beperkte) effectiviteit van het wapen.
- Zonder voldoende onderbouwing is de tussenrapportage zeer positief over de effectiviteit ter afschrikking, wanneer van het stroomstootwapen wordt gebruikt zonder af te vuren.⁵⁸ Afgezien van het feit dat het percentage daadwerkelijke toedieningen van stroomstoten veel hoger ligt dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (zie III.1), is deze conclusie voorbarig omdat de rapportage niet uitgaat van een analyse per geval, inclusief de vaststelling of er andere middelen waren om de situatie op te lossen (en of deze andere middelen geprobeerd zijn). De succesvolle oplossing van de situatie kan dus niet automatisch toegeschreven worden aan het feit dat de betrokken agenten met een stroomstootwapen waren uitgerust. Zij hadden de situatie wellicht ook zonder dit wapen kunnen oplossen.
- In de tussenrapportage zijn geen interne rapportages en beoordelingen onderzocht en overwogen van gebruik van geweld via het interne controlesysteem van de politie, zoals neergelegd in artikel 17 van de Ambtsinstructie.⁵⁹
- Amnesty International is met name verontrust over het feit dat de tussenrapportage en vervolgens de minister van Justitie en Veiligheid⁶⁰ en de Nederlandse politie⁶¹ – ondanks de hierboven beschreven ernstige risico's en tekortkomingen – tevreden zijn dat het stroomstootwapen met succes heeft bijgedragen aan het bewerkstelligen van medewerking en het oplossen van situaties.

57 Zie voetnoten 47 en 49.

58 In dezelfde geest publiceerde de Nederlandse politie al bij het verschijnen van de tussenrapportage een verklaring dat dreigen met een stroomstootwapen geweld voorkomt, dat politieagenten tevreden zijn met het stroomstootwapen en dat stroomstootwapens een afschrikwekkende werking hebben: Politie, Dreigen met stroomstootwapen voorkomt geweld, persbericht, 24 november 2017 <https://www.politie.nl/nieuws/2017/november/1/dreigen-met-stroomstootwapen-voorkomt-geweld.html>.

59 Ambtsinstructie: Artikel 17 (1) De ambtenaar die geweld heeft aangewend, meldt de feiten en omstandigheden dienaangaande, alsmede de gevolgen hiervan, onverwijld aan zijn meerdere.

60 Brief minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, Kamerstukken 29628 nr. 747, 24 november 2017.

61 Politie, Dreigen met stroomstootwapen voorkomt geweld, persbericht, 24 november 2017 <https://www.politie.nl/nieuws/2017/november/1/dreigen-met-stroomstootwapen-voorkomt-geweld.html>.

7) Zwakke verantwoordingsplicht voor het gebruik van stroomstootwapens

Er is geen effectieve verantwoordingsplicht voor het gebruik van stroomstootwapens. Voor zover uit de beschikbare openbare informatie blijkt, zijn slechts twee zaken (één zaak waarbij ook een vuurwapen is gebruikt) onderzocht: de ene door de Rijksrecherche, de andere door de Hoofdofficier van Justitie. Amnesty International is niet op de hoogte van andere zaken die momenteel onderzocht worden om vast te stellen of het gebruik van het stroomstootwapen een legitiem doel diende en noodzakelijk en proportioneel was. Dit terwijl op zijn minst alle 49 gevallen van daadwerkelijke toedieningen van stroomstoten een grondige analyse vereisen met betrekking tot de vraag of de politie-interventie en het gebruik van de stroomstootwapens gerechtvaardigd was. Ook de gevallen uit Bijlage 6, waarin een stroomstootwapen werd gebruikt maar er geen stroomstoten werden toegediend, vragen om zo'n analyse.

In dit verband is het bijzonder zorgwekkend dat het meest voor de hand liggende misbruik van stroomstootwapens, het gebruik van de drive-stun mode bij een persoon die al handboeien om heeft (casus 4, 7 en 9 van Bijlage 6), geen enkele reactie heeft uitgelokt van de autoriteiten, of het nu gaat om de politie zelf, het Openbaar Ministerie, de Rijksrecherche, het ministerie of de Tweede Kamer. Deze zaken zijn niet onderzocht, er zijn geen publieke verklaringen afgelegd waarin deze praktijk veroordeeld of verboden wordt en er zijn geen andere maatregelen genomen om te voorkomen dat dit opnieuw gebeurt.

De melding van het gebruik van stroomstootwapens en de uitleg over de reden daarvoor lijken uiterst vaag en maken het niet echt mogelijk om goed in te schatten wat er gebeurd is, welke andere mogelijkheden de politie ter beschikking stond om de situatie op te lossen en of andere mogelijkheden met of zonder rechtvaardiging overwogen en verworpen zijn. Het meldingssysteem vereist niet dat politieagenten toelichten hoe de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit hun optreden hebben gestuurd. Het lijkt erop dat deze beginselen – hoewel ze in de Politiewet zijn neergelegd – er niet toe leiden dat politieagenten ter verantwoording worden geroepen als zij deze niet in acht nemen. Ook dit ondersteunt de bovengenoemde kritiek op ontoereikende instructies: instructies moeten concreet gestalte geven aan de beginselen van de wet en vervolgens dienen om het optreden van de politie hieraan te meten. De abstracte formulering van rechtsbeginselen zonder nadere precisering van de operationele instructies leidt er noodzakelijkerwijs toe dat de verantwoordingsplicht niet effectief is en dat straffeloosheid voor buitensporig gebruik van geweld bevorderd wordt.

Conclusie en aanbevelingen

Kortom: de huidige inzet van stroomstootwapens is roekeloos en onaanvaardbaar. De instructies en training in het gebruik van stroomstootwapens zijn ontoereikend gezien zowel de gezondheidsrisico's (waarop ook de fabrikant wijst) als het risico op oneigenlijk gebruik en zelfs misbruik. Ook wordt niet beoordeeld of het gebruik van stroomstootwapens in alle gevallen gerechtvaardigd was. Dit duidt erop dat de algemene benadering van de Nederlandse politie van het gebruik van geweld niet voldoet aan de mensenrechtenregels en -standaarden, én de wereldwijd erkende standaarden voor goede politiezorg.

Om alle bovengenoemde redenen roept Amnesty International de Nederlandse autoriteiten op om:

- Het gebruik van stroomstootwapens onmiddellijk op te schorten en alle wapens die tot nu toe verspreid zijn, terug te halen – niet alleen bij de pilotteams, maar bij alle teams;⁶²
- Af te zien van brede algemene introductie van stroomstootwapens in de basispolitiezorg;
- De voorschriften voor het gebruik van stroomstootwapens te herzien, met name om het gebruik in de drive-stun mode te verbieden en het gebruik van stroomstootwapens te beperken tot situaties waarin sprake is van een bedreiging van het leven of het risico op ernstig letsel;
- De geweldsinstructie en andere voorschriften inzake het gebruik van geweld door de politie te herzien, in lijn met de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en de VN-basisprincipes voor het Gebruik van Geweld en Vuurwapens door wetshandhavers;⁶³
- In de eindevaluatie van de pilot een uitvoerige analyse op te nemen van de rechtmatigheid (inclusief de naleving van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit) van het gebruik van de stroomstootwapens in alle situaties van gebruik. En om na te gaan in hoeverre het stroomstootwapen daadwerkelijk een feitelijke en niet slechts een vermeende operationele leemte heeft gedicht, die niet met andere middelen verholpen kon worden;
- De opleiding van politieagenten in het licht van bovenstaande aanbevelingen aan te passen, en met name veel meer aandacht te besteden aan alternatieven voor geweld, zoals de-escalatie, bemiddeling, onderhandeling en alternatieve tactische opties zoals het uitstellen van een operatie of zelfs tijdelijke terugtrekking wanneer er geen onmiddellijk gevaar van overlijden of ernstige verwondingen bestaat;
- Een officieel kader te creëren – idealiter in formele wetgeving of ten minste een ministerieel besluit – dat politie-interventies in ggz-instellingen beperkt tot daadwerkelijke noodsituaties waarin er een ernstig risico bestaat voor lijf en leden van personen. En om politie-interventies te verbieden wanneer deze uitsluitend bedoeld zijn om medisch personeel bij te staan om een onhandelbare of geagiteerde patiënt onder controle te krijgen. Het huidige covenant volstaat niet in dit opzicht en wordt in de praktijk ook niet nageleefd.

62 De inzet van een arrestatieteam vereist een levensbedreigende situatie en daarom is het waarschijnlijker dat het stroomstootwapen alleen gebruikt zal worden in situaties met een aanvaardbare drempel. Andere belangrijke tekortkomingen blijven echter ook voor deze teams gelden – met name de mogelijkheid ter plaatse om het stroomstootwapen te gebruiken om een aanhouding te verrichten in situaties die geen bedreiging van het leven of het risico van ernstige verwondingen inhouden (2.2.b van de geweldsinstructie, zie voetnoot 48), het uitblijven van een verbod op het gebruik van de drive-stun mode, de zwakke verantwoordingsplicht voor het gebruik van stroomstootwapens, de ongereguleerde en buitensporige interventie door de politie in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg.

63 Amnesty International doet een aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om gebruik te maken van haar publicatie 'Use-of-Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials' als ijkpunt voor de vaststelling van de regels en (operationele)instructies.

