

Vergaderjaar 2018–2019

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 (geweldsaanwending opsporingsambtenaar)

Nr. 10**NADER VERSLAG**

Vastgesteld 12 februari 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, heeft na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging nog behoefte aanvullende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Geweldsgebruik opsporingsambtenaren	3
2.1 Geweldsbevoegdheid	3
3. Wettelijk kader voor onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren	4
4. Strafbaarstelling schending geweldsinstructie	5
5. Administratieve en financiële gevolgen	7
6. nota van wijziging	7
7. Ambtsinstructie	8
8. Overig	11
II. ARTIKELSGEWIJS	12

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota van wijziging bij het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben nog enkele vragen. Voornoemde leden zijn op zich natuurlijk voorstander van maatregelen die bijdragen aan het verwezenlijken van het doel van onderhavig wetsvoorstel, namelijk het beter toespitsen op de positie, taak en bevoegdheid van opsporingsambtenaren van de wettelijke systematiek van het onderzoek naar door hen toegepast geweld en de vervolging en berechting van de betrokken opsporingsambtenaren.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zien het belang in van het vaststellen van een nader verslag. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de aangebrachte wijzigingen zoals verwoord in de nota van wijziging en de antwoorden op vragen zoals geformuleerd in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota van wijziging op het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen. Zo vragen zij waaruit de noodzaak van een andere afdoening blijkt. Waaruit blijkt dat strafrechters op dit moment onvoldoende rekening houden met de bijzondere omstandigheden waaronder politiefunctionarissen geweld aanwenden of onvoldoende waarborgen ondervinden in het onderzoek naar geweldsgebruik?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag en hebben hierover nog een enkele vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota van wijziging daarop. Ook hebben deze leden kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren met betrekking tot de inzetcriteria voor geweldsmiddelen. Voornoemde leden onderschrijven het voorstel de opsporingsambtenaar die in de uitoefening van de taak geweld heeft gebruikt een bijzondere straf(proces)rechtelijke positie te geven. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het voorstel zowel het belang van de opsporingsambtenaar die zich genoodzaakt heeft gezien geweld te gebruiken als het belang van de samenleving de toedracht van de geweldsaanwending goed te onderzoeken evenwichtig een plek heeft gegeven. Deze leden hebben in dit stadium op een enkel punt nog behoefte aan een nadere toelichting, met name als het gaat om het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie.

De leden van de DENK-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog een aantal vragen en opmerkingen over dit voorstel, waaraan zij een groot belang hechten. Het voorstel voor grote en invloedrijke wijzigingen valt bij voornoemde leden op, aangezien er geen grondige probleemanalyse aan ten grondslag ligt.

In de memorie van toelichting staat namelijk dat de bestaande strafuitsluitingsgronden voldoende bescherming bieden en dat de rechtsbescherming van politiefunctionarissen niet in het geding is. De leden van de DENK-fractie willen voorts van de regering weten wat de noodzaak is voor de voorgestelde wijziging. Kan de regering hierop ingaan? Graag ontvangen deze leden een toelichting. Deelt de regering de mening dat het essentieel is dat politiefunctionarissen verantwoordelijk gehouden (kunnen) worden voor gedragingen buiten de wettelijke kaders van hun geweldsbevoegdheden?

2. Geweldsgebruik opsporingsambtenaren

2.1 Geweldsbevoegdheid

De leden van de D66-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat er in de politieorganisatie sinds 2015 gewerkt wordt aan een nieuwe vorm van trainen. Ook lezen zij dat het gebruik van een geweldsmiddel alleen is toegestaan wanneer de opsporingsambtenaar in het gebruik ervan is geoefend. Kan de regering uiteenzetten hoe die beoordeling tot stand komt en hoe dus wordt bepaald of iemand voldoende geoefend is? Tevens vragen deze leden of de regering kan toelichten in welke mate een risico bestaat dat politieambtenaren terughoudender zullen worden in het gebruik van geweldsmiddelen vanwege de strafbaarstelling in dit wetsvoorstel en de (deels subjectieve) beoordeling of een politieambtenaar voldoende geoefend was.

Voorts begrijpen de aan het woord zijnde leden dat geweldgebruik door opsporingsambtenaren binnen de kaders van artikel 7 Politiewet 2012 en artikel 6 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD) moet plaatsvinden. De regels daarvoor zijn neergelegd in de Ambtsinstructie omtrent het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen. Daarnaast zijn de artikelen 2 (het recht op leven) en 3 (folterverbod) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) het belangrijkste als het gaat om het gebruik van geweld door opsporingsambtenaren. Deze leden hebben kennis genomen van de «Concluding Observations» van het VN-comité dat toezicht houdt op de naleving van het VN-verdrag tegen marteling. Het comité wees er op dat er in Nederland onvoldoende wordt toegezien op het gebruik van stroomstootwapens in situaties waarin er sprake is van een onmiddellijke of reële dreiging voor het leven of ernstig risico op letsel.¹ Voornoemde leden vragen de regering nader toe te lichten hoe dit wetsvoorstel en de daarbij behorende Ambtsinstructie zich verhouden tot de zorgen van het comité. Kan de regering aangeven of er op basis van dit wetsvoorstel wel voldoende op wordt toegezien dat stroomstootwapens alleen in geoorloofde situaties worden gebruikt? Zo ja, met behulp van welke maatregelen?

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd welke universele dan wel internationale normen en richtlijnen ten aanzien van het gebruik van geweld door de politie zijn gehanteerd bij het ontwerp van de wijziging van het Wetboek van Strafrecht inzake geweldgebruik door opsporingsambtenaren. Kan de regering toelichten welke normen dat zijn en per norm toelichten hoe die is gebruikt en hoe die zich verhoudt tot onderhavig wetsvoorstel?

Voornoemde leden vragen of de regering uiteen kan zetten wat deze wetswijziging voor invloed heeft op de slachtoffers van geweld gebruikt door opsporingsambtenaren. Voorts vragen zij hoe de informatievoorziening aan de slachtoffers ten tijde van het feitenonderzoek plaatsvindt.

¹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fNLD%2fCO%2f7&Lang=en.

De leden van de D66-fractie constateren voorts dat het geweldsmonopolie voor de Nederlandse staat ook de verplichting schept de burger te verdedigen. Kan de regering benoemen waar in dit wetsvoorstel wordt geborgd dat de positie van de burger tegenover de opsporingsambtenaar niet verzwakt wordt? Kan zij daarbij aangeven hoe daarvoor wordt gezorgd?

Voornoemde leden hebben een vraag over de Dienst Speciale Interventies (DSI). Kan de regering beantwoorden op welke wijze dit wetsvoorstel de werkzaamheden van de DSI beïnvloedt?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat terecht wordt geconstateerd dat de belangrijkste politietaak vooral is gericht op het de-escaleren van dreigende situaties en het voorkomen c.q. beperken van geweld. De aan het woord zijnde leden vragen of politiefunctionarissen wel voldoende op de escalatie worden getraind. Kan de regering aangeven hoe politiefunctionarissen worden getraind in het voorkomen en proportioneel aanwenden van geweld?

3. Wettelijk kader voor onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat bij de beoordeling van het geweld, de politie een intern proces hanteert. Dit proces zal plaatsvinden naast een eventueel strafrechtelijk traject. De aan het woord zijnde leden vragen de regering uiteen te zetten in hoeverre een burger, die al dan niet subject van de geweldstoepassing is geweest, invloed kan uitoefenen op het interne beoordelingsproces bij de politie. Is er voor de burger, waartegen geweld gebruikt is, een mogelijkheid zijn of haar kant van het verhaal te doen? Kan de burger zijn of haar verhaal kwijt bij de interne commissie geweldsaanwending? Deelt de regering de vrees dat indien dit klachtproces niet goed is ingeregeld veel burgers alsnog de weg naar het Gerechtshof zullen maken, via een procedure op basis van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)?

Voornoemde leden vragen voorts op welke wijze burgers betrokken worden bij de beoordeling van een geweldscasus door de adviescommissie geweldsaanwending. Worden burgers actief benaderd vanuit de politie of moeten zij zelf het initiatief nemen? Deelt de regering de verwachting dat actieve betrokkenheid van burgers kan bijdragen aan de statuur van de geweldsbeoordeling binnen de politie en daarmee ook aan een verminderde interesse een strafrechtelijk oordeel te vragen?

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de rol van de hulpofficier van justitie. Dit is de functionaris die aan de voorkant van het nieuwe proces moet toetsen of er sprake is van een geweldsincident dat wel of niet binnen de politie verder afgedaan kan worden. Dit doet de hulpofficier op basis van een verklaring die de ambtenaar in het (interne) proces van melden, registreren en beoordelen verplicht aan hem of haar aflegt. Die verklaring mag niet gebruikt worden in een strafrechtelijke procedure, zo kan afgeleid worden uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De aan het woord zijnde leden vragen hoe de hulpofficier deze interne selectierol en een latere rol in een strafrechtelijk onderzoek gescheiden kan houden. Is hier niet sprake van onverenigbaarheid van rollen?

Voorts vragen voornoemde leden waarom de externe leden van de regionale adviescommissies geweldsaanwending benoemd worden door de korpschef. Zij vragen of het vertrouwen in deze externe leden – en daarmee in de commissie als geheel – juist niet groeit als deze leden door een functionaris buiten de politieorganisatie worden benoemd, bijvoorbeeld door de regioburgemeester of door de Minister. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen over het toetsingscriterium voor het gebruik van geweld door een opsporingsambtenaar. Kan de regering nader kan toelichten wat zij daarbij verstaat onder het begrip «rechtmatig» als toetsingscriterium voor het gebruik van geweld door een opsporingsambtenaar? Kan de regering voorts uiteenzetten hoe zij ervoor gaat zorgen dat tussen de eenheden sprake zal zijn van een eenduidige interpretatie van de toepassing van het toetsingscriterium nu besloten is per eenheid van de politie een interne adviescommissie in te stellen? Kan de regering tot slot toelichten hoe de onafhankelijkheid en professionaliteit van deze adviescommissies wordt verzekerd?

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat na het ontstaan van twijfel aan de rechtmatigheid van de geweldstoepassing het feitenonderzoek van de Rijksrecherche, waarbij betrokkene niet als verdachte wordt beschouwd, overgaat in een regulier strafrechtelijk onderzoek, waarbij de betrokkene wél als verdachte wordt beschouwd. Deze leden vragen wat deze overgang precies betekent voor de rechtspositie van de opsporingsambtenaar in kwestie. De regering veronderstelt dat de voorschriften in de Ambtsinstructie zo nauwkeurig zullen worden geformuleerd dat het voor een opsporingsambtenaar duidelijk is hoe hij dient te handelen en het daarmee voorzienbaar is wanneer hij zich schuldig maakt aan onrechtmatige geweldsaanwending. Dit neemt naar het oordeel van deze leden niet weg dat het een aanzienlijk processueel verschil is of betrokkene gehoord wordt als verdachte of niet, bijvoorbeeld alleen al ten aanzien van het gebruik van het zwijgrecht voor verdachten en de meewerkverplichting van niet-verdachten aan het feitenonderzoek. De vraag doemt bij deze leden op of de voorgestelde procedure opsporingsambtenaren niet juist meer onzekerheid geven in de afdoening dan onder de huidige aanpak.

4. Strafbaarstelling schending geweldsinstructie

De leden van de PVV-fractie wijzen op de formulering van de strafbaarstelling als een gevolgsdelict, waarbij er een causaal verband moet zijn tussen het schenden van de geweldsinstructie en het ingetreden gevolg en de strafmaat toeneemt naarmate het gevolg van het feit ernstiger is. Ervan uitgaande dat de aan- of afwezigheid van een causaal verband vastgesteld moet worden in het feitenonderzoek, ontstaat bij deze leden de vraag hoe het causaal verband wordt vastgesteld en hoe uitgebreid het onderzoek dient te zijn. Ook vragen deze leden of de bevoegdheden, genoemd in het voorgestelde artikel 511aa Sv hierop zijn toegesneden?

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat een opsporingsambtenaar vervolgd kan worden voor het overtreden van de geweldsinstructie opsporingsambtenaar indien er een redelijk vermoeden van schuld kan worden vastgesteld. Zij vragen nogmaals te verduidelijken waarom dit een zogenoemd schulddelict is en er daarom dus geen sprake van (voorwaardelijke) opzet hoeft te zijn. De aan het woord zijnde leden vragen om verheldering omdat zij vrezen dat de huidige opzet van het overtreden van de Ambtsinstructie de formele juridische drempel tot vervolging van opsporingsambtenaren fors zal verlagen en daarmee tot kwantitatief meer en (onnodig) veel procedures richting opsporingsambtenaren zal leiden. Zij vragen de regering deze zorgen weg te nemen.

Voornoemde leden vragen of het introduceren van een nieuwe strafbaarstelling en het introduceren van een nieuwe strafuitsluitingsgrond eraan gaat bijdragen dat de opsporingsambtenaar die geweld heeft gebruikt snel duidelijkheid krijgt over een eventuele vervolging. Deze leden vragen de regering te expliciteren hoe dit nieuw te introduceren strafbaar feit en deze nieuw te introduceren strafuitsluitingsgrond bij gaan dragen aan een

snelle afwikkeling van het, al dan niet terecht, gebruikte geweld door de opsporingsambtenaar.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) zorgen heeft over de nieuw te introduceren strafbaarstelling van het schenden van de geweldsinstructie en dat deze strafbaarstelling tot (erg) veel artikel 12 Sv-procedures zou kunnen leiden. Deze leden vinden het antwoord van de regering op deze zorgen echter niet overtuigend. Zij vragen de regering daarom nogmaals te expliciteren waarom deze nieuwe strafbepaling niet tot (erg) veel artikel 12 Sv-procedures zou leiden.

Voorts vragen voornoemde leden welke garanties de (volledige) nieuwe wet- en regelgeving nu biedt voor een snellere afhandeling van geweldsmeldingen door politiemensen. Zij vragen of het niet gepast zou zijn – zeker wat betreft de eigen politie-beoordeling – termijnen op te nemen in de regelgeving, opdat politiemensen meer zekerheid hebben wanneer zij een oordeel over door hen toegepast geweld tegemoet kunnen zien. De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe het nieuwe artikel 372 Wetboek van Strafrecht (Sr) zich in het geval van ten laste leggen door het openbaar ministerie (OM) verhoudt ten opzichte van zwaardere artikelen zoals doodslag en mishandeling. Is het bij het OM nu ook al niet gewoonte het zwaardere artikel primair ten laste te leggen, met subsidiair een strafbaar feit met een mindere strafbedreiging en waarom zou het OM dat ook niet doen in het geval een politiemans gedagvaard wordt voor door hem of haar toegepast geweld? Bijvoorbeeld door primair doodslag ten laste te leggen en subsidiair het nieuwe artikel? Welke regels in de wet zijn hierin sturend en bepalend, welke argumenten kan het OM ook gebruiken in een eventuele 12 Sv-procedure als enkel voor artikel 372 Sr vervolgd wordt?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het doel van het wetsvoorstel is een strafbaarstelling te introduceren die beter aansluit bij de bijzondere positie die een opsporingsambtenaar heeft. Volgens de daartoe voorgestelde bepaling is de opsporingsambtenaar strafbaar indien dat feit (zwaar) lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft. Het feit is het schenden van het in de geweldsinstructie bepaalde. Kan de regering zich voorstellen dat een opsporingsambtenaar in strijd met de geweldsinstructie zijn stroomstootwapen pakt; een derde dit vervolgens van hem afpakt en die derde daarmee iemand anders van het leven berooft? Kan de regering aangeven of het in dat geval mogelijk is dat de opsporingsambtenaar aan de delictsomschrijving van de voorgestelde strafbaarstelling voldoet? Kan de regering bij het beantwoorden van die vraag specifiek ingaan op het causaal verband tussen de culpose schending van de geweldsinstructie en het gevolg van (zwaar) lichamelijk letsel of de dood?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat het lex certa-beginsel stelt dat het duidelijk moet zijn welk handelen en nalaten als rechtmatig kan worden beschouwd en welk niet. Dit is voor zowel burger als opsporingsambtenaar van belang. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat voor zowel voorliggend wetsvoorstel als de Ambtsinstructie dit nog onvoldoende naar voren komt. Voornoemde leden vragen of de regering een nadere reflectie kan geven op deze opmerking van de Afdeling advisering en voorts in hoeverre zij nodig acht dat verdere verduidelijking van het wettelijke kader nodig is zodat duidelijker wordt welk handelen en nalaten als rechtmatig kan worden beschouwd en welk niet. Zo nee, waarom niet?

De leden van de DENK-fractie vragen of de regering verwacht dat, als schending van de geweldsinstructie strafbaar wordt gesteld, meer of juist minder agenten strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld gaan worden. In hoeverre verwacht de regering dat burgers aangifte zullen gaan doen van

het nieuwe strafbare feit «schending van de Ambtsinstructie» en na sepot een artikel 12 Sv-procedure zullen inzetten?

5. Administratieve en financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat onderhavig wetsvoorstel geen noemenswaardige gevolgen zou hebben voor de werklast van de rechtspraak, het OM en de Rijksrecherche. Voornoemde leden hebben daar hun bedenkingen bij. Dit wetsvoorstel introduceert immers een nieuwe strafbepaling. Door deze strafbepaling ontstaat een formeel juridisch lage drempel om tot vervolging over te gaan. Deze leden vrezen dat dit tot onnodig veel strafrechtelijke procedures jegens opsporingsambtenaren zal leiden. De aan het woord zijnde leden vragen de regering daarom uiteen te zetten waarom dit geen noemenswaardige gevolgen voor in ieder geval het OM en de rechtspraak zal hebben. Ook eventuele artikel 12 Sv-procedures kunnen tot een lastenverzwaring van het Gerechtshof leiden. Deze leden vragen ook op dit punt nadere opheldering.

Voornoemde leden vragen de regering voorts aan te geven welke extra administratieve lasten op de individuele politieman afkomen in dit nieuwe geweldsstelsel. Welke Nederlandse opsporingsambtenaren vallen onder de (nieuwe) Ambtsinstructie Politie? Zijn dat ook alle buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), alle medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar), alle medewerkers van bijzondere opsporingsdiensten? Deze leden vragen per dienst aan te geven welke functionarissen of instanties het interne proces van toetsing van geweldstoepping voor hun rekening nemen of dat dat ook (telkens) voor rekening van de politie komt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarnaast aangeven hoe de extra administratieve lasten er per instantie uitzien.

6. Nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan reflecteren op het feit dat zowel het OM, als de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), als de Afdeling advisering van de Raad van State geen voorstander zijn van de voorgestelde concentratiebepaling, of deze op zijn minst onnodig achten. Voornoemde leden vragen of de regering kan reageren op het door de Rvdr aangevoerde knelpunt ten aanzien van de berechting van de KMar, aangezien de militaire kamer van rechtbank Gelderland in deze zaken exclusief bevoegd is (zie position paper Rvdr² ten behoeve van rondetafelgesprek 16 januari 2019). Deze leden vragen of de regering in het antwoord zowel in kan gaan op de vraag of het wetstechnisch mogelijk is, als op de vraag of het wenselijk is dat een groep personen van de KMar voortaan in rechtbank Midden-Nederland wordt berecht.

De leden van de D66-fractie zien dat naast politieambtenaren ook de ambtenaren van de KMar onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. De absolute competentie om kennis te nemen van rechtszaken tegen de ambtenaren van de KMar ligt bij de militaire rechtbank te Arnhem. Voornoemde leden vragen of de regering kan toelichten welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van zaken tegen opsporingsambtenaren van de KMar naar aanleiding van geweldgebruik in de uitoefening van hun taak.

² https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05554.

De leden van de GroenLinks-fractie zien dat in de nota van wijziging een concentratiebepaling wordt toegevoegd aan het wetsvoorstel. De rechtbank Midden- Nederland is bij uitsluiting bevoegd gevallen van geweldsaanwending door opsporingsambtenaren te beoordelen. De voorkeur wordt gegeven aan een exclusieve afdoening met het oog op het beperkte aantal zaken en de wens naar ruime, meer dan gemiddelde ervaring in het toetsen van gevallen van geweldsaanwending door opsporingsambtenaren. Het valt de aan het woord zijnde leden op dat de belangrijkste adviseurs, de Afdeling advisering, het OM en de Rvdr, niet de noodzaak en ook niet de meerwaarde inzien van de exclusieve relatieve competentie van de rechtbank Midden-Nederland. Waarom wordt desalniettemin dan toch gekozen voor deze afdoeningswijze?

De leden van de SP-fractie lezen dat een concentratiebepaling wordt toegevoegd waardoor er nog maar één rechtbank verantwoordelijk is voor de behandeling van zaken tegen opsporingsambtenaren die in hun functie geweld hebben gebruikt. De reden die daarvoor gegeven wordt is dat het weinig zaken betreft en de specifieke kennis dan geclusterd is. De Rvdr, het OM en de Afdeling advisering weerleggen dat argument, omdat er ook bij de andere rechtbanken voldoende kennis is, en dit voorstel het lastiger kan maken voor betrokkenen om de zitting bij te wonen. Wat is de reden dit voorstel toch in te dienen, waarbij voornoemde leden opmerken dat geen bijzonder goede argumentatie is dat het in het regeerakkoord staat?

7. Ambtsinstructie

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een veiligheidsfouillering (bijvoorbeeld op straat) wel als geweldsmelding geregistreerd moet worden (artikel 21 Ambtsinstructie) terwijl een vervoersfouillering (artikel 20 Ambtsinstructie, zelfde handeling) niet gemeld hoeft te worden.

De leden van de D66-fractie valt op dat de regels over het gebruik van niet-penetrerende projectielen algemeen van aard zijn, dit terwijl het om veel verschillende soorten niet penetrerende projectielen met verschillende soorten risico's gaat. Acht de regering het niet nodig om deze algemene regels nader te specificeren per projectiel? Kan de regering haar antwoord toelichten?

De leden van de D66-fractie missen in de Ambtsinstructie een adequate uitwerking van de beginselen proportionaliteit en subsidiariteit. Zowel burgers als opsporingsambtenaren zijn van mening dat voor hen inzichtelijk moet zijn wat hieronder in de praktijk wordt verstaan. Kan de regering toelichten hoe beide beginselen in de Ambtsinstructie zijn uitgewerkt en is zij bereid tot nadere uitwerking in het geval dit onvoldoende blijkt?

Voornoemde leden lezen voorts dat in de Ambtsinstructie een passage is opgenomen over de omgang met het stroomstootwapen. Zij zijn hier verbaasd over omdat er tot nu toe enkel pilots hebben plaatsgevonden met stroomstootwapens. Het besluit deze definitief in het politiewapenarsenaal op te nemen is nog niet genomen, mede gelet op verschillende zorgen die nog leven als tevens een aantal zaken die nog nader moeten worden uitgezocht, zoals ook uiteengezet in uw brief aan de Kamer (Kamerstuk 29 628, nr. 823). Kan de regering toelichten waarom deze passage is opgenomen in de Ambtsinstructie?

Voorts constateren de leden van de D66-fractie dat, gelet op bovengenoemde zorgen, de complexe wetgeving en het ontbreken van een voorhangprocedure, de Kamer terughoudend wordt betrokken bij de besluitvorming rondom de inzet van het stroomstootwapen. Kan de regering uiteenzetten hoe zij de Kamer verder zal informeren over deze

besluitvorming? Kan de regering tevens een overzicht geven van de planning van de wet- en regelgeving die de Kamer kan verwachten betreffende het stroomstootwapen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nadere verduidelijking op de verhouding van de Ambtsinstructie tot de toepassing van de in het Wetboek van Strafrecht genoemde strafuitsluitingsgronden. Begrijpen deze leden het goed dat de toepassing van formele wetgeving, in dit geval de strafuitsluitingsgronden van het Wetboek van Strafrecht, in belangrijke mate wordt bepaald door de inhoud van lagere wetgeving, de Ambtsinstructie. Vindt de regering dat de strafrechtelijke norm voor de beoordeling van geweldsaanwending door opsporingsambtenaren in het Wetboek van Strafrecht thuishoort, omdat anders het gevaar dreigt dat politiegeweld dat ogenschijnlijk aan de voorwaarden van de Ambtsinstructie voldoet onbestraft blijft? Denk bijvoorbeeld aan de waarschuwing van het VN-Comité tegen marteling van december 2018 dat de huidige Nederlandse regels er onvoldoende op toezien dat stroomstootwapens alleen worden gebruikt in situaties waarin sprake is van een onmiddellijke en reële bedreiging voor het leven of risico op ernstig letsel.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts hoe de regering daarnaast het commentaar van Amnesty International beoordeelt dat de voorgestelde Ambtsinstructie niet in lijn is met artikel 3 EVRM en dat juist met het oog op de naleving van de mensenrechten onderzoek en berechting van geweldsaanwending door opsporingsambtenaren moet plaatsvinden in het licht van nationale en internationale mensenrechten? Wat vindt de regering van het pleidooi van Amnesty International de Ambtsinstructie te verduidelijken en aan te scherpen op de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en de interne en externe beoordeling van politiegeweld langs de lijnen van de artikelen 2 en 3 EVRM vorm te geven?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden dat, om het wetsvoorstel effectief te laten zijn, de geweldsinstructie voldoende helder en duidelijk moet zijn en werkbaar voor de politieagent op straat. Voornoemde leden constateren dat het aantal middelen dat de politie ter beschikking staat is toegenomen. Dat maakt de concept-geweldsinstructie uitgebreider. Hoe wordt de kennis van bevoegdheden en de toepassing daarvan in de praktijk geborgd? Hebben de agenten voldoende tijd en trainingsfaciliteiten om zich dit eigen te maken?

De leden van de DENK-fractie zien dat het wetsvoorstel een andere positie creëert voor en beoordeling van politiefunctionarissen binnen het strafrecht. De voorgestelde strafbaarstelling van «schending van de geweldsinstructie», de geweldsinstructie – die nader is uitgewerkt in de Ambtsinstructie – zal de strafrechtelijke norm worden. De wijziging van de Ambtsinstructie wordt meegenomen in de verdere behandeling van het wetsvoorstel geweldsaanwending.

In plaats van een nog verdere verruiming van de Ambtsinstructie en ongewisse wijziging van de strafrechtelijke beoordeling ervan, is het volgens voornoemde leden noodzakelijk dat de Ambtsinstructie verduidelijkt en aangescherpt wordt en de strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld zowel intern als extern plaatsvindt in het licht van de artikelen 2 en 3 van het EVRM.

Volgens de leden van de DENK-fractie is er sprake van vage bepalingen in de herziene Ambtsinstructie en voldoet de herziene Ambtsinstructie niet aan het lex certa-beginsel.

Deelt de regering de mening dat de nieuwe kaders en bijbehorende regels met betrekking tot geweldstoetsing wel duidelijk en nauwkeurig dienen te zijn, zodat goed beoordeeld kan worden welk handelen en nalaten als rechtmatig beschouwd kan worden en welk niet?

Volgens voornoemde leden zijn de regels in de herziene Ambtsinstructie zelf niet in lijn zijn met de mensenrechten. Met name de drempels voor het gebruik van het dienst- en stroomstootwapen liggen te laag. Is de regering het ermee eens dat het niet de bedoeling kan zijn dat indien de geweldsinstructie inderdaad de strafrechtelijke norm wordt, thans het risico bestaat dat politiegeweld (dat in strijd is met de mensenrechten) onbestraft blijft?

Volgens het VN-Comité dat toezicht houdt op naleving van het VN-verdrag tegen marteling zien de huidige regels in Nederland er onvoldoende op toe dat het stroomstootwapen enkel wordt gebruikt in situaties, waarin sprake is van een onmiddellijke en reële bedreiging voor het leven of risico op ernstig letsel. De leden van de DENK-fractie willen graag weten op welke wijze de regering van plan is om voldoende waarborgen in te bouwen in de geweldstoetsing, zowel binnen als buiten hun rechtmatige uitoefening van de politietaak.

Voornoemde leden constateren dat er een nieuwe zogenaamde afweerbevoegdheid geïntroduceerd is voor een reeks geweldsmiddelen, waardoor de politie niet alleen geweld kan gebruiken in concrete gevallen van gevaar, maar ook in situaties van verwacht, potentieel gevaar. De nota van toelichting legt uit dat de politie geweld kan gebruiken ter afwending van direct gevaar dat redelijkerwijs zwaar lichamelijk letsel of de dood van personen tot gevolg kan hebben.

De leden van de DENK-fractie vragen of er academische artikelen of rechtsvergelijkend of jurisprudentieonderzoek is naar het concept afweerbevoegdheid. Deelt de regering de mening dat de drempel om geweld, inclusief geweld middels het dienstvuurwapen dat altijd potentieel dodelijk is, nog verder wordt verlaagd met deze nieuwe zogenaamde afweerbevoegdheid?

Voornoemde leden willen weten of het vuurwapengebruik door de Nederlandse politie recent geëvalueerd is? Komt daaruit naar voren dat er (goede) redenen zijn voor verdere verruiming voor inzet van het dienstvuurwapen? Zo ja, wat zijn volgens de regering deze «goede» redenen? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

De leden van de DENK-fractie zien dat regels worden voorgesteld voor een scala aan zeer verschillende niet-penetrerende projectielen (munitie met enkele of meerdere rubber kogels of projectielen gevuld met kleurstof of pepperspray) die ook zeer verschillende risico's met zich meebrengen. De regels zijn generiek geformuleerd. Deelt de regering de mening dat onduidelijk blijft welk soort projectiel in welke situatie wel – of juist niet – mag worden gebruikt? Graag ontvangen voornoemde leden hierop een toelichting.

De aan het woord zijnde leden willen weten waarom is gekozen voor eensluidende regels voor het gebruik van alle soorten niet-penetrerende projectielen, terwijl die vanwege hun aard principieel verschillende risico's met zich meebrengen. Waarom meent de regering dat inzet van niet-penetrerende projectielen (munitie met een of meerdere rubber kogels, pepperspray, etc.) gerechtvaardigd is tegen personen die een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van zaken (zie artikel 11a.1.d van de ambtsinstructie)?

De Ambtsinstructie bevat volgens voornoemde leden tal van andere vage bepalingen, zoals een misdrijf dat «bedreigend is voor de samenleving».

De leden van de DENK-fractie willen weten wat wordt bedoeld met een misdrijf dat «bedreigend is voor de samenleving» (zie artikel 7 Ambtsinstructie)? In hoeverre zijn deze misdrijven anders dan de misdrijven die omschreven staan in de andere onderdelen van dit artikel?

In de Ambtsinstructie komen de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit volgens voornoemde leden onvoldoende tot uitdrukking. Deze principes worden in algemene bewoordingen genoemd in de Politiewet. Deelt de regering de mening dat de Ambtsinstructie deze

beginselen en hun gevolgen in de praktijk zo concreet en helder mogelijk zou moeten uitwerken?

8. Overig

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is dit wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding onafhankelijk te laten evalueren en daarbij in ieder geval mee te nemen het gebruik van geweld door opsporingsambtenaren, de middelen die worden ingezet, de gevolgen die het gebruik van geweld kan hebben, en de effecten van de wet op het gebruik van geweld, de aangifte, het proces en dergelijke te laten onderzoeken, en tevens daarin de effectiviteit voor de politieorganisatie zelf te laten onderzoeken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te reflecteren op de position paper³ van politiesocioloog Timmer van de Vrije Universiteit Amsterdam (ten behoeve van het rondetafelgesprek van 16 januari 2019), waarin wordt geconstateerd dat politiefunctionarissen momenteel zelden bij een reguliere geweldsmelding worden aangemerkt als verdachte. Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar de opvattingen van de regering over Timmers standpunt dat het strafrecht geen geschikt instrument is om politieoptreden mee te corrigeren, omdat het vooral die ene trekkerbeweging beoordeelt en niet of nauwelijks de processen daar omheen. Het bestaande politietuchtrecht is eveneens ongeschikt voor het toetsen van politiegeweld met als doel er overtuigende correctie en lering mee te bewerkstelligen. Daarvoor is het ook onvoldoende transparant, onvoldoende openbaar en onvoldoende onafhankelijk, aldus Timmer. Ziet de regering ruimte voor een alternatief onderzoekskader voor geweldsaanwending door opsporingsambtenaren of eventuele maatregelen om binnen strafrechtelijke afdoening aandacht te besteden aan de bredere context van de geweldsescalatie?

De leden van de DENK-fractie zien dat uit de evaluatie van de pilot – «het stroomstootwapen in de basispolitiezorg», door O. Adang in 2018, blijkt dat tijdens het eerste jaar van de pilot de taser 343 keer ingezet werd, waarvan 13 keer tegen mensen die zich «alleen maar» probeerden te onttrekken aan een aanhouding voor overtreding, 15 keer tegen mensen die ingesloten waren, en 20 keer tegen mensen die al geboeid waren. In de helft van de keren dat daadwerkelijk is getaserd, gebeurde dat bovendien in drive-stun mode, dus direct op het lichaam. Deze drive-stun mode leidt niet tot het beoogde doel – namelijk tijdelijke verlamming – en vaak ook niet tot medewerking. Er zijn ook mensen herhaaldelijk drive-stun mode getaserd terwijl ze al in de cel of boeien zaten. De aan het woord zijnde leden vinden dat het verloop van de taser-pilot pijnlijk duidelijk heeft gemaakt wat de gevolgen zijn van vage en (te) ruime regels die niet in lijn zijn met de mensenrechten. Voor de taser-pilot is een tijdelijke geweldsinstructie opgesteld waarin de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet voldoende concreet tot uitdrukking zijn gekomen. Deelt de regering de mening dat dit er mede toe heeft bijgedragen dat agenten het stroomstootwapen risicovol, oneigenlijk en onrechtmatig hebben gebruikt?

De leden van de DENK-fractie vragen voorts of de regering vindt dat het inzetten van de taser tegen mensen die zich «alleen maar» probeerden te onttrekken aan een aanhouding voor overtreding expliciet in strijd is met de tijdelijke instructie. Deelt de regering de mening dat dit overduidelijk in strijd is met artikel 3 EVRM?

³ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05554.

Voornoemde leden vragen wat de overwegingen van de regering zijn de regels voor de toepassing van het stroomstootwapen niet in overeenstemming te brengen met aanbevelingen van het VN-Comité tegen Marteling van december 2018. Volgens deze leden is de bijsturing tijdens de pilot beperkt geweest: de onderzoekers merkten namelijk op dat alle inzetten van het stroomstootwapen werden beoordeeld als zijnde rechtmatig en in overeenstemming met de geweldsinstructie. Kan de regering toelichten hoe dit mogelijk is? Dit roept bij deze leden indringende vragen op over de effectiviteit van de (externe en interne) beoordeling van politiegeweld.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel C (artikel 372 Sr)

De leden van de PVV-fractie zien dat in dit onderdeel de nieuwe voorgestelde strafbepaling is opgenomen. De opsporingsambtenaar aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste lid, Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, wet BOD de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend en aan wiens schuld het te wijten is dat hij het in zijn geweldsinstructie bepaalde schendt, is strafbaar is indien het feit lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft.

Voornoemde leden zien dat de in het betreffende artikel voorgestelde strafmaxima hoger zijn dan de huidige strafmaxima in geval van dood door schuld (artikel 307 Sr: ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie) en artikel 308 Sr (zwaar lichamelijk letsel door schuld: ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie). Deze leden vinden deze strafmaxima te hoog en vragen waarom niet is aangesloten bij de strafmaxima in de artikelen 307 en 308 Sr.

In de memorie van toelichting lezen deze leden hieromtrent dat hierbij ook rekening is gehouden met artikel 309 Sr, dat bepaalt dat wanneer deze misdrijven worden gepleegd in de uitoefening van enig ambt of beroep de gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of de mogelijkheid bestaat dat, gelezen bovengenoemde passage in de memorie van toelichting, de voorgestelde strafmaxima ook nog met maximaal 1/3 kunnen worden verhoogd. Zo ja, is de verhouding dan niet helemaal verdwenen?

Artikel II, onderdeel C (artikelen 511a, 511aa en 511ab Sv)

De leden van de PVV-fractie vragen of de bevoegdheden, zoals verwoord in het voorgestelde artikel 511aa Sv niet te ruim zijn: is het in het kader van een feitenonderzoek na toepassing van geweld noodzakelijk dat een woning wordt doorzocht? Zo ja, maakt het nog verschil of het geweld is toegepast zonder dat een van de gevolgen, zoals genoemd in het voorgestelde artikel 372 Sr zich heeft voorgedaan?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger