

Vergaderjaar 2019–2020

**34 641**

## **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 (gewelddaanwending opsporingsambtenaar)**

**E**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 30 juni 2020

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel Gewelddaanwending opsporingsambtenaar.<sup>2</sup> De VVD-fractie zag geen aanleiding een bijdrage te leveren aan het voorlopig verslag. Nu, ingegeven door de actualiteit, een massale brievenactie is gestart waarin burgers zich uitspreken tegen het wetsvoorstel, zonder dat men in alle gevallen voldoende kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van het wetsvoorstel, wil de VVD-fractie van het nader voorlopig verslag gebruik maken om de regering te vragen een aantal zaken te verhelderen.

De Leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** danken de regering voor de antwoorden op hun vragen.<sup>3</sup> Zij zien in de antwoorden aanleiding nog een aantal vervolgvragen te stellen. Ook de dood van George Floyd

<sup>1</sup> Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD).

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, A.*

<sup>3</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C.*

als gevolg van politiegeweld in de Verenigde Staten en de bezorgdheid die ook in Nederland bestaat over politiegeweld met een discriminatoire achtergrond geven aanleiding deze vervolgvragen te stellen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van de memorie van antwoord, waarin de Minister reageert op de onder andere door de fractieleden van D66 gestelde vragen. Die antwoorden leiden tot een aantal nieuwe vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van de antwoorden van de regering en hebben naar aanleiding daarvan alsmede naar aanleiding van de maatschappelijke onrust die rond dit wetsvoorstel is ontstaan nog behoefte aan het maken van enige opmerkingen en het stellen van enkele aanvullende vragen.

De fractieleden van de **PvdD** hebben met belangstelling kennis genomen van de Memorie van Antwoord. In paragraaf 7 heeft de regering nog eens verduidelijkt dat de normen die behoren tot de «geweldsinstructie», als bedoeld in de voorgestelde bepalingen van artikel 42, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) en artikel 372 Sr, mede liggen in artikel 7 van de Politiewet.<sup>4</sup> De Ambtsinstructie bevat – zo drukt de regering het uit – slechts de «ondergrens». De normen die in concreto daarboven nog in acht moeten worden genomen, vloeien voort uit het bepaalde in artikel 7 van de Politiewet. Omdat de Politiewet aan parlementaire controle onderworpen is, acht de regering het kennelijk voldoende voorzien in parlementaire controle op de normen die bij geweldsaanwending in acht moeten worden genomen.

In artikel 7, eerste en zevende lid van de Politiewet zijn de volgende normen omschreven:

- a. geweld mag worden gebruikt «wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt»
- b. terwijl «dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt»,
- c. waarbij de geweldsuitoefening «in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd dient te zijn».

In artikel 7 van de Politiewet zijn in feite slechts een aantal rechtsbeginselen opgenomen (die van proportionaliteit, subsidiariteit en redelijkheid). De Raad van State heeft in verband met het «beginselkarakter» van die normen in haar advies aangegeven dat «het bestanddeel «schenden van de geweldsinstructie» deels weinig precies is bepaald.»<sup>5</sup> In het licht van het lex certa-beginsel en de eis van goede parlementaire controle die juist ook van belang is waar het gaat om normen die geweldsaanwending door overheidsdienaren betreffen, wensen de fractieleden van de PvdD nog een aantal vragen te stellen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op de inhoud van de geweldsinstructie van opsporingsambtenaren, maar alleen op de beoordeling van geweldsaanwendingen? Kan de regering ook bevestigen dat steeds goed zal worden onderzocht wat de toedracht is geweest van de toepassing van overheidsgeweld en of hierbij overeenkomstig de daarvoor geldende regels is gehandeld? En kan de regering bevestigen dat de voorgestelde

<sup>4</sup> *Kamerstukken I* 2019/20, 34 641, C, p. 9.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 34 641, nr. 4, p. 13.

wijzigingen onverlet laten dat overtreding van de bij de functie horende geweldsinstructie strafbaar blijft?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie**

Een wijziging tenlastelegging van het nieuwe artikel in het Wetboek van Strafrecht naar een algemeen geweldsdelict is blijkens de antwoorden in de ogen van de regering op basis van de criteria die de Hoge Raad hiervoor heeft gegeven niet mogelijk.<sup>6</sup> Artikel 372 Sr strekt in de kern tot bescherming van een ander rechtsgoed dan de algemene geweldsdelicten, namelijk het belang van het zorgvuldig naleven van de geweldsinstructie door de opsporingsambtenaar. De algemene geweldsdelicten strekken tot bescherming van het leven dan wel de onaantastbaarheid van het lichaam, aldus de regering. De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie vragen de regering of dit onderscheid houdbaar is. Liggen voornoemde belangen niet feitelijk in elkaars verlengde? Het belang van het zorgvuldig naleven van de geweldsinstructie heeft immers in hoge mate tot doel het leven, dan wel de onaantastbaarheid van het lichaam te beschermen.

De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie lezen in de antwoorden dat als de officier van justitie eenmaal gekozen heeft om artikel 372 Sr ten laste te leggen, alleen nog met het uitbrengen van een nieuwe dagvaarding een ander strafbaar feit ter beoordeling aan de rechter kan worden voorgelegd. Op welke wijze kan het beginsel van ne bis in idem aan deze handelwijze in de weg staan? Het zal immers feitelijk veelal om hetzelfde feitencomplex gaan.

Het amendement Van Dam heeft in de praktijk tot gevolg dat de toetsing van de rechter wordt ingeperkt ten opzichte van de huidige gangbare praktijk. Immers, anders dan nu, kan alleen voor artikel 372 Sr worden gedagvaard en wordt de rechter niet meer de keuze gelaten het feitencomplex te toetsen aan meerdere strafbare feiten op de tenlastelegging. Deze keuze zal eerder in het strafproces worden gemaakt door een functionaris, de officier van justitie, die dichterbij de politieorganisatie staat dan de rechter. Heeft deze verzwaring (of wellicht zelfs inperking) van het dominus litis beginsel consequenties voor de wijze waarop het openbaar ministerie zaken in deze categorie behandelt?

Klopt het dat de omstandigheid dat artikel 372 Sr een schulddelict is, de bewijslast lager is dan bij een (gewelds)delict waar de opzet bewezen moet worden?

De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie lezen dat voor de materiële invulling van artikel 372 Sr niet alleen de ambtsinstructie van toepassing is, maar ook onder meer artikel 7 van de Politiewet 2012, in welk artikel het aanwenden van geweld tot een minimum wordt beperkt.<sup>7</sup> Deze leden begrijpen de wet zo dat op grond van artikel 90novies de met de wet geïntroduceerde strafuitsluitingsgrond (waar gesproken wordt van geweldsinstructie) ziet op zowel de ambtsinstructie als de Politiewet 2012, waarmee de toepassing van de ambtsinstructie voor een belangrijk deel wordt begrensd. Klopt dit?

De leden van GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie wensen graag kennis te nemen van het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambte-

<sup>6</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 2, 3.*

<sup>7</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 9.*

naren met betrekking tot de inzetcriteria voor geweldsmiddelen, om zich zodoende een beter oordeel te kunnen vormen over het onderhavige wetsvoorstel. Kan de regering dit ontwerpbesluit aan de Kamer doen toekomen?

Op een verzoek van de Tweede Kamer om in het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar te regelen dat de nieuwe ambtsinstructie voor de politie via een voorhangprocedure aan de Kamer wordt overgelegd heeft de Minister geantwoord dat een wijziging van de wet daartoe niet nodig is en de geweldsinstructie aan de Kamer doen toekomen.<sup>8</sup> Kan de regering thans toezeggen dat het besluit wijziging Ambtsinstructie ter voorhang aan de EK wordt voorgelegd?

Kan de regering de zorg wegnemen dat deze wet vervolging van politiegeweld met een racistische achtergrond moeilijker maakt? Wordt als gevolg van deze wet het strafrechtelijk vervolgen van een opsporingsambtenaar moeilijker of eenvoudiger of komt hierin geen wijziging? Kan de regering dit toelichten? Deze leden vragen de regering op welke wijze racisme (als motief voor of context bij politiegeweld) wordt meegenomen in de beoordeling en eventuele vervolging van politiegeweld? Kan dit leiden tot een hogere straf en is het aannemelijk dat dit in de praktijk ook zal voorkomen?

Bestaat er toezicht of onderzoek naar het gebruik van het opportuniteitsbeginsel door het openbaar ministerie bij zaken over politiegeweld, in het bijzonder indien er sprake is van overlijden van een betrokkene?

Kan de regering uiteenzetten of en zo ja, op welke wijze het beleid ten aanzien van geweldsaanwending door opsporingsambtenaren is gericht op de-escalatie van conflicten en het voorkomen van geweld?

Dit wetsvoorstel ziet op alle ambtenaren die ingevolge de artikelen 7, eerste lid van de Politiewet 2012 en 6, eerste lid van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten bevoegd zijn geweld te gebruiken. Zij worden hierna aangeduid als opsporingsambtenaren, dus ook bijzondere opsporingsambtenaren (hierna: boa's) voor zover zij bevoegd zijn tot het gebruik van geweld, zo lezen deze leden de toelichting bij de wet. Kan de regering toelichten of dit in de praktijk betekent dat alle (gemeentelijke) boa's onder de werking van deze wet vallen en zo nee, welke niet? Als deze boa's in een situatie terecht komen waarin zij zich in de uitoefening van hun functie genoodzaakt zouden zien geweld te gebruiken, welk toetsingskader is hier dan op van toepassing? Reeds nu is het zo dat boa's van een enkele gemeente de beschikking hebben over een wapenstok, daar waar dat elders niet zo is. Verschillende boa's hebben verzocht om (verdere) bewapening ter verdediging. Is de instructies aan boa's over het gebruik van geweld op hetzelfde niveau als die aan de politie? Kan de regering schetsen hoe deze instructie/opleiding er in de praktijk uitziet, zowel voor boa's als alle andere ambtenaren die vallen onder werking van deze wet?

De leden constateren dat er recentelijk, mede naar aanleiding van het politiegeweld in de Verenigde Staten, grote maatschappelijke onrust en zorg is ontstaan over de onderhavige wet en de daaraan gekoppelde gewijzigde Ambtsinstructie voor politie, koninklijke marechaussee en buitengewoon opsporingsambtenaren. De angst die bij velen leeft is dat met dit nieuwe wettelijke regime de politie – die al een machtsmonopolie heeft – weg kan komen met grof geweld (zelfs de dood tot gevolg hebbende) tegen burgers. Daarbij wordt ook gewezen op incidenten

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2019/20, 34 641, nr. 9.*

waarbij er sprake is van etnisch profileren in relatie tot het gebruik van geweld. Kan de regering een reactie geven op deze onrust rondom de onderhavige wet en de daarmee verbonden gewijzigde Ambtsinstructie en aangeven in hoeverre zij van oordeel is dat deze zorg terecht is?

Deze wet doet een aanpassing in het wettelijk instrumentarium van het beoordelen en eventueel bestraffen van politiegeweld en heeft daarmee hopelijk ook een (bescheiden) preventieve werking. Op welke andere wijze wordt voorkomen dat de politie niet meer dan het strikt noodzakelijke geweld toepast? Is de regering het met deze leden eens dat een divers politiekorps naar geslacht en afkomst hierbij noodzakelijk is? Wat doet de regering om de gewenste diversificatie van de Nederlandse politie met meer urgentie te realiseren? Op welke wijze worden incidenten met politiegeweld gebruikt als leermoment voor de hele politieorganisatie? In antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie heeft de regering uiteengezet welke elementen de evaluatie van de onderhavige wet zal bevatten. Hierbij geeft de regering aan dat er «onder meer aandacht zal zijn voor de vraag of de wet beantwoordt aan het doel ervan – te weten een stelsel voor de beoordeling van geweldgebruik door opsporingsambtenaren in de uitoefening van hun taak, dat beter is toegespitst op de taak en bevoegdheid van de opsporingsambtenaar –, de ervaringen van de rechtspraak, het openbaar ministerie en de rijksrecherche met de wet en de wijze waarop de wet recht doet aan de toegankelijkheid van het recht, waarvoor door deze leden aandacht is gevraagd. Ook zal ik conform het verzoek van deze leden meenemen in welke gemeenten de desbetreffende zaken zich hebben afgespeeld».<sup>9</sup> De regering vervolgt door te zeggen dat het «helaas niet goed mogelijk om te registreren of slachtoffers en/of nabestaanden bij de terechtzitting aanwezig zijn geweest, omdat zij zich niet altijd als zodanig kenbaar zullen maken». De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie merken op dat in de praktijk slachtoffers en/of nabestaanden zich wel degelijk vaak melden, gelet op hun positie als benadeelde partij in het huidige strafproces. Deze leden verzoeken de Minister dit laatste element te heroverwegen. Is de regering alsnog bereid dit element mee te nemen in de evaluatie?

Zoals aangegeven heeft de recente maatschappelijke onrust en zorg mede betrekking op het etnisch profileren door de politie in relatie tot het gebruik van geweld. Kan de regering toezeggen dat de etnische achtergrond van de slachtoffers zal worden meegenomen in de evaluatie van de onderhavige wet?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

Sedert het uitbrengen van de memorie van antwoord is er onrust ontstaan in de Verenigde Staten over de dood van George Floyd in Minneapolis. Floyd, een zwarte man, werd door een witte politieagent tegen de grond gewerkt, kreeg minutenlang een knie in zijn nek en overleed. Dit leidde tot grote en emotionele demonstraties in Amerika tegen institutioneel racisme. De politie zou het met name op zwarte mannen gemunt hebben en bij aanhoudingen disproportioneel geweld tegen hen gebruiken. Ook in Nederland heeft dit geleid tot demonstraties, waarbij institutioneel racisme in Nederland werd aangekaart. Premier Rutte verwoordde zijn zorgen op de Coronapersconferentie van 3 juni 2020 als volgt: «Racisme is niet voorbehouden aan de Verenigde Staten. Ook Nederland heeft een systematisch probleem met racisme. Ook mensen in Nederland maken mee dat zij niet worden beoordeeld op hun toekomst, maar op hun verleden. Mensen die niet als individu worden aangesproken, maar op

<sup>9</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 7.*

hun geloof ... Nederland zal discriminatie op basis van ras nooit accepteren ...» In het kader van dit wetsvoorstel vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering aankijkt tegen racisme in het politieapparaat en hoe zich dat vertaalt naar onterechte arrestaties van mensen met een andere (niet-witte) huidskleur.

In artikel 511a regelt het wetsvoorstel het feitenonderzoek door de Rijksrecherche om te bezien of de geweldsinstructie door de opsporingsambtenaar is overtreden. Betreft de Rijksrecherche in het feitenonderzoek of discriminatoire aspecten een rol hebben gespeeld bij de aanhouding van een verdachte die tot een concreet onderzoek naar het gedrag van de politieambtenaar heeft geleid?

Veel klachten over politieoptreden gaan over agenten die problematisch taalgebruik hanteren tijdens een aanhouding, zo wordt ons gemeld door mensen met een bi-culturele achtergrond die aangehouden zijn. Gesteld dat de opsporingsambtenaar verbaal geweld gebruikt, hoe wordt dit geadresseerd, nu, zo menen de leden van de D66-fractie, het wetsvoorstel alleen toeziet op fysiek geweld, aangewend door de opsporingsambtenaar.

Helaas moeten de leden van de D66-fractie constateren dat etnisch profileren voordat iemand wordt aangehouden voorkomt in het werk van de politie, ondanks dat de politieorganisatie etnisch profileren afkeurt. De Minister heeft in de Tweede Kamer tijdens het mondeling overleg verklaard dat een opsporingsambtenaar die iemand van zijn vrijheid berooft zonder dat die ambtenaar daartoe bevoegd is, zijn bediening niet rechtmatig uitoefent. «Dat is nu zo en dat blijft zo.»<sup>10</sup> Betekent dit dat als iemand na etnisch profileren wordt aangehouden, de daaruit voortvloeiende vervolging onrechtmatig is?

De angst bij velen die de fractie van D66 hebben benaderd is dat de introductie van het nieuwe artikel 372 Sr ertoe zal leiden dat politieambtenaren die, niet in overeenstemming met hun geweldsinstructie, geweld hebben gebruikt tegen een arrestant, de dans zullen ontspringen of althans voor het «mindere» delict van art. 372 Sr worden vervolgd en niet meer wegens een algemeen misdrijf als bijvoorbeeld doodslag of dood door schuld. Kan de Minister deze zorg wegnemen door te verklaren dat elke zaak tegen een opsporingsambtenaar die bij een arrestatie niet-proportioneel geweld heeft gebruikt, serieus wordt beoordeeld, dat maatwerk wordt geleverd en dat vervolging voor een algemeen delict altijd tot de mogelijkheden blijft behoren, indien het openbaar ministerie zulks geraden voorkomt?

Het nieuwe artikel 372 Sr kan toegepast worden als de opsporingsambtenaar een verwijtbare inschattingsfout heeft gemaakt bij het toepassen van de geweldsinstructie of als hij/zij onvoorzichtig heeft gehandeld, aldus de Minister tijdens het mondeling overleg in de Tweede Kamer en in de memorie van antwoord.<sup>11</sup> Ook in het voorgestelde artikel 42 tweede lid Sr wordt de strafuitsluitingsgrond gekoppeld aan de toepassing van de geweldsinstructie. Wat, zo vragen de leden van de D66-fractie, is nu eigenlijk een verwijtbare inschattingsfout en is de grens met een algemeen opzetdelict daarmee niet erg dun? Het lex certa-beginsel is van toepassing. Hoe kun je als burger nu weten wanneer en waarom het openbaar ministerie artikel 372 of een algemeen delict ten laste gaat leggen? Volgens de leden van de D66-fractie is het voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel daarom van belang de inhoud van de geweldsinstructie en het advies van de Raad van State daarover

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 34 641, nr. 22 herdruk, p. 19.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 34 641, nr. 22 herdruk, p. 18; *Kamerstukken I 2019/20*, 34 641, C, p. 4.

alsmede de visie van de Minister op dat advies te kennen. Wanneer kan de Eerste Kamer deze stukken tegemoet zien?

Tijdens het mondeling overleg heeft de Minister de Tweede Kamer een brief toegezegd in de eerste maanden van 2020 waarin hij ingaat op «het ter hand nemen van een vuurwapen» en andere aspecten rond geweldstoepassing door de politie.<sup>12</sup> Wil de Minister deze brief ook aan de Eerste Kamer sturen?

De leden van de D66-fractie zijn nog niet overtuigd van het antwoord van de regering op hun vraag of het mogelijk is voor het openbaar ministerie om de tenlastelegging te wijzigen van het nieuwe artikel 372 Sr naar bijvoorbeeld het doodslag-artikel. De regering stelt in de memorie van antwoord dat het om verschillende te beschermen rechtsgoederen gaat en dat daarom wijziging van de tenlastelegging niet mogelijk is.<sup>13</sup> De regering komt met de oplossing dat er een tweede dagvaarding kan worden uitgebracht. De leden van de D66-fractie begrijpen dit niet goed en geven het volgende voorbeeld. Stel, een politieambtenaar houdt iemand bij een verkeerscontrole hardhandig aan. De persoon raakt door het toegepaste geweld gewond. Er vindt een feitenonderzoek plaats op grond van artikel 511a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie wordt de politieambtenaar verhoord, maar deze beroept zich op zijn zwijgrecht. Op basis van de beschikbare gegevens dagvaardt het openbaar ministerie de politieambtenaar en legt artikel 372 Sr ten laste (wel in de rechtmatige uitoefening van zijn taak, maar niet in overeenstemming met zijn geweldsinstructie gehandeld). Ter zitting besluit de politieambtenaar/verdachte te spreken en vertelt wat er is voorgevallen. Ter zitting blijkt door dit relaas dat het passend was geweest als het openbaar ministerie een commuun delict als mishandeling met lichamelijk letsel ten laste had gelegd in plaats van schending van de geweldsinstructie. Bedoelt de regering met de opmerking in de memorie van antwoord dat er in totaal twee zaken tegen de politieambtenaar kunnen worden aangebracht, één vanwege de schending van de geweldsinstructie en één vanwege ernstige mishandeling? Dus twee zaken in plaats van één, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is een cumulatie van zaken logisch? Het handelt toch om dezelfde feitelijke gedraging? Had een dergelijke cumulatie voorkomen kunnen worden als het amendement van Dam (verbod primair en subsidiair tenlastelegging van hetzelfde feit met andere juridische kwalificaties) zou zijn verworpen? Waarom heeft de regering dit amendement niet ontraden, zo vragen de leden van de D66-fractie.

In de memorie van antwoord antwoordt de regering op vragen van de D66-fractieleden dat: «In die gevallen waarin de betrokken ambtenaar welbewust de geweldsinstructie heeft geschonden- een situatie die zich niet vaak voordoet- zal tenlastelegging van een algemeen geweldsdelict meer in de rede liggen.»<sup>14</sup> Kan de regering in het licht van dit wetsvoorstel aangeven hoe het openbaar ministerie zou hebben gedagvaard in de zaak Mitch Henriquez (overleden in juni 2015 in Den Haag mede als gevolg van toepassing van een nekklem tijdens zijn arrestatie) als het onderhavige wetsvoorstel toen kracht van wet zou hebben gehad?

De leden van de D66-fractie zijn blij dat de regering een reparatievoorstel in procedure zal brengen waarbij de afhandeling van klachten tegen het niet vervolgen van politieambtenaren op grond van artikel 12 Sv

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 34 641, nr. 22 herdruk, p. 43.

<sup>13</sup> *Kamerstukken I 2019/20*, 34 641, C, p. 3.

<sup>14</sup> *Kamerstukken I 2019/20*, 34 641, C, p. 3.

geconcentreerd gaat worden bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.<sup>15</sup> Het argument van kennisopbouw geldt namelijk evenzeer voor de beoordeling van de zaken die slachtoffers van een onterechte politiearrestatie en beslissing tot niet-verdere vervolging aan willen brengen. Is er bij de politie, bij het openbaar ministerie en bij de rechterlijke macht voldoende kennis in huis om aspecten van eventuele discriminatie, racisme en/of etnisch profileren bij arrestaties in de te maken opsporings- en vervolgingsbeslissingen te betrekken? Hoe wordt deze kennis up-to-date gehouden?

Over de toepassing van het klachtrecht, zoals geregeld in artikel 12 Sv, vragen de leden van de D66-fractie wat de positie van het slachtoffer is als het openbaar ministerie ervoor kiest het nieuwe artikel 372 Sr ten laste te leggen, terwijl het slachtoffer vindt dat het een algemeen delict had moeten zijn. Geeft artikel 12 Sv dit slachtoffer de ruimte om tegen deze vervolgingsbeslissing een klacht in te dienen?

De leden van de D66-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat er door de introductie van artikel 372 Sr in totaal minder zaken tegen opsporingsambtenaren aanhangig worden gemaakt. Waar is de verwachting die de Minister daarover uitspreekt, nu eigenlijk op gebaseerd? Zou het ook niet zo kunnen zijn dat ingevolge het gebruik maken van het klachtrecht op grond van artikel 12 Sv het Gerechtshof zal opdragen dat opsporingsambtenaren moeten worden vervolgd op basis van een algemeen delict?

De leden van de D66-fractie vragen of door de concentratie bij de rechtbank Midden-Nederland de doorlooptijden van zaken tegen opsporingsambtenaren kort zullen zijn? Is er voldoende capaciteit bij die rechtbank om aangebrachte zaken vlot te behandelen? Zowel voor de verdachte opsporingsambtenaar als voor het slachtoffer is het van belang dat de zaak snel wordt afgedaan. Signalen uit de praktijk die de D66-fractie hebben bereikt geven aan dat onder de huidige situatie het soms jaren kan duren voordat een zaak tot in hoogste instantie is afgewikkeld.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat wanneer de in de (gewijzigde) Ambtsinstructie gegeven ondergrens bepaalt in welke gevallen bepaald geweld niet proportioneel is, en daarmee in de woorden van de Minister de Ambtsinstructie een nadere invulling van proportionaliteit en subsidiariteit is,<sup>16</sup> de juiste volgorde zou zijn om eerst kennis te kunnen nemen van de gewijzigde Ambtsinstructie alvorens tot plenaire behandeling en afhandeling van het onderhavige wetsvoorstel over te gaan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer verwacht de regering dat de Eerste Kamer kennis kan nemen van de gewijzigde Ambtsinstructie?

De leden reageren instemmend op de mededeling van de regering dat het openbaar ministerie volledig vrij is om te bepalen welk delict ten laste gelegd zal worden. In dat licht vragen de leden de regering om een nadere duiding van haar antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over het Amendement-Van Dam waarop de regering antwoordt: «Het openbaar ministerie maakt naar aanleiding van het verrichtte onderzoek een weloverwogen keuze voor het delict dat ten laste wordt gelegd, waarbij het nieuwe delict in de meeste situaties de voorkeur zal verdienen».<sup>17</sup> Kan de regering aangeven of zij met dit antwoord een eigen

<sup>15</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 7–9.*

<sup>16</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 9.*

<sup>17</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 3.*



voorkeur uitspreekt en hoe dit zich verhoudt met de uitspraak dat het openbaar ministerie in volledige onafhankelijkheid een keuze voor een tenlastelegging maakt?

De regering geeft in de beantwoording van vragen van de D66-fractieleden aan dat hij niet verwacht dat de introductie van de nieuwe strafbaarstelling van artikel 372 Sr zal leiden tot meer vervolgingen van opsporingsambtenaren die in de uitoefening van hun taak geweld hebben gebruikt.<sup>18</sup> Kan de regering aangeven hoe zij deze verwachting staaft? Heeft hij gegevens waaruit blijkt hoe vaak het openbaar ministerie heeft afgezien van vervolging omdat het ten laste leggen van een algemeen geweldsdelict in strijd werd geacht met proportionaliteit en subsidiariteit gelet op de ambtsuitoefening? Hoe verhoudt zich dit tot het antwoord van de regering dat het wetsvoorstel ziet op het zorgvuldig naleven van de geweldsinstructie, terwijl een algemeen geweldsdelict strekt tot bescherming van het leven dan wel van de onaantastbaarheid van het lichaam? Vanuit deze verschillende doelen geredeneerd ligt het toch in de lijn der verwachting dat er vaker sprake zal zijn van vervolging inzake een onzorgvuldige naleving van de ambtsinstructie dan van een, zwaarder lijkend, algemeen geweldsdelict?

De leden vragen de regering of er sprake zal zijn van uniformiteit in de afwegingen die binnen het openbaar ministerie gebruikt zullen worden nu het openbaar ministerie heeft laten weten de opsporing niet te concentreren, maar deze evenals nu het geval is, te beleggen bij het arrondissementsparket waar het geweldsgebruik zich heeft voorgedaan. De leden vragen tevens of het argument om de rechtspraak te concentreren, te weten een beperkt aantal zaken per jaar waar specifieke kennis voor nodig is, niet ook geldt voor de kennis die nodig is bij het beoordelen of er tot vervolging dient te worden overgegaan? Of, zo vragen de leden, blijkt de noodzakelijke kennis minder specifiek te zijn dan door de regering voorgesteld? Het komt de leden voor dat niet beide opvattingen tegelijk waar kunnen zijn en daarom vragen zij om een nadere reactie van de regering.

De leden hebben kennis genomen van de evaluatie van de wet na vier jaar. De leden van de SP fractie achten dit een lange termijn en vragen de regering of dit ook eerder zou kunnen, gelet op de te verwachten doorlooptijd van het WODC-onderzoek? Daarnaast vragen de leden de regering of hij bereid is om jaarlijks feitelijk te rapporteren over het aantal zaken waarin wordt overgegaan tot tenlastelegging op grond van het nieuwe artikel 372Sr en algemene gewelddelicten, zodat duidelijk wordt of de verwachting van de regering dat er geen toename zal zijn van het aantal vervolgingen ook gestaafd kan worden en de gevolgen van de wet tijdig inzichtelijk worden.

Naar aanleiding van de maatschappelijke onrust die is ontstaan over het voorliggende wetsvoorstel in relatie met de gebeurtenissen in de Verenigde Staten vragen de leden de regering om een reactie. Hoe duidt de regering de gevoelens die het wetsvoorstel oproept bij burgers en op welke wijze kan zij zorgen wegnemen bij bezorgde burgers dat met dit wetsvoorstel mogelijke discriminatie en machtsmisbruik onvoldoende serieus worden genomen?

De leden zien uit naar de antwoorden van de regering.

---

<sup>18</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 5.*

## Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie vragen of het juist is dat de Ambtsinstructie slechts een deel van de geweldsaanwending kan normeren? Zo nee, welke mogelijkheid ziet de regering om voor alle vormen van geweldsaanwending meer precieze normen vast te stellen? Zo ja, in hoeverre is dan de parlementaire controle op de inhoud van de normen verzekerd? Waarom worden niet meer precieze normen in de Politiewet opgenomen? Waarom is geen parlementaire betrokkenheid geregeld bij de totstandkoming en wijziging van de Ambtsinstructie? Is de regering bereid om het ertoe te leiden dat in parlementaire betrokkenheid wordt voorzien bij de totstandkoming of wijziging van de Ambtsinstructie? Op welke wijze zou dat kunnen gebeuren?

In paragraaf 4 van de Memorie van Antwoord onderstreept de regering nogmaals dat met het invoeren van artikel 372 Sr rekening wordt gehouden «met de specifieke taak en bevoegdheid van de opsporingsambtenaar, zodat het handelen van de opsporingsambtenaar kan worden beoordeeld binnen de specifiek voor hem geldende wettelijke context».<sup>19</sup>

De fractieleden van de PvdD erkennen het belang om uit te gaan van een specifieke wettelijke context voor de ambtenaar die bevoegd is «in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken», maar mist in de voorgestelde wetswijziging de benadering die uit een oogpunt van rechtsstatelijke bescherming van burgers in dat kader behoort te worden gevolgd. Terwijl voor alle ambtenaren geldt dat zij zich jegens burgers behoorlijk dienen te gedragen, gelden voor ambtenaren die dieper ingrijpende bevoegdheden mogen hanteren, bijzondere eisen. Voor ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van wetten zijn in de artikelen 5:12 t/m 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht normen vervat die betrekking hebben op een juiste uitoefening van hun bevoegdheden. De daarin vervatte fundamentele behoorlijkheidregels verschillen niet van die welke in artikel 7, eerste en zevende lid van de Politiewet zijn vervat. De Politiewet stelt dus geen strengere eisen.

De wetgever heeft tot taak de (grond)rechten van burgers te beschermen en de aanwending van daarop inbreuk makende middelen door ambtenaren zorgvuldig te normeren. Ambtenaren die geweld mogen gebruiken, verschillen van alle andere ambtenaren die ook bevoegdheden mogen hanteren die ingrijpen in belangen en (grond)rechten van burgers. Zij zijn immers bevoegd tot het toebrengen van letsel. De demonstraties tegen politiegeweld die de laatste weken hebben plaatsgevonden en de zorg die veel burgers uiten die zich tot de leden van de Eerste Kamer hebben gewend, tonen aan hoe gevoelig de kwestie ligt wanneer het gaat om het al dan niet gerechtvaardigd toebrengen van letsel aan burgers en de strikte normering van het geweld dat ambtenaren mogen gebruiken.

Het is een taak van de overheid om de geweldsinstructies zo precies mogelijk te formuleren en deze zo streng mogelijk te handhaven. De «specifieke positie» van de ambtenaren die geweld mogen toepassen, is voor de regering aanleiding geweest om een strafuitsluitingsgrond en een nieuw strafbaar feit voor te stellen, waarbij in beide gevallen de «geweldsinstructie» het middelpunt vormt waarop de normering is gericht. Is de regering het met de fractieleden van de PvdD eens dat de specifieke positie van ambtenaren die geweld mogen toepassen tot uitdrukking dient te komen in een andere wijze van sanctionering van onrechtmatig gebruik van ambtelijke bevoegdheden dan die geldt voor ambtenaren die niet

<sup>19</sup> *Kamerstukken I 2019/20, 34 641, C, p. 5.*

bevoegd zijn tot het aanwenden van geweld? Voor alle ambtenaren geldt dat als zij «over de schreef gaan», zij tuchtrechtelijk kunnen worden aangepakt. Daarnaast kunnen zij – zoals recentelijk is gebeurd bij de belastingdienst – strafrechtelijk worden aangesproken als hun onrechtmatige behandeling van burgers valt onder een commuun delict. Is de regering het met de fractieleden van de PvdD eens dat het belang van bescherming tegen onrechtmatige geweldstoepassing ertoe dient te leiden dat naast de twee sanctiewegen die voor alle ambtenaren kunnen worden gevolgd, voor ambtenaren die geweld mogen gebruiken nog een derde sanctieweg dient te bestaan: het strafrechtelijk bestraffen van de enkele overtreding van de ambtsinstructie? In het voorgestelde artikel 372 Sr is er alleen sprake van strafbaarheid indien de overtreding van de geweldinstructie leidt tot letsel of de dood. Waarom is die beperking gewettigd? Waarom is in artikel 372 Sr niet ook het enkele feit dat «aan zijn schuld te wijten is dat hij het in zijn geweldsinstructie bepaalde schendt» als strafbaar feit opgenomen? Die delictsomschrijving kan dan worden gevolgd door de bijzondere bepalingen die nu onder sub 1, 2 en 3 van het voorgestelde artikel 372 Sr zijn vervat (voor gevallen dat letsel of de dood het gevolg is). Wat zou daar tegen zijn?

De demonstraties tegen politiegeweld van de laatste tijd betroffen geweld dat de dood tot gevolg had. Onrechtmatig politiegeweld tegen verdachten of tegen demonstranten kan zich ook voordoen wanneer een geweldsaanwending plaatsvindt die niet voldoet aan de geweldsinstructie maar daarbij géén lichamelijk letsel wordt veroorzaakt. Een politiemann kan zijn knie op de keel zetten van een zestienjarige scholiere die aan een demonstratie deelneemt, die daaraan geen lichamelijk letsel overhoudt maar die daardoor wel (zwaar) psychisch getraumatiseerd is geraakt. Als blijkt dat de politiemann daarbij de voor hem geldende geweldsinstructie heeft geschonden, valt zijn handelwijze dan onder het in artikel 372 Sr omschreven strafbare feit? Zo ja, op welke gronden concludeert de regering dat dan? Zo nee, is de regering het dan met de fractie van de PvdD eens dat in artikel 372, ten eerste «enig lichamelijk letsel» zou moeten worden vervangen door «enig letsel»? Is de regering bereid om een zodanige wijziging voor te stellen? Zo nee, waarom niet? Hoe valt aan burgers uit te leggen dat onrechtmatige geweldsuitoefening door politiemannen niet strafbaar is, als niet kan worden aangetoond dat er lichamelijk letsel is toegebracht? Kan de regering daarop gemotiveerd ingaan? Kan de strafbaarstelling in artikel 372 Sr leiden tot bestraffing van racistisch optreden bij geweldtoepassing? Zo ja, op grond van welke redenering komt de regering tot die conclusie? Zo nee, dient de Ambtsinstructie dan niet zodanig te worden aangevuld dat eventueel racistisch optreden bij geweldtoepassing kan worden voorkomen? Als die aanvulling niet nodig wordt geacht, welke strafrechtelijke sanctienering kan dan worden toegepast als blijkt dat bij geweldtoepassing racistisch is opgetreden?

Uit de memorie van antwoord blijkt dat de normering van andere gewelduitoefening dan die welke in de Ambtsinstructie is geregeld, gevonden moet worden in artikel 7 van de Politiewet. Dat gaat dus op voor alle andere gewelduitoefening dan die door middel van vuurwapens, niet-penetrerende munitie, pepperspray, CS-traangas, waterwerpers, politiesurveillancehonden, AOT-honden en elektrische wapenstokken. Bovendien is de normering in de Ambtsinstructie slechts de «ondergrens» zodat ook bij de toepassing van de daarin geregelde middelen de rechtmatigheid van de geweldaanwending uiteindelijk afhangt van een toetsing aan de beginselen die in artikel 7 van de Politiewet zijn vervat. Artikel 7 Politiewet staat dus telkens centraal. Wat zou het voor de eventuele bestraffing van de politiemann in verhouding tot de huidige rechtspraak uitmaken als het voorgestelde tweede lid van artikel 42 Sr

geen wet zou worden? Is het juist dat een toetsing aan de beginselen die in artikel 7 Politiewet zijn vervat, in de huidige rechtspraak voor de rechter al voldoende grondslag biedt om een politieman die overeenkomstig zijn geweldsinstructie heeft gehandeld, niet strafrechtelijke te veroordelen? Kan de regering daar gemotiveerd op ingaan? In hoeverre is de voorgestelde wetswijziging ingegeven door de wens om politieambtenaren meer ruimte te geven tot het in de praktijk toepassen van geweld? Hoe oordeelt de regering in dat verband over de passage in het advies van de Raad van State luidende: «Van de opsporingsambtenaar wordt verwacht dat hij in voorkomende gevallen geweld gebruikt. Wanneer vervolgens een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld is dat ingrijpend. Voor de betrokkene brengt dat onzekerheid met zich mee. Deze onzekerheid kan impact hebben op het gebruik van geweld door de opsporingsambtenaren in gevallen waarin geweldgebruik juist geboden is.»<sup>20</sup> Kan de regering een overzicht verstrekken van gevallen waarin is vastgesteld dat is afgezien van het gebruiken van «toegestaan» geweld op grond van het enkele feit dat de betrokken ambtenaar bang was voor het risico dat hij later strafrechtelijk zou worden vervolgd wegens onjuist geweldgebruik? Waarom zouden onzekerheidsgevoelens bij ambtenaren over mogelijke gevolgen van hun wijze van behandeling van burgers een grondslag mogen opleveren voor het creëren van een strafuitsluitingsgrond en een bijzondere wijze van onderzoek van hun gedragingen die minder ver gaat dan die bij strafrechtelijk optreden? Is de regering het met de fractieleden van de PvdD eens dat juist in het licht van de specifieke positie van ambtenaren die geweld mogen aanwenden niet alleen bij arrestaties maar ook bij optreden tegen kwetsbare burgers die bij demonstraties met politiegeweld te maken krijgen, het ongewenst is een strafuitsluitingsgrond voor zulke ambtenaren in de wet op te nemen terwijl die ambtenaren in het huidige recht al voldoende beschermd zijn tegen een eventuele strafrechtelijke veroordeling wanneer de rechter vaststelt dat zij hun geweld rechtmatig hebben uitgeoefend?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34 641, nr. 4, p. 4.