

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

De politie heeft op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De Koninklijke marechaussee voert op grond van artikel 4 van de Politiewet 2012 voorts een aantal politietaken uit. Om deze taken naar behoren te kunnen uitoefenen, is het gebruik van geweld soms noodzakelijk en onvermijdelijk. Dit hoort bij het daadkrachtige optreden dat van deze diensten wordt verlangd.

Als gevolg van hun taakstelling en voortdurende aanwezigheid in de publieke ruimte worden de ambtenaren waarop de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie) van toepassing is, regelmatig met gevaarsituaties geconfronteerd. Daar waar burgers in beginsel geen geweld mogen gebruiken en zelfs mogen terugdeinzen en vluchten, dienen de ambtenaren waarop de Ambtsinstructie van toepassing is, moed te tonen en in te grijpen. Zij mogen hun taak desnoods met behulp van geweld afdwingen, wanneer het daarmee beoogde doel dit rechtvaardigt en dat doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Dit betekent dat deze ambtenaren weliswaar mogen optreden, maar dat dit optreden ook moet getuigen van terughoudendheid. Geweld mag slechts worden aangewend wanneer in het gegeven geval andere, minder ingrijpende middelen niet toereikend zijn. Daarnaast dient de wijze waarop geweld wordt gebruikt in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd zijn. Daarbij dienen ook de risico's voor andere ambtenaren en burgers in de afweging te worden betrokken.

De geweldsbevoegdheid is geregeld in artikel 7 van de Politiewet 2012. Het eerste lid van genoemd artikel regelt onder andere dat de ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bevoegd is in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken. Artikel 2 regelt wie ambtenaren in de zin van de Politiewet 2012 zijn en ingevolge onderdeel d zijn dat ook de ambtenaren van de rijksrecherche die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak. Artikel 7 van de Politiewet 2012, is ingevolge het achtste lid, ook van toepassing op de militair van de Koninklijke marechaussee en de militair van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van de Politiewet 2012 bijstand (zie hoofdstuk 5 van de Politiewet 2012) verleent aan de politie. De geweldsbevoegdheid komt op grond van artikel 7, negende lid, ook toe aan de in dat onderdeel bedoelde buitengewoon opsporingsambtenaren en aan de ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten op grond van artikel 6, eerste lid, Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Artikel 9, derde lid, van de Politiewet 2012, bepaalt dat in de Ambtsinstructie regels worden gesteld ter uitvoering van onder andere artikel 7 van de Politiewet 2012. De Ambtsinstructie geldt niet alleen voor de politie en de Koninklijke marechaussee (artikel 9, eerste lid, van de Politiewet 2012) maar is ook van toepassing op de bijstand verlenende militair van enig ander deel van de krijgsmacht (artikel 9, tweede lid, van de Politiewet 2012), op de buitengewoon opsporingsambtenaren aan wie de bevoegdheden bedoeld in het negende lid van artikel 7 van de Politiewet 2012 zijn toegekend en op ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (artikel 6, vijfde lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Waar in het vervolg van deze toelichting "ambtenaren" staat vermeld, worden deze ambtenaren bedoeld, tenzij anders is aangegeven. Voor alle duidelijkheid wordt in dit verband opgemerkt dat waar in het vervolg van deze toelichting sprake is van bijvoorbeeld de toestemming van een 'meerdere' dit, ongeacht de benaming van de functionaris in die organisatie, ook geldt voor een van de andere betrokken organisaties. Ten slotte zij opgemerkt dat voor aanhoudings- en ondersteuningsteam ook de aanhoudings- en ondersteuningseenheid van de Koninklijke marechaussee kan worden gelezen.

De Ambtsinstructie vult de geweldsbevoegdheid nader in en biedt de ambtenaren houvast bij de uitoefening van hun functie. De huidige Ambtsinstructie is in 1994 in werking getreden en nadien diverse malen op onderdelen aangepast, maar tot op heden niet algeheel geactualiseerd. Daartoe bestaat echter wel aanleiding, onder meer vanwege de bevindingen van de Nationale ombudsman zoals neergelegd in diens rapport "Verantwoord politiegeweld" van 2 juni 2013.¹ In dat rapport zijn

¹ Verantwoord politiegeweld, No 2013/055.

diverse aanbevelingen gedaan om de Ambtsinstructie aan te passen. Ook vanuit de wetenschap² en de politiepraktijk is de wenselijkheid van actualisering van de Ambtsinstructie op diverse onderwerpen aan de orde gesteld, mede ingegeven door de invoering van nieuwe gewelddmiddelen zoals het stroomstootwapen en wapens die zijn geladen met niet-penetrerende projectielen. Voorts is de Politiewet 1993 inmiddels vervangen door de Politiewet 2012 en zijn ook daarin wijzigingen aangebracht die nopen tot nadere uitwerking in de Ambtsinstructie.

Van recente datum is, als onderdeel van het traject "integrale stelselherziening geweldsaanwending opsporingsambtenaar"³, de Wet van **PM** [datum] tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaar) (Stb. **PM, PM**). Als gevolg van deze wet is in het Wetboek van Strafrecht een strafbaarstelling opgenomen van overtreding van de geweldsinstructie door een ambtenaar, aan wie op grond van artikel 7 van de Politiewet 2012 of artikel 6 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de geweldsbevoegdheid is toegekend, indien dit letsel of de dood tot gevolg heeft en dit aan schuld van de ambtenaar is te wijten. Daarmee worden de in de Ambtsinstructie gestelde regels betreffende de toepassing van de geweldsbevoegdheid verheven tot strafrechtelijk gesanctioneerde normen. De bepalingen van de Ambtsinstructie die geweldsinstructies bevatten, zijn als gevolg daarvan tegen het licht gehouden, omdat het lex certa-beginsel noopt tot het zo helder en zo bepaald mogelijk formuleren van strafrechtelijk gesanctioneerde normen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft in zijn advies op het voorstel van wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar⁴ geadviseerd het gebruik van gewelddmiddelen zo mogelijk nader te normeren in de Ambtsinstructie. De voorschriften in de Ambtsinstructie moeten zo precies mogelijk worden geformuleerd, zodat het voor een ambtenaar duidelijk is hoe deze dient te handelen en het daarmee voorzienbaar is wanneer hij zich schuldig maakt aan een strafbaar feit.

De Ambtsinstructie behoeft aanpassing op de volgende onderwerpen:

1. actualiseren en verduidelijken van de criteria voor het gebruik van vuurwapens;
2. vervallen van de regels met betrekking tot het meevoeren van automatische vuurwapens en het meevoeren van lange afstandsprecisievuurwapens;
3. actualiseren van de criteria voor het gebruik van wapens met niet-penetrerende projectielen;
4. actualiseren van de criteria voor het gebruik van pepperspray;
5. opnemen van criteria voor het gebruik van stroomstootwapens;
6. opnemen van criteria voor het gebruik van de wapenstok;
7. actualiseren van criteria voor de inzet van de surveillancehond en de AOT-hond als gewelddmiddel;
8. actualiseren van de criteria voor het gebruik van handboeien;
9. opnemen van criteria voor het gebruik van een blinddoek en handboeien ten behoeve van een aanhouding alsmede het gebruik van bepaalde vrijheidsbeperkende middelen jegens ingesloten;
10. opnemen van een bevoegdheid tot het met geweld afwenden van gevaar voor eigen of andermans veiligheid, de zogenoemde afweerbevoegdheid;
11. verduidelijken en zo bepaald mogelijk formuleren van regels die een geweldsinstructie bevatten.

Voor alle gewelddmiddelen (als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onderdeel d, van de Ambtsinstructie) geldt dat het gebruik daarvan uitsluitend is toegestaan aan de ambtenaar aan wie dat gewelddmiddel rechtens is toegekend, voor zover deze optreedt ter uitvoering van de taak met het oog waarop het middel hem is toegekend, en die in het gebruik daarvan is geoefend (artikel 4 van de Ambtsinstructie). De Ambtsinstructie biedt derhalve geen grondslag voor het gebruik van een gewelddmiddel voor een andere taak dan waarvoor het gewelddmiddel is toegekend. Voor de politie zijn bij of krachtens artikel 22 van de Politiewet 2012 regels gesteld over de rechtens toegekende bewapening⁵ en over de geoefendheid⁶. Voor Defensie zijn de regels voor bewapening, uitrusting

² Politiële bewapening in perspectief, Peter Kruize en Paul Gruter, WODC 2012.

³ Zie Kamerstukken II 2012/13, 29 628, nrs. 300 en 588.

⁴ Kamerstukken II, 2016/ 17, 34 641.

⁵ Zie hoofdstuk 1 van het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2013.

en geoefendheid opgenomen in interne voorschriften. Niet elk hierna te bespreken gewelddmiddel is toegekend aan en in gebruik bij iedere ambtenaar. Zo zijn automatische vuurwapens en vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven slechts toegekend aan een zeer selecte groep ambtenaren. De bepalingen in de Ambtsinstructie die specifiek zijn toegesneden op het gebruik van dergelijke wapens, zijn voor een groot deel van de ambtenaren dus niet relevant.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de hierboven genoemde onderwerpen.

1.2 Relatie met grondrechten

Onderhavig wijzigingsbesluit beoogt het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen te actualiseren en te verduidelijken. De invulling van deze bevoegdheden in de Ambtsinstructie geven de ambtenaar een kader en een houvast bij de uitoefening van zijn functie. Daarnaast is voor de burger duidelijk wanneer en welke geweld- en vrijheidsbeperkende middelen kunnen worden gebruikt of ingezet.

Hieronder zal op een aantal specifieke mensen- en grondrechtelijke aspecten worden ingegaan.

Grondrechten

Zoals in paragraaf 1.1 al is aangegeven hebben de ambtenaren op wie de Ambtsinstructie van toepassing is, regelmatig met gevaarsituaties te maken. Zij mogen ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012 ten behoeve van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven desnoods geweld gebruiken wanneer het daarmee beoogde doel dit rechtvaardigt en dat doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Dit hoort bij het daadkrachtige optreden dat van de politie wordt verlangd. Bij de uitoefening van hun wettelijke taken dienen zij de menselijke waardigheid te respecteren en te beschermen. In de toelichting op de wijzigingen van de bepalingen over geweld- en vrijheidsbeperkende middelen wordt ingegaan op de criteria voor het gebruik van geweld- en vrijheidsbeperkende middelen en de afweging die de ambtenaar als gevolg van zijn taakstelling en zijn voortdurende aanwezigheid in de publieke ruimte in gevaarsituaties moet maken (zie hoofdstuk 2).

De ambtenaren kunnen zich niet in alle gevallen kwijten van de grote verantwoordelijkheid die op hen rust zonder geweld te gebruiken.⁷ Om mensenrechten te kunnen verdedigen zullen zij soms juist een inmenging moeten maken op de rechten van diegenen die uit zijn op het schaden van rechten van anderen. Deze toepassing van geweld en het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen kan leiden tot een beperking van rechten zoals neergelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Hierbij zijn met name artikelen 2, 3, 5 en 8 van het EVRM en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van belang.

EVRM

De belangrijkste artikelen van het EVRM die zien op het gebruik van geweld door ambtenaren zijn artikel 2 en 3 EVRM. Het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen vindt – net als het gebruik van geweld – ook een begrenzing in mensenrechtelijke normen die nationaal en internationaal stevig verankerd zijn. Zo zal bij de inzet van elk mogelijk vrijheidsbeperkend middel onder andere gehandeld moeten worden in lijn met het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM), het recht op familie- en privéleven (artikel 8 EVRM) en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (10 Grondwet). De hoofdlijn uit deze artikelen wordt hieronder besproken.

Artikel 2 EVRM beschermt het recht op leven. Dit recht wordt beschouwd als een van de meest waardevolle mensenrechten. Dit artikel staat uitzonderingen op dit recht alleen toe als het absoluut noodzakelijk is.⁸ Artikel 2, tweede lid, EVRM beschrijft onder welke omstandigheden de levensberoving niet als ongeoorloofd kan worden beschouwd. Deze omstandigheden houden nauw verband met de intrinsieke taken van de overheid. Levensberoving wordt niet geacht in strijd te zijn met artikel 2 EVRM als ze gebeurde ten gevolge van geweld dat absoluut noodzakelijk is voor het bereiken van de navolgende doelen: zelfverdediging of verdediging van derden (artikel 2,

⁶ Zie artikel 26 van het Besluit bewapening en uitrusting politie en de Regeling toetsing geweldbeheersing politie.

⁷ Zie ook Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, CommDH (2009) 4, 12 maart 2009.

⁸ *McCann e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 27 september 1995, nr. 18984/91.

tweede lid, onder a), het bewerkstelligen van een rechtmatige arrestatie (artikel 2, tweede lid, onder b) en het onderdrukken van een oproer of opstand (artikel 2, tweede lid, onder c). Deze drie rechtvaardigingsgronden vereisen een absolute noodzakelijkheid en proportionaliteit bij het gebruik van geweld.⁹

Artikel 2 EVRM impliceert ook een positieve verplichting van procedurele aard. De overheid dient wetgeving te maken die het recht op leven beschermt en dient verdachte levensberoving te onderzoeken en indien nodig te bestraffen. Er rust ook een verplichting op de staat om (politie)optredens adequaat te plannen zodat risico's tot een minimum beperkt kunnen worden.¹⁰ Ambtenaren dienen voorts een scala aan (gewelds)middelen tot hun beschikking te hebben zodat zij afhankelijk van de situatie een keuze kunnen maken voor een (minder ingrijpend) geweldsmiddel en niet gedwongen worden het vuurwapen ter hand te nemen.

Artikel 3 EVRM legt een absoluut verbod op foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing. Een belangenafweging is in dit kader niet toegestaan. Omstandigheden zoals openbare orde of veiligheid kunnen bijvoorbeeld niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een beperking.¹¹ Het absolute verbod is pas van toepassing wanneer een gedraging een bepaalde mate van ernst heeft bereikt.¹² Het optreden van ambtenaren valt in de regel niet onder het bereik van dit artikel zolang de inzet van geweld gebaseerd is op een wettelijke grondslag, beperkt wordt tot het noodzakelijk minimum en verantwoord kan worden.

Het kan echter niet uitgesloten worden dat het gebruik van geweld door een ambtenaar jegens een persoon onder de werkingssfeer van artikel 3 EVRM komt te vallen. Bij het plannen van een arrestatie dient de politie alle mogelijke risico's in kaart te brengen en alle nodige maatregelen te treffen teneinde een goede uitvoering te verzekeren. De planning en te volgen procedures dienen erop gericht te zijn de kans op het gebruik van geweld tot een minimum te beperken.

Het recht op (persoonlijke) vrijheid en veiligheid wordt beschermd door artikel 5 van het EVRM. Dit artikel bevat een limitatieve opsomming van de gronden die een vrijheidsontneming, waaronder een arrestatie, kunnen rechtvaardigen en verplicht de overheid tot het opstellen van wettelijk voorgeschreven procedures in dit verband.

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht is evenwel niet absoluut. Een inmenging in de uitoefening van dit recht is gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Grondwet

Naast de genoemde internationaal gewaarborgde mensenrechten, maakt politiegeweld potentieel ook een inbreuk op artikel 11 van onze Grondwet. Hierin staat dat een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op lichamelijke onaantastbaarheid. Het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen door de politie maakt inbreuk op artikel 10 van de Grondwet. Beide artikelen laten de ruimte om aan de daarin geregelde grondrechten beperkingen te stellen in een wet in formele zin. Genoemde artikelen staan delegatie van de regelgevende bevoegdheid door de wetgever toe. Dat laatste is in de Ambtsinstructie gebeurd (zie hierna onder Waarborgen).

Waarborgen

In artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012, is geregeld dat een politieambtenaar geweld- of vrijheidsbeperkende middelen kan aanwenden wanneer dit gerechtvaardigd is in het licht van het beoogde doel (proportionaliteit) en dit doel niet op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bereikt (subsidiariteit). Op grond van het zevende lid van voornoemd artikel dient het gebruikte geweld tevens redelijk en gematigd te zijn in verhouding tot het beoogde doel. Dit zevende lid ziet eveneens op het gebruik van de vrijheidsbeperkende middelen. De vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zijn op deze wijze dubbel verankerd binnen dit artikel. De

⁹ *Gül t. Turkije*, EHRM 14 december 2000, nr. 22676/93.

¹⁰ *Bubbins t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 17 maart 2005, nr. 50196/99.

¹¹ *Gäffen t. Duitsland*, EHRM 1 juni 2010.

¹² *Ierland t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71.

ambtenaar moet kiezen voor het minst ingrijpende middel en dat minst ingrijpende middel kan alleen gebruikt worden als een uiterste middel.

Uit artikel 9, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012 en artikel 6, vijfde lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten volgt dat bij algemene maatregel van bestuur het gebruik van geweld- en vrijheidsbeperkende middelen nader geregeld wordt. Deze Ambtsinstructie biedt regels voor het gebruik van geweld- en vrijheidsbeperkende middelen en de wijze waarop de bevoegdheid tot het gebruik wordt verantwoord.

Hoewel bij het formuleren van de inzetcriteria rekening is gehouden met de aan het gebruik van het middel verbonden gevaren bestaat er tussen de geweld- en vrijheidsbeperkende middelen geen rangorde. De middelen kunnen worden ingezet in zeer verschillende situaties, met verschillende doeleinden en afhankelijk van specifieke omstandigheden.

De Ambtsinstructie schrijft aan de hand van objectieve criteria voor op welke wijze de ambtenaar van de bevoegdheid tot de inzet van geweld- of vrijheidsbeperkende middelen gebruik moet maken. Het vereiste van proportionaliteit verlangt van de ambtenaar dat hij zich, voorafgaand aan het gebruik of de inzet, moet afvragen of de risico's en de gevolgen van het gebruik of de inzet wel evenredig zijn met het te bereiken doel. Hierbij dient hij de risico's voor de omgeving (collega's en omstanders) mee te wegen en zich af te vragen of het doel niet met een minder ingrijpend middel kan worden bereikt.

Het vereiste van subsidiariteit verlangt van de ambtenaar dat de noodzaak om een bepaald middel in te zetten altijd wordt afgezet tegen de mogelijkheid van een alternatief. Dat alternatief kan bijvoorbeeld bestaan uit de inzet van een minder ingrijpend middel.

In zijn algemeenheid is het in dit verband van belang te benadrukken dat het gebruik van geweldmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen op de grond van de Ambtsinstructie uitsluitend is toegestaan aan de ambtenaar aan wie dat gebruik rechtens is toegekend, voor zover deze optreedt ter uitvoering van de taak met het oog waarop het middel hem is toegekend, en die in het gebruik daarvan is geoefend (zie onder meer artikelen 1 en 4 van de Ambtsinstructie). Indien er in een specifieke situatie geen andere mogelijkheid is dan het inzetten van een geweldmiddel of vrijheidsbeperkend middel, geschiedt dat door een ambtenaar die er op getraind is om voortdurend op zoek te gaan naar een zodanige inzet waarmee het risico op lichamelijk geweld zo beperkt mogelijk blijft. Hierbij dient eveneens gewezen te worden op het Besluit bewapening en uitrusting politie. Dit besluit bevat regels over onder andere de bewapening van de verschillende ambtenaren van politie en van de bijzondere bijstandseenheden, de taakuitvoering en regels aan bekwaamheid.¹³

Aan de daadwerkelijke inzet van een geweldmiddel gaat zo mogelijk ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012 een waarschuwing vooraf. Deze blijft alleen dan achterwege als de omstandigheden dat niet mogelijk maken.¹⁴

Daarbij dient het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen gemeld te worden en wordt de geweldsmelding geregistreerd (zie paragraaf 4 van de Ambtsinstructie¹⁵ en hoofdstuk 2, paragraaf 8, van onderhavige nota van toelichting). De vraag naar toelaatbaarheid van het geweld of vrijheidsbeperkende middel kan slechts achteraf worden beantwoord aan de hand van de objectieve criteria en alle omstandigheden van het geval. Dat is inherent aan de politietask.¹⁶

De toelaatbaarheid van de inzet van een geweld of vrijheidsbeperkend middel kan in verschillende procedures aan de orde worden gesteld. Een klacht over een gedraging van een ambtenaar van politie kan worden ingediend bij de politiechef van de eenheid waar deze ambtenaar is tewerkgesteld (zie Hoofdstuk 7 van de Politiewet 2012). Daarnaast kan ingevolge het Besluit algemene rechtspositie politie, de ambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, disciplinair gestraft worden. Zowel de

¹³ Stb. 2012, 511.

¹⁴ *Ramsahai t. Nederland*, EHRM 15 mei 2007, nr. 52391/99.

¹⁵ In dit verband wordt ook verwezen naar de wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en het Besluit politiegegevens in verband met de herziening van de geweldsmelding.

¹⁶ Zie ook Kamerstukken II 1987-1988, 19535, nr.5, bldz 27, waar wordt aangegeven dat een andere benadering afbreuk zou doen aan de taak van de politie om daadwerkelijk de rechtsorde te handhaven.

klachtprocedure als de procedure inzake plichtsverzuim kunnen een vervolg krijgen bij de bestuursrechter. Daarnaast kan de beoordeling over de toelaatbaarheid van een geweld of vrijheidsbeperkend middel aan de orde komen in een strafproces¹⁷.

Met de wettelijke regeling van de geweldsbevoegdheid en de bevoegdheid tot het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen in artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012 en het op grond van artikel 9, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012 geven van regels voor het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen in de Ambtsinstructie, wordt voldaan aan de materiële en procedurele mensenrechtelijke waarborgen.

2. Wijzigingen Ambtsinstructie

2.1 Vuurwapens (hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Ambtsinstructie)

De artikelen 7 tot en met 10a van de Ambtsinstructie bevatten de regels voor het gebruik van vuurwapens. Hierin worden verschillende wijzigingen aangebracht, die in het navolgende worden toegelicht.

Aanhoudingsvuur (artikel 7, eerste lid, onderdelen a en b, onder 2)

In artikel 7, eerste lid, onderdelen a en b, van de Ambtsinstructie zijn criteria opgenomen waaraan voldaan moet zijn om gebruik te mogen maken van een vuurwapen ter aanhouding van een persoon. De Ambtsinstructie, zoals deze luidde voor inwerkingtreding van het voorliggende besluit, (hierna: de oude Ambtsinstructie) bepaalde dat gebruik van het vuurwapen geoorloofd is "om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich heeft en dit tegen personen zal gebruiken". Bij de totstandkoming van deze bepaling was er bewust voor gekozen geen bevoegdheid voor het gebruik van het vuurwapen te creëren buiten het geval van een vuurwapengevaarlijke verdachte. Indien de aan te houden persoon over andere wapens dan een vuurwapen beschikt, kon de ambtenaar terugvallen op noodweer of diende hij van andere geweldsmiddelen gebruik te maken, zo was de redenering.¹⁸

De Nationale ombudsman¹⁹ heeft er op gewezen dat door de wijziging van Besluit beheer regionale politiekorpsen in 2002, het inzetcriterium voor arrestatie- en ondersteuningsteams is verruimd van "vuurwapengevaarlijk" naar "levensbedreigende omstandigheden".

Deze verruiming is destijds ten onrechte niet doorgevoerd in de Ambtsinstructie. In de Ambtsinstructie staat immers nog altijd het criterium "vuurwapengevaarlijk" vermeld. Deze leemte dient opgevuld te worden. Bovendien is het onwenselijk dat een ambtenaar die zijn vuurwapen gebruikt om een verdachte aan te houden waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij levensbedreigend geweld tegen personen zal gebruiken, bijvoorbeeld middels explosieven, een kruisboog of door een slag- of steekwapen, dient terug te vallen op noodweer in plaats van op de geweldsbevoegdheid. De uitbreiding van de mogelijkheid om aanhoudingsvuur te gebruiken wordt in het licht van het vorenstaande gerechtvaardigd geacht. Het criterium voor het gebruik van het vuurwapen in geval van een aanhouding is daarom uitgebreid met "levensbedreigend geweld".

Vuurwapengebruik was op basis van de oude Ambtsinstructie ook geoorloofd om een persoon aan te houden die zich aan zijn aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken, en die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en dat door zijn gevolg bedreigend voor de samenleving is of kan zijn (bijvoorbeeld een drugs- of explosieventransport), dat een ernstige aantasting vormt van de lichamelijke integriteit (bijvoorbeeld een gewapende roofoverval waarbij grof geweld tegen personen is gebruikt, een zwaar zedendelict of een gijzeling) of dat een ernstige aantasting vormt van de persoonlijke levenssfeer (bijvoorbeeld een inbraak in een bewoonde woning al dan niet buiten aanwezigheid van de bewoner). In laatstgenoemd geval bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag of er ter aanhouding geschoten mag worden op een vluchtende inbreker. Uit de nota van toelichting bij de wijziging van de Ambtsinstructie in 2001 blijkt dat destijds niet is bedoeld toe te staan om (zonder meer) op een (vluchtende) inbreker te schieten.²⁰ Er moest sprake zijn van (het vermoeden van) uitgeoefend geweld of dreiging met geweld tegen

¹⁷ Zie in dit verband ook de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van (PM datum) over de verhouding tussen de disciplinaire afdoening en de strafrechtelijke afdoening.

¹⁸ Stb. 1994, 275, blz. 17.

¹⁹ No. 2009/290, blz. 18.

²⁰ Stb. 2001, 387, blz. 8.

de aanwezige bewoners (zoals bij een woningoverval) of tegen de ambtenaar. Bij een vluchtende inbreker betekent dit concreet dat een redelijk vermoeden van het delict van artikel 312 (gewelddadige diefstal) van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) de bevoegdheid geeft voor het gebruik van een vuurwapen ter aanhouding. Om deze bevoegdheid te verduidelijken is besloten om de tekst van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de oude Ambtsinstructie op dit punt te wijzigen en op te nemen dat vuurwapengebruik geoorloofd is tegen een aan te houden persoon die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en welk misdrijf betrekking heeft op het zich wederrechtelijk bevinden in een woning met gebruik van geweld of bedreiging met geweld tegen personen. Die personen kunnen zowel de in de woning aanwezige personen betreffen, als de ambtenaren die ter plaatse komen. Het begrip "woning" wordt hierbij ruim opgevat en kan bijvoorbeeld ook een woonwagen, een woonboot, een caravan, een vakantiehuysje of een hotelkamer betreffen.

Gewonde dieren (artikel 7, eerste lid, onderdeel e)

In de uitvoeringspraktijk, met name in de niet-stedelijke gebieden, komt het voor dat ambtenaren worden geconfronteerd met een ernstig gewond dier, bijvoorbeeld als gevolg van een aanrijding. Indien in verband met het lijden van het dier de komst van een dierenarts of jachtopziener niet kan worden afgewacht, is de ambtenaar op grond van dit onderdeel bevoegd het dier uit het lijden te verlossen door een dodelijk schot te verrichten. Het gebruik van dodelijk geweld wordt in dit geval gerechtvaardigd geacht. Vermeden dient te worden dat onaanvaardbare risico's voor de ambtenaar of derden ontstaan, bijvoorbeeld door het afketsen van de kogel op de ondergrond. In de training wordt hier aandacht aan besteed. Uiteraard zijn de bepalingen betreffende het melden en beoordelen van geweld ook op dit gebruik van het vuurwapen van toepassing.

Het doden van agressieve dieren valt niet onder de werking van dit onderdeel. Indien sprake is van een direct gevaar voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel of de dood van personen is de ambtenaar op grond van het nieuwe onderdeel f bevoegd dat gevaar af te wenden met gebruikmaking van het vuurwapen. Daarnaast is gebruik van niet-penetrerende projectielen, pepperspray, het stroomstootwapen en de elektrische wapenstok geoorloofd ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren.

Afwenden direct gevaar (artikel 7, eerste lid, onderdeel f)

Als sluitstuk is een bevoegdheid opgenomen om ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel, van geweldmiddelen gebruik te mogen maken. Deze afweerbevoegdheid is in paragraaf 2.7 toegelicht.

Gebruik van automatisch vuur en vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven (artikelen 8 en 9)

De in artikel 7 aangebrachte wijzigingen geven aanleiding om ook de criteria voor het gebruik van automatisch vuur en vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven te wijzigen. De oude Ambtsinstructie bepaalde dat het gebruik van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten slechts geoorloofd is in een situatie waarin sprake is van een ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding van eigen of eens anders lijf. De nadruk op het wapen waarmee geschoten wordt (een "vuurwapen waarmee automatisch kan worden geschoten"), is bij nader inzien minder relevant. Het gaat immers niet om het wapen zelf, maar om de stand waarin het wapen wordt gebruikt. De meeste automatische vuurwapens kunnen ook in een semi-automatische (schot voor schot) stand worden gebruikt en in dat geval is er geen verhoogd risico ten opzichte van andere semi-automatische wapens. De formulering van de bepaling is daarom aangepast naar "het gebruik van automatisch vuur".

Het criterium voor het gebruik van automatisch vuur was gebaseerd op de noodweerbepaling in artikel 41 Sr. Dat criterium wordt thans minder passend geacht, omdat noodweer zich moeizaam verhoudt tot de taak van de ambtenaar. De ambtenaren die beschikken over automatische vuurwapens (gespecialiseerde eenheden en bewakingseenheden) zijn juist getraind in het beëindigen van potentieel levensbedreigende situaties en het voorkomen van noodweersituaties. Er is dan ook voor gekozen om de formulering van de nieuwe afweerbevoegdheid (artikel 7, eerste lid, onderdeel f) te volgen en het gebruik van automatisch vuur slechts geoorloofd te achten om direct gevaar af te wenden voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel. Het beroep op noodweer en de afweerbevoegdheid zijn in paragraaf 2.7 toegelicht.

Meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten (tweede tot en met vierde lid van artikel 8 oude Ambtsinstructie)

In de artikelen 10, 12, 13 en 14 van het Besluit bewapening en uitrusting politie is onder meer bepaald welke ambtenaren van politie mogen beschikken over vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten. Dit betreft de ambtenaren van de Dienst bewaken en beveiligen die belast zijn met persoonsbeveiliging en de ambtenaren van de Dienst speciale interventies²¹ die belast zijn met aanhoudingen en interventies bij levensbedreigende omstandigheden. Voor de aanhoudings- en ondersteuningsteams van de Dienst speciale interventies en van de Koninklijke marechaussee alsmede de bijzondere bijstandseenheden geldt dat zij pas worden ingezet na toestemming van het bevoegde gezag (artikel 6 Ambtsinstructie). Voor de Dienst bewaken en beveiligen is de procedure met betrekking tot de inzet uitgewerkt in de Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015²².

Militairen die in bijstand (zie Hoofdstuk 5 van de Politiewet 2012) worden ingezet kunnen in bepaalde gevallen ook bewapend zijn met automatische vuurwapens. Hiervoor geldt dat het gezag bij het bijstandsverzoek dient aan te geven of er gewapende of ongewapende bijstand wordt verzocht. Bij gewapende bijstand van de krijgsmacht zal bijna altijd sprake zijn van het meevoeren van automatische wapens omdat de organieke bewapening van militairen, met uitzondering van de militairen van de Koninklijke marechaussee, bestaat uit een schoudervuurwapen waarmee automatisch geschoten kan worden. De inzet van teams die beschikken over automatische wapens kan dus alleen plaatsvinden na toestemming van het bevoegde gezag.

Naast de toestemming voor het inzetten van ambtenaren van voornoemde teams en eenheden was in artikel 8, tweede, derde en vierde lid, van de oude Ambtsinstructie bepaald dat wapens waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven slechts mogen worden meegevoerd voor opleidingsdoeleinden dan wel, na schriftelijke toestemming van het bevoegde gezag, voor het aanhouden van vuurwapengevaarlijke personen of voor het bewaken en beveiligen van personen en objecten. Over de achtergrond van deze aparte toestemmingsprocedure staat in de toelichting bij de Ambtsinstructie uit 1994 het volgende: "De aard van het vuurwapen waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven, brengt met zich mee dat dit door de ambtenaar alleen na de omschreven instemming mag worden meegevoerd, wanneer het om personen gaat van wie met grote zekerheid kan worden aangenomen dat zij zich van soortgelijke geweldsmiddelen zullen bedienen".²³ De redenering was destijds dat als automatische wapens worden meegevoerd het risico bestaat dat met deze wapens ook automatisch wordt geschoten en dat er daarmee verhoogde risico's zijn voor de samenleving die een aparte toetsing door het bevoegde gezag rechtvaardigt.

Sinds de introductie van deze toestemmingsprocedure in de Ambtsinstructie is er veel veranderd. Het gebruik van zware automatische wapens door criminelen en terroristen is geen uitzondering meer. In reactie hierop zijn de bijzondere- en speciale eenheden van de politie en de Koninklijke marechaussee verder geprofessionaliseerd om effectief op te kunnen treden bij grof geweld en terrorisme. Zo is de Dienst speciale interventies getransformeerd van een oproeporganisatie naar een organisatie die op verschillende plaatsen in het land preventief aanwezig is en in staat is om op alle dagen en tijdstippen snel te kunnen reageren op een melding van terrorisme of grof geweld. Een randvoorwaarde voor een dergelijk reactieconcept is dat alle leden van de Dienst speciale interventies de aan hen toegekende (automatische) bewapening permanent moeten kunnen meevoeren.

De dreiging van terreur heeft ook gevolgen gehad voor de bewapening en procedures van de Dienst bewaken en beveiligen en Brigade speciale beveiligingsopdrachten van de Koninklijke marechaussee. Het meevoeren van automatische wapens bij de beveiliging van personen is geen uitzondering meer. De noodzaak tot het permanent meevoeren van automatische bewapening wordt onderstreept door het openbaar ministerie. De officier van justitie heeft een doorlopende schriftelijke toestemming gegeven aan ambtenaren van de Dienst bewaken en beveiligen en de Dienst speciale interventies om permanent automatische bewapening mee te voeren. Een aparte toestemmingsprocedure voor het meevoeren van automatische wapens heeft geen meerwaarde meer. Het meevoeren van automatische bewapening is inherent aan de inzet van deze eenheden. De beslissing van het bevoegd gezag tot inzet van deze eenheden behelst onder de gewijzigde Ambtsinstructie het gegeven dat deze eenheden automatische bewapening meevoeren. Voorts is hierbij van belang dat het in veel gevallen, zowel voor het bevoegde gezag als voor de politie of de Koninklijke marechaussee, zeer lastig is om vooraf in te schatten of het afgeven van automatische vuur noodzakelijk kan zijn. Deze inschatting kan vaak pas kort voor of tijdens de daadwerkelijke inzet worden gemaakt en omvat slechts het omzetten van de zogenoemde

²¹ Artikel 11 van het Besluit beheer politie.

²² Stcrt. 2015, 18913.

²³ Stb. 1994, 275, blz. 18.

vuurregelaar op het vuurwapen. Hiermee kan de ambtenaar een keuze maken om semi-automatisch (schot voor schot) of automatisch te schieten. De teams en eenheden die van dergelijke wapens gebruik maken zijn goed getraind en in staat om, aan de hand van artikel 7, eerste en zevende lid, Politiewet 2012 en de criteria in de Ambtsinstructie, in te schatten of het gebruik van automatisch vuur in een bepaalde situatie noodzakelijk is.

Gelet op het vorenstaande zijn de bepalingen voor het meevoeren van automatische wapens komen te vervallen. De inzet van voornoemde teams en eenheden is met voldoende waarborgen omgeven. Het criterium voor het gebruik van automatisch vuur blijft onder de nieuwe Ambtsinstructie nagenoeg gelijk als onder de oude Ambtsinstructie, namelijk uitsluitend ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel.

Het vervallen van de bepalingen voor het meevoeren van automatische wapens (artikel 8, tweede tot en met vierde lid, van de oude Ambtsinstructie) houdt niet in dat automatische bewapening onder de Ambtsinstructie voor andere doeleinden kan worden gebruikt. Artikel 8 van de Ambtsinstructie regelt namelijk dat het gebruik van automatisch vuur uitsluitend is toegestaan aan ambtenaren die dienstdoen bij een aanhoudings- en ondersteuningsteam, behoren tot een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012, of zijn belast met de bewaking en beveiliging van personen en objecten. De taken waarmee deze eenheden zijn belast komen overeen met de criteria van artikel 8, tweede lid, van de oude Ambtsinstructie.

Vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven (artikel 9)

Het gebruik van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven was op grond van artikel 9 van de oude Ambtsinstructie "slechts geoorloofd bij zeer ernstige misdrijven om direct gevaar voor het leven van personen af te wenden". Het criterium "bij zeer ernstige misdrijven" is geschrapt en de formulering van de afweerbevoegdheid (zie paragraaf 2.7) is gevolgd, net als bij het gebruik van automatisch vuur. Dit komt de eenvoud van de regeling ten goede. Daarbij heeft het criterium "zeer ernstige misdrijven" geen toegevoegde waarde. Een misdrijf dat direct gevaar voor het leven van personen met zich brengt, is naar zijn aard een zeer ernstig misdrijf. De vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven, worden alleen gebruikt door de precisieschutters van een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012 die, als onderdeel van het reactieconcept, deel uitmaken van de eenheden die op bepaalde plaatsen in het land preventief aanwezig zijn en in het hele land snel inzetbaar zijn. Op grond van de Regeling Dienst speciale interventies²⁴ worden zij slechts in levensbedreigende situaties ingezet.

Het gebruik van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven dient plaats te vinden onder bevel van de commandant van een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012. Voor de duidelijkheid zij hierbij opgemerkt dat lange afstandsprecisievuur *onder* bevel van de commandant van een bijstandseenheid iets anders is dan lange afstandsprecisievuur *op* bevel van de commandant. Het gehele optreden van een bijstandseenheid, en daarmee ook het gebruik van geweld, staat onder bevel van de commandant. Dat betekent niet dat voor het afgeven van lange afstandsprecisievuur (telkens) een separaat bevel gegeven hoeft te worden.

Meevoeren van vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven (tweede tot en met vierde lid van artikel 9 oude Ambtsinstructie)

De argumentatie voor het laten vervallen van de regels voor het meevoeren van automatische wapens (zie hiervoor onder 'Meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten') geldt eveneens voor de bepalingen voor het meevoeren van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven. Deze wapens worden namelijk alleen gebruikt door de precisieschutters van een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012. Ook voor deze precisieschutters geldt dat zij permanent vuurwapens moeten kunnen meevoeren om snel inzetbaar te zijn.

Ter hand nemen (artikelen 1, vierde lid, onder s, en 10)

In verband met de herformulering van de artikelen 8 en 9 is ook artikel 10 gewijzigd en is in artikel 1, vierde lid, onder s, de definitie dienstpistool opgenomen. De voorschriften ter zake van het *ter hand nemen* van het vuurwapen zijn toegespitst op het dienstpistool. Het dienstpistool zit immers in het holster aan de koppel en zal eerst ter hand moeten worden genomen

²⁴ Stcrt 2017, 13163.

(vuistvuurwapen) voordat het gebruikt kan worden. Dit in tegenstelling tot de schoudervuurwapens die bij de politie en Koninklijke marechaussee in gebruik zijn. Schoudervuurwapens worden doorgaans op het lichaam gedragen en vastgehouden, waarmee ze in feite doorlopend in de hand liggen. In het gewijzigde artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit bewapening en uitrusting politie volgt welk soort pistool de politie als dienstpistool mag gebruiken.

2.2 Niet-penetrerende projectielen (hoofdstuk 2, paragraaf 2a, van de Ambtsinstructie)

In de titel van paragraaf 2a van hoofdstuk 2 van de Ambtsinstructie en de artikelen 11 tot en met 11b is de term "niet-penetrerende munitie" vervangen door "niet-penetrerende projectielen", omdat munitie middels een vuurwapen wordt afgeschoten, terwijl niet-penetrerende projectielen ook op andere wijze kunnen worden verschoten. Om die laatste reden is de term "vuurwapen" vervangen door wapen.

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat alleen het gebruik van toegelaten projectielen is toegestaan. Het gebruik van niet-penetrerende projectielen biedt de ambtenaar meer mogelijkheden om fysiek contact te voorkomen of een persoon over een grotere afstand tijdelijk uit te schakelen dan bij de wapenstok en pepperspray mogelijk is. Niet-penetrerende projectielen zijn ontworpen om een persoon met de nodige impact te treffen zonder het lichaam binnen te dringen.

Bij de politie en de Koninklijke marechaussee zijn de afgelopen jaren verschillende nieuwe soorten niet-penetrerende projectielen in gebruik genomen die met een vuurwapen of een luchtdrukwapen kunnen worden afgeschoten, te weten Brügger & Thomet Rubber Shot Cartridge 40 mm (waarmee per schot 28 rubber kogeltjes met een diameter van 15 mm kan worden afgeschoten) en het FN-303 systeem (een luchtdrukwapen waarmee projectielen worden afgeschoten die bij inslag uiteen vallen en pepperspray, afwasbare verf of niet-afwasbare verf bevatten). Door het gebruik van dergelijke niet-penetrerende projectielen kan effectiever en met minder verwondingen dan bij het gebruik van een gewoon vuurwapen worden opgetreden tegen onder meer personen die in ernstige mate de openbare orde verstoren en niet direct kunnen worden aangehouden of ter verspreiding van samenscholingen of volksmenigten die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor personen of zaken. De oude Ambtsinstructie (artikel 11a) bood onvoldoende mogelijkheden om niet-penetrerende projectielen te gebruiken in situaties waarin het aanwenden van geweld op een grotere afstand noodzakelijk is en het vuurwapen, gelet op de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, minder of niet geschikt is. Met de wijziging van paragraaf 2a (niet-penetrerende projectielen) en de toevoeging van een aantal situaties waarin niet-penetrerende munitie gebruikt mag worden is beoogd een algemeen kader te geven voor het gebruik van de grote diversiteit aan niet-penetrerende projectielen die in gebruik zijn of mogelijk in de toekomst in gebruik zullen worden genomen.

Naast de situaties genoemd in artikel 11a, onderdelen a en b, van de oude Ambtsinstructie die zien op aanhouding van een persoon zijn de volgende vier situaties toegevoegd waarin het geoorloofd is een wapen te gebruiken dat is geladen met niet-penetrerende munitie:

- om een persoon die de openbare orde in ernstige mate verstoort en niet direct kan worden aangehouden, tijdelijk weerloos te maken of te markeren, ten einde hem later aan te houden,
- ter verspreiding van samenscholingen of volksmenigten, die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheid van personen of zaken,
- ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren, of
- om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden.

Het gebruik van niet-penetrerende projectielen tegen personen buiten de gevallen ter aanhouding wordt in deze gevallen gerechtvaardigd geacht in het licht van de handhaving van de openbare orde, de veiligheid van personen of zaken dan wel ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel.

Het gebruik van niet-penetrerende projectielen bij ernstige ordeverstoringen is gebonden aan toestemming van het bevoegd gezag en vindt plaats in opdracht van de meerdere (artikel 11a, tweede lid). Met het toestemmingsvereiste wordt beoogd het bevoegd gezag zeggenschap te geven over de inzet van deze geweldsmiddelen ter handhaving van de openbare orde in een concreet geval.

Om te voorkomen dat niet-penetrerende projectielen die specifiek bedoeld zijn voor gebruik tegen een persoon, worden gebruikt tegen groepen, is bepaald dat projectielen die bestemd zijn om een

persoon tijdelijk weerloos te maken of te markeren, niet worden gebruikt voor de verspreiding van samenscholingen of volksmenigten. De impact van dergelijke projectielen is te groot om deze ongericht in te zetten. Het tweede lid laat echter onverlet dat in het kader van de afweerbevoegdheid, van niet-penetrerende projectielen gebruik gemaakt mag worden. Het voornemen bestaat om in het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie expliciet op te nemen welke niet-penetrerende projectielen specifiek zijn bedoeld voor het gebruik tegen personen. De afweerbevoegdheid is nader toegelicht in paragraaf 2.7.

2.3 Pepperspray (hoofdstuk 2, paragraaf 2b, van de Ambtsinstructie)

De criteria voor het gebruik van pepperspray in artikel 12a, tweede lid, en artikel 12c van de oude Ambtsinstructie, gaven invulling aan de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit bij het gebruik van pepperspray. Zonder afbreuk te doen aan laatstgenoemde begrippen, is het handhaven van deze criteria om meerdere redenen niet langer wenselijk.

In de eerste plaats ontstond door de criteria een proportionaliteit paradox. Aan de ene kant was het gebruik van pepperspray categorisch verboden tegen personen behorende tot risicogroepen. Aan de andere kant deden zich in de praktijk situaties voor waarbij ambtenaren ten gevolge van dat categorisch verbod een geweldsmiddel moesten gebruiken waarbij de kans op letsel groter was dan de kans op letsel bij het gebruik van pepperspray. Een voorbeeld is een potige zeventigjarige die dreigt met een slagwapen of steekwapen. Door het verbod op het gebruik van pepperspray moet in zo'n geval de surveillancehond of uitiem het vuurwapen worden ingezet. Dit terwijl het gebruik van pepperspray wellicht afdoende was geweest.

In de tweede plaats wekten de criteria ten onrechte de schijn dat het gebruik van pepperspray proportioneel was tegen andere personen dan tegen personen te wiens aanzien het gebruik categorisch was verboden. De Ambtsinstructie regelt de ondergrens voor het gebruik van geweldsmiddelen. Indien het gebruik van geweld is geboden, dient de ambtenaar bovenop de in de Ambtsinstructie vastgelegde ondergrens te overwegen of het gebruik van een geweldsmiddel in een concreet geval proportioneel en subsidiair is. Naast de criteria zijn immers legio situaties denkbaar waarin het gebruik van pepperspray niet proportioneel of subsidiair is. Door het schrappen van de criteria wordt de ambtenaar meer dan voorheen gedwongen bij het gebruik van pepperspray in alle gevallen de beginselen van proportionaliteit en subsidiair in volle omvang mee te nemen in zijn overweging om pepperspray daadwerkelijk in te zetten.

Voorts zijn de criteria onvoldoende duidelijk in het licht van de voorgestelde strafbaarstelling van overtreding van de geweldsinstructie. In hoofdstuk 1 is het belang van zo duidelijk mogelijke voorschriften in de Ambtsinstructie al onderstreept. Voor de burger moet duidelijk zijn wanneer en welke geweld- en vrijheidsbeperkende middelen kunnen worden gebruikt of ingezet. Ook voor de ambtenaar is een zo precies mogelijke formulering van belang. Het moet duidelijk zijn hoe hij dient te handelen omdat daardoor voorzienbaar is met welk handelen of nalaten hij zich schuldig maakt aan een strafbaar feit. Daartoe behoren niet criteria als een persoon die zichtbaar zwanger is of ouder is dan 65 jaar oud. Of iemand zichtbaar zwanger is of ouder is dan 65 jaar is in de praktijk niet altijd eenvoudig vast te stellen en om deze reden is het onwenselijk de criteria te handhaven.

Het schrappen van artikel 12a, tweede lid, van de oude Ambtsinstructie, betekent nadrukkelijk niet dat het gebruik van pepperspray tegen deze categorieën van personen zonder meer is toegestaan, maar slechts dat de toepassing ervan afhankelijk is van de concrete afweging in het specifieke geval van proportionaliteit en subsidiariteit, en van redelijkheid en gematigdheid. De nadere normering wordt in het licht van het voorgaande niet langer nodig en wenselijk geacht. In de training en opleiding van ambtenaren wordt, mede met het oog op het ongewenst gebruik tegen kwetsbare personen, onverminderd aandacht besteed aan het proportioneel en subsidiair gebruik van pepperspray.

Naast de criteria voor het gebruik ervan hebben veel geweldsmiddelen specifieke gebruiks- en veiligheidsinstructies waaraan bij de opleiding en training nadrukkelijk aandacht moet worden besteed. Het is ondoenlijk en onwenselijk om dergelijke instructies voor elk geweldsmiddel in de Ambtsinstructie op te nemen. In dit licht is dan ook artikel 12c komen te vervallen.

2.4 Stroomstootwapens (hoofdstuk 2, paragraaf 2c, van de Ambtsinstructie)

Van 1 mei 2009 tot 1 mei 2011 heeft bij de aanhoudings- en ondersteuningsteams van de politie en de Koninklijke marechaussee een proef plaatsgevonden met een stroomstootwapen van het merk Taser. Dit geweldmiddel is in gebruik bij veel (specialistische) politiediensten binnen en buiten Europa. De ervaringen met dit stroomstootwapen tijdens de proefperiode waren positief. Met een minimum aan geweld en gering letsel is men in staat om gevaarlijke (suïcidale) personen te overmeesteren. Ook het risico op letsel bij leden van de aanhoudings- en ondersteuningsteams wordt hierdoor verminderd. Naar aanleiding van de positieve evaluatie is het stroomstootwapen op 1 mei 2011 toegevoegd aan de standaardbewapening van de aanhoudings- en ondersteuningsteams van de politie en de Koninklijke marechaussee. Gelet hierop is aanleiding gezien de regels over het gebruik van het stroomstootwapen in de Ambtsinstructie vast te leggen (artikelen 12c en 12d).

Ten tijde van het opstellen van onderhavige nota van toelichting vond een proef plaats met het stroomstootwapen van het merk Taser bij enkele basisteams van de politie. De looptijd van deze proef is van 1 februari 2017 tot 31 januari 2019. Na afloop van die proef zal besluitvorming plaatsvinden over het toevoegen van het stroomstootwapen aan de bewapening van iedere politieambtenaar²⁵. Onderhavige wijzigingsregeling heeft geen betrekking op het toevoegen van het stroomstootwapen aan de bewapening van de ambtenaar. Deze wijzigingsregeling geeft slechts regels voor het gebruik van het stroomstootwapen aan ambtenaren waaraan het stroomstootwapen reeds is toegekend. Het stroomstootwapen is thans, anders dan in voornoemde proef, uitsluitend toegekend aan ambtenaren die behoren tot een aanhoudings- en ondersteuningsteam. Indien wordt besloten het stroomstootwapen aan de bewapening van de ambtenaar toe te voegen, zal zulks moeten worden geregeld in het Besluit Bewapening en uitrusting politie.

Bij gebruik in de schietmodus verstoort het stroomstootwapen de communicatie tussen de hersenen en de spieren waardoor de getroffen persoon verstijft en tijdelijk niet in staat is om zich te bewegen. Het stroomstootwapen schiet twee pijltjes af, die met een stroomdraad zijn verbonden aan het wapen. Samen vormen de pijltjes elektroden die een hoge elektrische spanning leveren. Naar de risico's bij het gebruik van stroomstootwapens is door onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken in het Verenigd Koninkrijk en het ministerie van Justitie in de Verenigde Staten veel onderzoek gedaan.²⁶ Hieruit blijkt dat bij correct gebruik het risico op blijvend lichamelijk letsel erg klein is. Zo geeft een stroomstootwapen van het merk Taser weliswaar stroomstoten met een hoge spanning (in eerste instantie 50.000 volt en daarna gedurende vijf seconden 1200 volt), maar met een zeer lage stroomsterkte (2,1 milli-ampère). Ter vergelijking: een kerstlichtje werkt op een stroomsterkte van één ampère (1.000 milli-ampère).

Het vorenstaande laat onverlet dat er aan ieder gebruik van geweld risico's kleven en dat uiteraard niet meer geweld mag worden toegepast dan strikt noodzakelijk is. Het grootste risico bij het gebruik van een stroomstootwapen is gelegen in het feit dat een persoon tegen wie een stroomstootwapen wordt ingezet ongelukkig ten val kan komen en daarbij (ernstig) letsel kan oplopen. Aan dit risico en aan andere aan het gebruik verbonden risico's wordt uitdrukkelijk aandacht besteed in de verplichte opleiding van ambtenaren die met een stroomstootwapen zullen worden uitgerust.

Het stroomstootwapen is qua geweldsniveau vergelijkbaar met het gebruik van pepperspray en de wapenstok. Voor de criteria voor het gebruik van het stroomstootwapen is aangesloten bij de criteria van het gebruik van deze geweldsmiddelen, met dien verstande dat het criterium bij de wapenstok om een persoon op afstand te houden die een ambtenaar in diens taakuitoefening belemmert of die geen gehoor geeft aan een bevoegd gegeven bevel of vordering voor het stroomstootwapen te verstrekking wordt geacht.

Te onderscheiden van het gebruik van het stroomstootwapen in de schietmodus, kan het stroomstootwapen worden gebruikt in de schokmodus. Bij het gebruik in de schokmodus wordt het stroomstootwapen onmiddellijk tegen het lichaam van de betrokkene geplaatst. Middels de schokmodus kan de betrokkene een pijnprickel worden toegediend. Bij voornoemde proef met het stroomstootwapen zijn ervaringen opgedaan met het gebruik van een stroomstootwapen. Hieruit volgt dat het gebruik van de schokmodus, anders dan het gebruik van de schietmodus, beperkt effectief is.²⁷ Om die reden wordt het wenselijk geacht het gebruik van het stroomstootwapen in

²⁵ Kamerstukken II, 2018-2019, 29628, nr. 823.

²⁶ Zie de sites www.gov.uk (Home Office/ Taser) en www.nij.gov (conducted energy devices).

²⁷ Kamerstukken II, 2017-2018, 29 628, nr. 779, bijlage 843960, blz. 60.

de schokmodus uitsluitend toe te staan ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel. De afweerbevoegdheid is in paragraaf 2.7 toegelicht. Ook is het gebruik van het stroomstootwapen in de schokmodus geoorloofd ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren. Zie in dit verband ook hoofdstuk 5, Consultatie, onder *Stroomstootwapen*.

Uit voornoemde evaluatie, de consultatiereacties op het ontwerpbesluit en het maatschappelijk debat bleek dat, naast zorgen over het gebruik van het stroomstootwapen in de schokmodus, ook zorgen bestaan over het gebruik van het stroomstootwapen in GGZ-instellingen, de tijdsduur van het gebruik van het stroomstootwapen op het lichaam van betrokkene, en het gebruik van het stroomstootwapen op het lichaam van betrokkenen die door te zijn geboeid of anderszins reeds fysiek onder controle zijn van ambtenaren. Te dien aanzien wordt het volgende opgemerkt. De Ambtsinstructie biedt geen grondslag voor het gebruik van het stroomstootwapen voor louter het toedienen van medicijnen in een GGZ-instelling of andersoortige instelling. Indien het gebruik van het stroomstootwapen is geboden, mag het stroomstootwapen niet langer worden gebruikt dan strikt noodzakelijk. Zulks blijft een casuïstische overweging. Het stroomstootwapen mag niet worden gebruikt indien met het gebruik van een minder ingrijpend geweldsmiddel kan worden volstaan of omdat het boogde doel dit niet rechtvaardigt. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval indien betrokkene is opgesloten in een gesloten ruimte en daardoor geen gevaar vormt dat noopt tot de inzet van het stroomstootwapen. Het gebruik van het stroomstootwapen –evenals het gebruik van ieder ander geweldsmiddel– is gelet op de proportionaliteitsregel nimmer geoorloofd tegen betrokkenen die door te zijn geboeid of anderszins reeds onder controle zijn van ambtenaren. Door het stellen van nadere regels aan het gebruik van het stroomstootwapen en het aanscherpen van de toelichting op die regels, wordt het gebruik van het stroomstootwapen gereguleerd in lijn met genoemde opmerkingen.

2.5 Wapenstok (hoofdstuk 2, paragraaf 2d, van de Ambtsinstructie)

Hoewel het gebruik van de wapenstok als ingrijpender wordt ervaren dan het gebruik van pepperspray²⁸ en het ook een grotere kans op letsel met zich brengt,²⁹ was het gebruik van de wapenstok niet in de oude Ambtsinstructie genormeerd en dat van pepperspray wel (artikelen 12a-12c van de oude Ambtsinstructie). Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van geweldgebruik met de wapenstok moest daarom worden teruggevallen op de in artikel 7 van de Politiewet 2012 opgenomen eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en van redelijkheid en gematigdheid. Mede in het licht van het advies³⁰ van de Afdeling advisering van de Raad van State om het gebruik van de verschillende geweldsmiddelen zo mogelijk in de Ambtsinstructie nader te normeren in verband met voornoemde Wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar is er voor gekozen om ook het gebruik van de wapenstok in de Ambtsinstructie op te nemen en te normeren. Hiermee is zo veel mogelijk voorzienbaar in welke gevallen het gebruik van de wapenstok is geoorloofd en wanneer niet.

Omdat het gebruik van de wapenstok qua geweldsniveau nabij pepperspray en het stroomstootwapen gepositioneerd kan worden in het geweldscontinuüm,³¹ is aansluiting gezocht bij de voorwaarden voor het gebruik van pepperspray en het stroomstootwapen, met dien verstande dat pepperspray en het stroomstootwapen dat op dit moment in gebruik is bij de politie niet, en de wapenstok juist wel geschikt is voor het gebruik ter handhaving van de openbare orde (artikel 12e, onderdeel d). Gebruik van de wapenstok is geoorloofd om personen op afstand te houden wanneer zij een ambtenaar in zijn taakuitoefening belemmeren of geen gehoor geven aan een bevoegd gegeven bevel of vordering (artikel 12e, onderdeel c). Naast het gebruik van de wapenstok om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd wapen bij zich heeft en dit tegen een persoon zal gebruiken of om een persoon aan te houden die zich aan aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken (artikel 12e, onderdeel a) vormt een dergelijk optreden ter handhaving van de openbare orde in de praktijk de belangrijkste categorie van gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de wapenstok.³² Ten slotte is gebruik van de wapenstok geoorloofd ter afwending van ernstig gevaar voor eigen of eens anders lijf. Deze afweerbevoegdheid wordt nader toegelicht in paragraaf 2.7.

²⁸ Verantwoord politiegeweld, blz. 51-52.

²⁹ WODC 2012, Politie bewapening in perspectief, blz. 75.

³⁰ Kamerstukken II 2016-2017, 34 641, nr. 4.

³¹ Stb. 2002, 174, blz. 4.

³² Politie bewapening in perspectief, blz. 53.

Artikel 12f bevat een specifieke waarschuwingsplicht voor de inzet van de wapenstok. Doorgaans waarschuwt de ambtenaar voordat hij de wapenstok tegen een persoon zal gebruiken. Staat hij met meerdere collega's ten overstaan van een menigte dan zal de waarschuwing door een meerdere worden gegeven.

2.6 Overige geweldmiddelen (hoofdstuk 2, paragraaf 3, van de Ambtsinstructie)

Voor de toelichting op de wijzigingen in de bestaande artikelen 13 (traangas) en 16 (de elektrische wapenstok) van paragraaf 3 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (artikel I, wijzigingsonderdelen P en S).

Inzet van honden

In dit algemeen deel worden de artikelen 15-15b over de inzet van honden toegelicht. De Nationale ombudsman heeft in enkele rapporten gewezen op het ontbreken van nadere regelgeving omtrent de inzet van politiehonden (surveillancehond en de AOT-hond) als geweldmiddel.³³ De Nationale ombudsman constateert dat de Ambtsinstructie geen precisering bevat wanneer of onder welke voorwaarden de surveillancehond mag worden ingezet als geweldmiddel. Voor de toetsing van (de noodzaak van) de inzet van dit geweldmiddel moet daardoor worden teruggevallen op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 7 van de Politiewet 2012). De Nationale ombudsman is van oordeel dat – gelet op het feit dat het geven van een bijtopdracht aan een politiehond moet worden aangemerkt als een zwaar geweldmiddel en mede gelet op de mogelijk ernstige gevolgen die dit voor een burger kan hebben – het ontbreken van verdere regelgeving hierover de burger onvoldoende waarborgen biedt. Dit heeft de Nationale ombudsman ertoe gebracht om de minister in overweging te geven om in nadere regelgeving vast te leggen wanneer en onder welke voorwaarden tot de inzet van een diensthond mag worden overgegaan.

In het rapport "Verantwoord politiegeweld" heeft de Nationale ombudsman voorts een aantal criteria geformuleerd voor het inzetten van een politiehond.³⁴ De Nationale ombudsman acht de inzet van een politiehond geoorloofd:

- bij gevaar voor de veiligheid van politieambtenaren of derden, bijvoorbeeld bij hevig fysiek verzet bij de aanhouding gericht tegen politieambtenaren;
- bij een vluchtende verdachte waarbij sprake is van een ernstig ingrijpend misdrijf, zoals een (woning)inbraak, maar niet in geval van minder ernstige delicten;
- en als er geen minder ingrijpend middel voorhanden is;
- en na vordering/bevel (indien aan de orde) en een waarschuwing."

Naar aanleiding van de bevindingen van de Nationale ombudsman heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het toenmalige Korpsbeheerdersberaad verzocht te adviseren over de inzetcriteria voor surveillancehonden en AOT-honden. Dit heeft geleid tot de instelling van een werkgroep die in december 2009 het rapport 'De gebeten hond. Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden' heeft uitgebracht. De aanbevelingen in dit adviesrapport worden sindsdien gebruikt door hondengeleiders en beoordelaars van politiegeweld bij de politie en het openbaar ministerie. Tot vastlegging in de Ambtsinstructie was het evenwel nog niet gekomen. De huidige algehele herziening van de Ambtsinstructie wordt daarom aangegrepen om de inzet van honden als geweldmiddel nader te normeren in de regelgeving.

Onder de oude Ambtsinstructie was de inzet van de surveillancehond geoorloofd bij de surveillancedienst en bij het optreden van de mobiele eenheid. Aan deze situaties is toegevoegd het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten, teneinde buiten twijfel te stellen dat ook bij de uitvoering van die politietaak gebruik kan worden gemaakt van een surveillancehond als geweldmiddel. De term politie-surveillancehond is vervangen door surveillancehond, omdat ook de Koninklijke marechaussee gebruik maakt van surveillancehonden.

In artikel 15a worden criteria gegeven voor de inzet van de surveillancehond en de AOT-hond als geweldmiddel. Artikel 15b bevat een specifieke waarschuwingsplicht voor die inzet, zoals die ook bestaat voor het gebruik van bijvoorbeeld vuurwapens. De waarschuwing wordt met luide stem of op andere niet mis te verstane wijze gegeven. Indien de surveillancehond of de AOT-hond wordt ingezet ter verspreiding van een samenscholing of volksmenigte, wordt de waarschuwing op een

³³ No 2009/076 en No 2011/264.

³⁴ Verantwoord politiegeweld, blz. 36.

dusdanige wijze gegeven dat de persoon of personen uit de samensholling of volksmenigte waartegen de hond daadwerkelijk wordt ingezet, de waarschuwing ontvangen en de kans hebben hun gedrag daarop aan te passen. Hoewel de waarschuwingsplicht in artikel 15b de surveillancehond en de AOT-hond als zodanig benoemt, schrijft het artikel niet de uit te spreken tekst van de waarschuwingsplicht voor. De waarschuwing behoeft derhalve niet gespecificeerd te worden naar het type hond dat wordt ingezet.

Het inzetten van een hond als geweldmiddel geldt als een zwaar middel dat ernstige gevolgen – in termen van (zwaar) lichamelijk letsel – kan hebben voor de betrokken persoon. Het inzetten van de hond kan in het geweldscontinuüm qua geweldsniveau net lager dan het vuurwapen worden gepositioneerd, maar hoger dan de overige geweldmiddelen. Bij het formuleren van voorwaarden voor de inzet van honden als geweldmiddel is daarmee rekening gehouden, en is voor een deel aangesloten bij de criteria voor het gebruik van het vuurwapen.

De inzet van de surveillancehond en de AOT-hond als geweldmiddel is op grond van artikel 15a geoorloofd om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnde vuurwapen bij zich heeft en dat tegen personen zal gebruiken dan wel ander geweld tegen personen zal gebruiken. Daarnaast mogen deze honden als geweldmiddel worden ingezet om een persoon aan te houden die zich aan aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken en die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het plegen van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld.

In het ontwerpbesluit zoals dat ter consultatie is aangeboden was het handhaven van de openbare orde voorbehouden aan de surveillancehond. In haar reactie verzoekt de politie om de aangelijnde inzet van de surveillancehond ter verspreiding van samenshollingen of volksmenigten die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheid van personen of zaken, uit te breiden naar de AOT-hond. Bij de inzet van het aanhoudings- en ondersteuningsteam en de AOT-hond kunnen zich immers ook samenshollingen voordoen. Hierbij valt te denken aan invallen ter aanhouding in woonwagenkampen of probleemwijken, waar buurtbewoners zich en masse tegen de politie keren. Voor deze gevallen is ook de AOT-hond geschikt en getraind om het gevaar van de samensholling af te wenden. Het is niet doenlijk om in deze gevallen een surveillancehond en geleider paraat te hebben. Nu de Koninklijke Marechaussee, daartoe uitgenodigd, heeft aangegeven zich geheel in de reactie van de politie te kunnen vinden, is aan het verzoek tegemoet gekomen. De Regeling politiehonden³⁵ wordt hierop waar nodig aangepast. Benadrukt wordt dat de inzet van de surveillancehond en de AOT-hond in het geval van handhaving van de openbare orde altijd aangelijnd dient te geschieden, teneinde ongericht bijten van de hond te voorkomen.

In het ontwerpbesluit zoals ter consultatie aangeboden was in artikel 15a, derde lid, bepaald dat de hond niet als geweldmiddel ter aanhouding van een verdachte mag worden ingezet als de identiteit van de aan te houden persoon bekend is en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het uitstel van de aanhouding geen onaanvaardbaar te achten gevaar voor de rechtsorde met zich brengt. Deze beperking hield in dat een op heterdaad betrapte verdachte waarvan de identiteit bekend is, slechts met behulp van de hond mag worden aangehouden indien de aanhouding geen uitstel duldt. Het vuurwapenartikel kent een, uit de oude Ambtsinstructie overgenomen, vergelijkbare bepaling (artikel 7, tweede lid, Ambtsinstructie). Naar aanleiding van de consultatiereacties van de politie en de Nederlandse politiebond (hierna: NPB) is nader gekeken naar de 'identiteitsbepaling' en de inzet van de surveillance- en AOT-hond in de praktijk. Op basis van de praktijkervaring van politie en Koninklijke marechaussee moet geconcludeerd worden dat deze bepaling geen toegevoegde waarde heeft. Zo is de inzet van een AOT-hond als geweldmiddel verbonden aan de inzet van een aanhoudings- en ondersteuningsteam of een bijstandseenheid. De inzet van deze eenheden is gekoppeld aan "levensbedreigende omstandigheden" die tegen de politie of anderen dreigen. Pas na toestemming van het bevoegd gezag worden deze gespecialiseerde teams en eenheden ingezet. In deze gevallen kan op voorhand al gesteld worden dat uitstel van de aanhouding een onaanvaardbaar gevaar voor de rechtsorde met zich brengt en heeft de 'identiteitsbepaling' dus geen betekenis. Ook de surveillancehond wordt regelmatig ingezet ter aanhouding buiten heterdaad, als onderdeel van de inzet van een ondersteuningsgroep. De toestemming van de officier van justitie gaat aan een dergelijke inzet vooraf. Aangezien deze aanhoudingen planmatig zijn en de verdachten met naam en toenaam bekend zijn, treft de identiteitsbepaling hier geen doel. In andere gevallen, zoals bij een

³⁵ Regeling politiehonden (Stcrt 2006, 72), zoals laatstelijk gewijzigd (Stcrt 2017, 13163).

aanhouding op heterdaad, bieden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit uit artikel 7 en de overige inzetcriteria voldoende houvast en duidelijkheid. Om deze redenen is besloten de 'identiteitsbepaling' in artikel 15a, derde lid, van het ontwerpbesluit, te schrappen.

Voor zowel de surveillancehond als de AOT-hond geldt dat de inzet als geweldmiddel, naast de hiervoor genoemde gevallen, tevens is toegestaan om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden. Deze afweerbevoegdheid wordt nader toegelicht in paragraaf 2.7.

2.7 Afweerbevoegdheid (artikelen 7, eerste lid, onderdeel f, 8, 9, 11a, eerste lid, onderdeel f, 12a, onderdeel d, 12c, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b, 12e, onderdeel e, en 15a, eerste lid, onderdeel c)

Het gebruik van geweldmiddelen was in de oude Ambtsinstructie zodanig genormeerd dat de ruimte beperkt was om vanuit een uit de taak voortvloeiende bevoegdheid in te grijpen in een gevaarsituatie, anders dan waarvoor in de oude Ambtsinstructie een expliciete geweldsbevoegdheid was gegeven, gericht tegen hemzelf dan wel een ander. Deze situatie is niet wenselijk. Juist waar de taak van de ambtenaar hem in gevaarsituaties brengt en waar de samenleving handelend optreden van de ambtenaar eist, mag van de overheid verwacht worden dat de ambtenaar van voldoende bevoegdheden wordt voorzien om die belangrijke en risicovolle taak ook adequaat te kunnen uitvoeren. De ambtenaar dient bevoegd te zijn geweld tegen hemzelf of anderen tijdens de uitoefening van zijn taak te voorkomen of te beëindigen, zo nodig door zelf gebruik te maken van geweld. Daarom wordt de ambtenaar de bevoegdheid toegekend van de hem toegekende geweldmiddelen gebruik te maken ter afwending van direct gevaar dat redelijkerwijs zwaar lichamelijk letsel of de dood van personen tot gevolg kan hebben. Deze afweerbevoegdheid schept de mogelijkheid voor de ambtenaar om vanuit zijn taakstelling bevoegdlijk in te grijpen in een gevaarsituatie die tegen de ambtenaar zelf, een derde of door de betrokkene tegen zichzelf is gericht.

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en van redelijkheid en gematigdheid, zijn onverkort van toepassing op de uitoefening van de afweerbevoegdheid. De ambtenaar dient zich derhalve telkens af te vragen of de risico's en de gevolgen van het geweldgebruik in verhouding zijn met het te bereiken doel. Daarbij dient hij ook de risico's voor omstanders en andere betrokken ambtenaren mee te wegen. Daarnaast moet het doel niet met een ander, minder ingrijpend middel kunnen worden bereikt, terwijl van het gekozen middel bovendien op de minst ingrijpende wijze gebruik gemaakt dient te worden. Van de ambtenaar mag op grond van diens opleiding en training verwacht worden dat hij deze afweging op professionele wijze zal maken.

Van de afweerbevoegdheid mag gebruik worden gemaakt indien sprake is van een direct gevaar dat redelijkerwijs de dood van personen of het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel tot gevolg kan hebben. Uit het vereiste van "direct gevaar" vloeit voort dat sprake dient te zijn van een uit feiten en omstandigheden voortvloeiend concreet en serieus risico, welk risico zich – naar redelijkerwijs mag worden aangenomen – op zodanig korte termijn zal verwezenlijken dat niet van onmiddellijk daadkrachtig ingrijpen kan worden afgezien.

Van een "gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel" is sprake indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat dit het gevolg zal zijn indien van ingrijpen wordt afgezien. Het beperkt zich niet alleen tot de ambtenaar zelf. Ook in het geval sprake is van gevaar voor het leven van andere personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel bij andere personen mag gebruik worden gemaakt van de afweerbevoegdheid.

Omdat van de afweerbevoegdheid slechts gebruik mag worden gemaakt in ernstige gevaarsituaties, zal naar verwachting vooral naar het vuurwapen worden gegrepen om het gevaar af te wenden. Dat neemt niet weg dat ook van andere geweldmiddelen gebruik gemaakt zou kunnen worden. De afweerbevoegdheid is daarom bij de volgende geweldmiddelen in de Ambtsinstructie opgenomen:

- vuurwapen (artikelen 7, eerste lid onderdeel f), 8 en 9),
- wapen dat is geladen met niet-penetrerende projectielen (artikel 11a, eerste lid, onderdeel f),
- pepperspray (artikel 12a, onderdeel d)
- stroomstootwapen (artikel 12c, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b)
- wapenstok (artikel 12e, onderdeel e)
- surveillancehond en AOT-hond (artikel 15a, eerste lid, onderdeel c).

De navolgende, niet uitputtend bedoelde, voorbeelden kunnen dienen ter illustratie van de afweerbevoegdheid. Hierbij geldt dat de ambtenaar uiteraard kiest voor het minst zware gewelddmiddel waarmee het gevaar kan worden afgewend, maar onder omstandigheden kan hij genoodzaakt zijn, zijn vuurwapen te gebruiken.

Indien een ambtenaar die ter plaatse is vanwege een burenruzie plotseling wordt aangevallen door een agressieve persoon met een slagwapen, dan is hij op grond van de afweerbevoegdheid bevoegd daarop met gebruikmaking van een gewelddmiddel te reageren. Gelet op de ernst van de gevolgen die een aanval met een slagwapen met zich mee kan brengen, is ingrijpen met gebruikmaking van het vuurwapen gerechtvaardigd. Dit vuurwapengebruik kan bestaan uit het richten van het vuurwapen, het lossen van een waarschuwingsschot, het gericht vuren op de benen en in het uiterste geval het vuren op het bovenlichaam. Daarbij dient acht te worden geslagen op de risico's voor derden. Proportioneel gebruik van het vuurwapen kan betekenen dat de persoon in het been wordt geschoten op een moment dat hij nog niet binnen slagafstand van de ambtenaar is of onmiddellijk zal geraken.

In het huidige tijdsgewricht, waarin sprake is van een substantieel terroristisch dreigingsniveau, is een ander realistisch scenario dat een ambtenaar die tot taak heeft een bepaald object te bewaken, zich geconfronteerd ziet met één of meerdere personen die mogelijk een aanslag op hem of het object willen plegen. In het geval een persoon niet reageert op aanroepingen en bevelen en op grond van bijkomende omstandigheden (bijvoorbeeld mondelinge uitingen of fysieke gedragingen) redelijkerwijs mag worden aangenomen dat direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel dreigt, dan is de ambtenaar bevoegd om in te grijpen met gebruikmaking van zijn vuurwapen.

Van de overheid wordt verwacht dat zij het leven van personen beschermt. Dat wordt ook verwacht indien een persoon een direct gevaar vormt voor zijn eigen leven. In de praktijk worden ambtenaren geconfronteerd met situaties waarbij personen zichzelf van het leven dreigen te beroven of zwaar lichamelijk letsel dreigen te berokkenen. Bijvoorbeeld een persoon die van grote hoogte naar beneden dreigt te springen, zichzelf in brand dreigt te steken, of zichzelf letsel dreigt te berokkenen met een scherp voorwerp. Deze situaties zijn gevaarlijk voor de betrokkene en voor de ambtenaar die vanuit zijn taak moet ingrijpen. Het is de taak van de ambtenaar om de gevaarlijke situatie te beëindigen en de kans op letsel voor zichzelf en de betrokkene zo klein mogelijk te houden. Daarbij is de ambtenaar op grond van de afweerbevoegdheid bevoegd om gebruik te maken van de aan hem toegekende gewelddmiddelen.

Doordat in de oude Ambtsinstructie de afweerbevoegdheid ontbrak, voldeed in situaties waarin de ambtenaar geweld moest gebruiken om gevaar voor zichzelf of voor een ander af te weren niet aan de in de Ambtsinstructie opgenomen voorwaarden voor gebruik van gewelddmiddelen. Wanneer deze ambtenaar werd vervolgd voor dit geweldgebruik in de uitoefening van zijn functie, kon hij niet telkens met succes een beroep doen op de rechtvaardigingsgronden van artikel 42 Sr (uitvoering van een wettelijk voorschrift of handelen in overeenstemming met de gewelddinstructie), onder verwijzing naar de gewelddbevoegdheid van artikel 7 van de Politiewet 2012 (dan wel artikel 6 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Het gebruik van gewelddmiddelen was dan immers in strijd met de nadere voorschriften in de Ambtsinstructie. Voor de ambtenaar die, al dan niet na een klachtprocedure op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, voor zijn handelen strafrechtelijk werd vervolgd, stond dan slechts een beroep open op noodweer of noodweerecces (artikel 41 Sr).

Om een beroep op noodweer te kunnen doen, moet sprake zijn van een verdedigingshandeling. Deze verdediging moet gericht zijn tegen een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding, waaronder worden begrepen de gedragingen die kunnen worden beschouwd als een feitelijke aantasting van eigen of eens anders lijf, eerbaarheid of goed, maar ook de gedragingen die een onmiddellijk dreigend gevaar daarvoor opleveren.³⁶ Dat deze aanranding "ogenblikkelijk" dient te zijn, houdt in dat deze acuut is en dat niet mag worden geanticipeerd op een eventuele toekomstige aanranding. De wederrechtelijkheid ziet op het ontbreken van een wettelijke grondslag.

Een beroep op noodweer kan aan de orde komen wanneer de ambtenaar een onverhoedse aanval alleen heeft kunnen afwenden door geweld te gebruiken. Hierbij zal het met name gaan om een aanval tegen de ambtenaar zelf.

³⁶ HR 2 februari 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB3466, HR 30 maart 1976, ECLI:NL:HR:1976:AB6419 en HR 15 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7096.

Noodweer van de ambtenaar kan echter op gespannen voet staan met de uitoefening van diens taak, omdat terugdeinzen en vluchten nu juist niet van een ambtenaar wordt verwacht. Het is immers diens taak in te grijpen en het gevaar af te wenden. Een ambtenaar mag in dat geval niet worden verweten dat hij zich bewust in die situatie heeft begeven (culpa in causa).

Met het opnemen van een afweerbevoegdheid in de Ambtsinstructie zal een ambtenaar in geval van strafrechtelijke vervolging veel minder snel een beroep hoeven te doen op noodweer als strafuitsluitingsgrond, omdat het gebruikte geweld – mits aangewend conform de daaraan gestelde eisen – is toegestaan onder de Ambtsinstructie. Daardoor kan een succesvol beroep worden gedaan op artikel 42 Sr.

De politie merkt in de consultatiereactie op het ontwerpbesluit ten aanzien van de afweerbevoegdheid op dat de formulering “gevaar voor het leven van personen” gebruikt wordt en op andere plaatsen in het ontwerp de formulering “levensbedreigend”. Benadrukt wordt dat hiermee geen onderscheid beoogd is.

Deze opmerking heeft overigens aanleiding gegeven nader te kijken naar de verhouding tussen de formulering “direct gevaar voor het leven van personen” (de afweerbevoegdheid)³⁷ en de formulering “aanstonds ander levensbedreigend geweld tegen personen” in de betreffende artikelen. Zoals hiervoor onder hoofdstuk 2, paragraaf 2.1, onder *Aanhoudingsvuur*, is aanhoudingsvuur geoorloofd in geval van een persoon ‘vuurwapengevaarlijk’ is of aanstonds ‘levensbedreigend’ geweld tegen personen zal gebruiken (artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2).

Het zinsdeel ‘aanstonds ander levensbedreigend geweld tegen personen’ is eveneens toegevoegd aan de artikelen 11, eerste lid, onderdeel a, 12a, onderdeel a, 12c, eerste lid, onderdeel a, 12e, onderdeel a, 15a, eerste lid, onderdeel a, die zien op het gebruik van niet-penetrerende projectielen, pepperspray, het stroomstootwapen, de wapenstok en de surveillance- en AOT-hond. Het is de vraag of genoemd zinsdeel zich in genoemde artikelen wel verhoudt tot het voorgaande zinsdeel, nu het voorgaande zinsdeel niet ziet op ‘een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen’ maar op ‘een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd wapen’.

Door de toevoeging van de woorden ‘ander levensbedreigend geweld’ wordt gesteld dat gebruik van één van de genoemde geweldsmiddelen tegen een persoon die een voor onmiddellijk gebruik gereed wapen bij zich heeft en dit tegen personen zal gebruiken, pas is geoorloofd indien het gebruik van dat wapen levensbedreigendheid ten gevolge heeft. Anders dan bij een vuurwapen, vloeit uit het gebruik van een andersoortig wapen niet per definitie levensbedreigendheid voort. Nu de toevoeging van het zinsdeel een onbedoelde beperking met zich brengt, is besloten in genoemde artikelen het woord levensbedreigend te schrappen.

2.8 Vrijheidsbeperkende middelen en hulpmiddelen (hoofdstukken 4 en 6, paragraaf 5 van de Ambtsinstructie)

Handboeien (artikelen 1, vierde lid, onderdeel f, 4, 22 en 22b)

Op basis van de oude Ambtsinstructie (artikel 22) mochten bij een persoon die rechtens van zijn vrijheid was beroofd ten behoeve van diens vervoer handboeien worden aangelegd, indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisten met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden. De genoemde feiten en omstandigheden konden slechts gelegen zijn in de persoon die van zijn vrijheid is beroofd of in de aard van het strafbare feit op grond waarvan de vrijheidsbeneming heeft plaats gevonden, een en ander in samenhang met de wijze en de situatie waarin het vervoer plaatsvindt.

Vanuit de politiepraktijk is aandacht gevraagd voor de regelgeving omtrent handboeien, omdat deze onvoldoende zou zijn toegesneden op de politiepraktijk en onvoldoende oog zou hebben voor de veiligheid van de ambtenaar. Artikel 22 van de oude Ambtsinstructie heeft regelmatig geleid tot situaties waarbij aangehouden verdachten die niet geboeid vervoerd werden, verzet pleegden en daarna alsnog met moeite geboeid moesten worden. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman in het eerder genoemde rapport “Verantwoord politiegeweld” het volgende opgemerkt omtrent het gebruik van handboeien:

³⁷ Zie voor vuurwapens de artikelen 7, eerste lid, onderdeel f, 8 en 9 en de artikelen 11a, eerste lid, onderdeel f, 12a, onderdeel d, 12c, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b, 12e, onderdeel e en artikel 15a, eerste lid, onderdeel b, voor de overige geweldsmiddelen.

"Tijdens het onderzoek en ook gezien het feit dat de Nationale ombudsman relatief veel klachten ontvangt over het gebruik van handboeien, is gebleken dat het gebruik van handboeien in de praktijk niet overeenstemt met de huidige regelgeving hierover in de Ambtsinstructie. Daarom geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om deze regelgeving aan te passen, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende uitgangspunten van de Nationale ombudsman:

- de politieambtenaar dient altijd een afweging te maken of het gebruik van handboeien in het concrete geval aangewezen is;
- het gebruik van handboeien is altijd ten behoeve van het vervoer;
- het handboeiengebruik als automatisme oftewel standaard boeien is niet geoorloofd."³⁸

Het gewijzigde artikel 22 brengt duidelijker tot uitdrukking dat in het geval een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd vervoerd of verplaatst moet worden, de ambtenaar, kort gezegd, alleen bij vluchtgevaar of ten behoeve van de veiligheid de beslissing kan nemen om handboeien aan te leggen. Als er redelijkerwijs geen gevaar voor ontvluchting of voor de veiligheid van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden, valt te vrezen, legt de ambtenaar geen handboeien aan. Als dit gevaar er redelijkerwijs wel is, dan is het aan de professionele inschatting van de ambtenaar om de beslissing te nemen tot het aanleggen van handboeien over te gaan.

Van "standaard" aanleggen van boeien, waarvoor de Nationale ombudsman terecht waarschuwt, is geen sprake. Gelet op de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zou "standaard" aanleggen te ver strekken. In de praktijk zal de betrokken ambtenaar op grond van de feiten en omstandigheden van het geval dienen af te wegen of het aanleggen van handboeien noodzakelijk is. Omstandigheden die hier mee kunnen spelen kunnen gelegen zijn in de persoon van degene die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, de inrichting van de (dienst)auto waarin wordt vervoerd, de situatie waarin wordt vervoerd of verplaatst en de mogelijkheden om op andere wijze met minder ingrijpende maatregelen een veilig transport te waarborgen. Bij omstandigheden die samenhangen met de persoon kan onder meer worden gedacht aan diens gedrag, postuur, leeftijd, het hebben van eerdere ervaringen van de politie of de Koninklijke marechaussee met deze persoon (bijvoorbeeld eerder vluchtgedrag), dan wel de aard of de (geringe) ernst van het feit waarvoor deze is aangehouden.

Onder "ten behoeve van vervoer of verplaatsing" valt niet alleen het vervoer en de verplaatsing zelf, maar ook de periode direct daaraan voorafgaand waarin een persoon gereed wordt gemaakt voor het vervoer of de verplaatsing. Bijvoorbeeld wanneer een ingeslotene wordt opgehaald uit diens cel om naar een vervoermiddel te worden gebracht. Bij verplaatsing is sprake van het overbrengen van een persoon binnen eenzelfde locatie, waarbij geen vervoermiddel wordt gebruikt.

In artikel 22b is artikel 22 van overeenkomstige toepassing verklaard op een persoon die ten behoeve van de hulpverlening aan hem op het politie- of brigadebureau wordt of is overgebracht. De ambtenaar kan besluiten tot het aanleggen van handboeien bij een dergelijke persoon als op grond van feiten of omstandigheden redelijkerwijs gevaar valt te vrezen voor diens veiligheid, van de ambtenaar of van derden. De grond "vrees voor ontvluchting" geldt hier niet, omdat de persoon niet rechtens van zijn vrijheid is beroofd. De rechtvaardiging voor de inbreuk op voornoemde rechten is gelegen in de bescherming van de veiligheid van de desbetreffende persoon, van de ambtenaar of van derden.

Het is van groot belang om in de opleiding en training aandacht te besteden aan het professioneel aanleggen van handboeien. Aan artikel 4 van de Ambtsinstructie is daarom toegevoegd dat het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen, zoals handboeien, alleen is toegestaan aan een ambtenaar aan wie het middel rechtens is toegekend, voor zover hij optreedt ter uitvoering van de taak met het oog waarop het middel hem is toegekend, en die in het gebruik daarvan is geoefend. In artikel 1 van de Ambtsinstructie is voorts een omschrijving van het begrip "vrijheidsbeperkende middelen" opgenomen.

Mondafscherming (artikel 22a)

In de dagelijkse praktijk van het politiewerk komt het regelmatig voor dat ambtenaren worden bespuugd.³⁹ Dit is niet alleen buitengewoon onaangenaam en beledigend, maar brengt ook het

³⁸ Verantwoord politiegeweld, blz. 67-68 en zie ook Goriunov t. Moldavië, EHRM 29 mei 2018, nr 14466/12.

³⁹ Sinds 2017 vindt een landelijke registratie van het aantal spuwincidenten plaats. In dat jaar deden zich 282 incidenten voor.

risico op besmetting met ziektes met zich mee. Dat geldt te meer wanneer zich bloed in het speeksel bevindt.

Het bespugen van ambtenaren die politiewerk uitvoeren is onacceptabel en dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Het toestaan van het gebruik van een zogenoemd spuugmasker draagt daaraan bij. Het aanbrengen van een spuugmasker betekent een vrijheidsbeperking en behoort daarom op een wettelijke grondslag te berusten. Deze grondslag ligt in artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012. Op grond van dat artikellid is de ambtenaar bevoegd om bij de uitvoering van de politietaak vrijheidsbeperkende 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.

Ter nadere normering van de bevoegdheid tot het aanbrengen van een spuugmasker (meer algemeen: mondafscherming) is een nieuw artikel in de Ambtsinstructie opgenomen. Het aanbrengen van mondafscherming is geoorloofd bij personen die rehtens van hun vrijheid zijn beroofd (artikel 22a) alsmede bij personen die in het kader van de hulpverlening op het politie- of brigadebureau worden of zijn overgebracht (artikel 22b) ten behoeve van het vervoer of verplaatsing, indien de feiten of omstandigheden van het geval deze maatregel redelijkerwijs vereisen met het oog op de veiligheid van de ambtenaar of van derden. Hiervan is in elk geval sprake als de betrokkene gedurende de aanhouding reeds al dan niet geslaagde pogingen heeft ondernomen om een ambtenaar te bespugen. In geval betrokkene een bekende is van de politie en de ambtenaar in een recent verleden meerdere keren heeft bespuugd, kan dat aanleiding zijn om bij deze persoon preventief een spuugmasker aan te brengen. Uiteraard kan dat ook het geval zijn als niet de ambtenaar maar een derde wordt bespuugd.

Mondafscherming zal in beginsel worden aangebracht nadat de betrokkene is geboeid, teneinde te voorkomen dat het spuugmasker wordt afgetrokken. Het is evenwel niet uitgesloten dat eerst mondafscherming wordt aangebracht voordat een persoon wordt geboeid.

Artikel 23 van de Ambtsinstructie regelt dat het gebruik van mondafscherming dient te worden gemeld aan de hulpofficier van justitie. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en van redelijkheid en gematigdheid, zijn uiteraard van toepassing. De ambtenaar dient er zorg voor te dragen dat het spuugmasker geen gezondheidsgevaar oplevert voor de persoon op wie de maatregel wordt toegepast, waarbij met name aan verstikkingsgevaar moet worden gedacht. In het Besluit wapenring en uitrusting is toegevoegd dat de uitrusting van de ambtenaar mede kan bestaan uit mondafscherming (zie het gewijzigde artikel 2, derde lid, onder e, van het Besluit wapenring en uitrusting politie).

Het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding (artikel 23c)

Het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten, het beëindigen van levensbedreigende situaties en het aanhouden van mogelijke verdachten van terrorisme of van het plegen van grof geweld, wordt in de politiepraktijk zoveel mogelijk uitgevoerd door gespecialiseerde eenheden. Dit zijn de aanhoudings- en ondersteuningsteams van de politie en de Koninklijke marechaussee en de bijzondere bijstandseenheden. Deze gespecialiseerde teams en eenheden worden in veel verschillende complexe en gevaarlijke situaties ingezet. De inzet van deze eenheden is gekoppeld aan "levensbedreigende omstandigheden" die tegen de politie of anderen dreigen. Uit artikel 6 van de Ambtsinstructie volgt dat deze teams en eenheden pas na toestemming van het bevoegd gezag worden ingezet. De Regeling Dienst speciale interventies (Stcrt 2017, 13163) bevat in dit verband nog nadere voorschriften.

Aangezien gespecialiseerde teams en eenheden vaak voor onverwachte situaties komen te staan, maken zij gebruik van specifieke aanhoudingstechnieken en -tactieken die zich kenmerken door een flexibel karakter. Zij dienen hun aanhoudingstechnieken en -tactieken snel aan verschillende situaties te kunnen aanpassen. In geval van een vuurwapengevaarlijke verdachte is het kenmerkend dat hun optreden erop gericht is om de aan te houden verdachte geen gelegenheid te bieden om van zijn vuurwapen gebruik te maken. De werkwijzen van de gespecialiseerde teams en eenheden zijn gebaseerd op snelheid van handelen en op het verrassingseffect. De overrompelende werkwijze van deze eenheden draagt ertoe bij om de situatie zo snel mogelijk onder controle te brengen. Met het oog op de veiligheid van de leden van een gespecialiseerd team, eenheid of derden, kan deze werkwijze onder omstandigheden ook betekenen dat maatregelen getroffen dienen te worden jegens aanwezige derden, bijvoorbeeld hen zo snel mogelijk buiten de directe gevarenezone brengen.

Een minimalisering van de (levensbedreigende) risico's wordt onder andere bereikt indien de verdachte rustig is en meewerkt. Dit blijkt bij dergelijke inzetten doorgaans pas te worden bereikt nadat de verdachte(n) het zicht is ontnomen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een middel om een persoon te blinddoeken, bijvoorbeeld met een geblindeerde skibril. Ten behoeve van een aanhouding worden verdachten én niet-verdachten doorgaans ook handboeien omgelegd. In een aantal rapporten naar aanleiding van klachten over het optreden van gespecialiseerde eenheden heeft de Nationale ombudsman geoordeeld dat een wettelijke basis voor het blinddoeken van verdachten en het aanleggen van handboeien bij niet-verdachten ontbrak.⁴⁰ De Nationale ombudsman achtte de toepassing ervan om redenen van veiligheid voor de betrokken politieambtenaren onder de betreffende omstandigheden echter wel begrijpelijk en proportioneel. Dit nam voor de Nationale ombudsman evenwel niet de noodzaak weg voor een nadere bezinning over de vraag hoe het gebruik van deze dwangmiddelen in overeenstemming met de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen moet worden genormeerd.

Artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012 voorziet in een expliciete wettelijke basis voor het gebruik van dergelijke vrijheidsbeperkende middelen. Eén van de doelstellingen die de toelichting op dit artikel noemt, is het bieden van een specifieke wettelijke basis voor de nadere regeling van het gebruik door gespecialiseerde teams en eenheden van handboeien bij personen die niet van hun vrijheid zijn beroofd en het blinddoeken van personen die van hun vrijheid zijn beroofd.⁴¹ Hierbij is aangekondigd dat in de Ambtsinstructie enkele voorschriften ten aanzien van het gebruik van handboeien en blinddoeken zullen worden toegevoegd.

Hoofdstuk 4 van de Ambtsinstructie is aangevuld met een nieuwe paragraaf 3, getiteld "*Het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding*". Het nieuwe artikel 23c bevat een nadere normering om personen te blinddoeken en handboeien aan te leggen door ambtenaren van gespecialiseerde teams en eenheden. Geregeld wordt onder welke voorwaarden deze vrijheidsbeperkende middelen door hen mogen worden toegepast.

Het gebruik van handboeien en het blinddoeken door gespecialiseerde teams en eenheden dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Steeds zal beoordeeld dienen te worden of een goed en veilig verloop van de aanhouding met minder ingrijpende maatregelen kan worden gewaarborgd. Voorts mogen de verdachte en niet-verdachte bij de toepassing van de vrijheidsbeperkende middelen niet verder in hun bewegingsvrijheid worden beperkt dan strikt noodzakelijk is voor de afwending van gevaar voor ontvluchting of gevaar voor de veiligheid van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden. Dit betekent dat altijd gekozen dient te worden voor het minst ingrijpend middel waarmee het doel bereikt kan worden, waarvan ook weer op de minst ingrijpende wijze gebruik moet worden gemaakt. De toepassing van deze vrijheidsbeperkende middelen zal zo snel als redelijkerwijs mogelijk is beëindigd moeten worden. Voorts dient in ogenschouw te worden genomen dat de toepassing kan plaatsvinden in het bijzijn van derden en daardoor als vernederend kan worden ervaren. Artikel 3 van het EVRM bevat een verbod van vernederende behandeling. De te betrachten evenredigheid bij het gebruik van deze vrijheidsbeperkende middelen, alsmede de wijze van toepassing daarvan zijn derhalve ook bepalend voor de verenigbaarheid met voornoemde verdragsbepaling.

Artikel 23c, eerste lid, kent de bevoegdheid tot blinddoeken van personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd uitsluitend toe aan leden van gespecialiseerde teams en eenheden. Zoals hiervoor al is aangegeven opereren deze teams en eenheden onder dermate gevaarlijke omstandigheden, dat toepassing van dit middel op een verdachte aanvaardbaar is. Een minimalisering van de (levensbedreigende) risico's wordt onder andere bereikt als de verdachte rustig is en meewerkt, hetgeen kan worden bewerkstelligd door de verdachte het zicht te ontnemen. Deze werkwijze wordt, gegeven de omstandigheden waarin de gespecialiseerde teams of eenheden opereren, in algemene zin door de Nationale ombudsman geaccepteerd.

Op grond van artikel 23c, tweede lid, wordt de bevoegdheid tot het aanleggen van handboeien bij niet-verdachten slechts toegekend aan leden van gespecialiseerde teams of eenheden. De leden van deze teams en eenheden stuiten tijdens hun acties vaak op andere aanwezige personen dan de aan te houden verdachte(n). Om escalatie van de situatie te voorkomen en daarmee de veiligheid van zowel de aanwezigen als van de leden van de gespecialiseerde teams of eenheden

⁴⁰ No 2003/351 t/m 2003/354.

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, blz. 67-68.

te waarborgen, kan het noodzakelijk zijn om tegen deze niet-verdachte personen vrijheidsbeperkende middelen in te zetten. Het gaat in dergelijke gevallen om een kortstondige ordemaatregel. Doel van deze vrijheidsbeperking is dan primair het waarborgen van de operationele veiligheid tijdens de actie, zonder dat een strafrechtelijk vervolg wordt beoogd. De Nationale ombudsman heeft in meerdere rapporten aangegeven begrip op te kunnen brengen voor het toepassen van vrijheidsbeperkende middelen ten aanzien van niet-verdachten.⁴²

Benadrukt wordt dat van "standaard" gebruik van voornoemde vrijheidsbeperkende middelen geen sprake is. In elke situatie zal de betrokken ambtenaar op grond van feiten en omstandigheden van het geval dienen af te wegen of het blinddoeken van een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd of aanleggen van handboeien bij een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd of een niet-verdachte achterwege behoort te blijven. Deze blijven achterwege indien op grond van de feiten of omstandigheden van het geval redelijkerwijs geen gevaar voor ontvluchting of gevaar voor de veiligheid van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden valt te vrezen. De toepassing van bovengenoemde maatregelen mag daarnaast geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de betrokkene. De feiten of omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het aanwenden van deze vrijheidsbeperkende middelen door leden van gespecialiseerde teams of eenheden kunnen zijn gelegen in de persoon of in de situatie waarin ofwel specifieke omstandigheden waaronder de aanhouding plaatsvindt en in het ontbreken van de mogelijkheid om op andere wijze met minder ingrijpende maatregelen een veilige aanhouding te waarborgen.

Hierbij kan worden gedacht aan een aanhoudingsactie in een woning, waarbij weinig bekend is over de daar aanwezige personen en of deze vuurwapengevaarlijk zijn. Of een situatie waarin de manoeuvreerruimte voor de leden van de gespecialiseerde eenheid beperkt is, waarbij niet-verdachten de ordelijkheid van de aanhoudingsprocedure kunnen verstoren en misschien zelfs gevaar lopen. Om escalatie in dergelijke situaties te voorkomen zal er doorgaans voor worden gekozen niet-verdachten kort te boeien tot de verdachte is aangehouden en weggevoerd. Bij een persoonsgebonden aanleiding kan gedacht worden aan informatie van politie of een andere opsporingsdienst over die persoon of eerdere ervaringen van de ambtenaren met deze persoon.

Het aanleggen van handboeien bij een persoon ten behoeve van een aanhouding of het blinddoeken van een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, dient onverwijld schriftelijk te worden gemeld aan de hulpofficier van justitie, onder vermelding van de redenen die tot het blinddoeken of het gebruik van handboeien hebben geleid.

Gebruik van vrijheidsbeperkende middelen in relatie tot een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie

De in hoofdstuk 4 van de Ambtsinstructie neergelegde regels vormen een uitwerking van de wettelijke bevoegdheid om vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken. Deze regels zijn geen "algemeen verbindende voorschriften die tot de ambtenaar gerichte instructies bevatten omtrent het gebruik van geweld" als bedoeld in (het nieuwe) artikel 90novies Sr. Schending van deze regels valt dan ook niet onder de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstelling van overtreding van de geweldsinstructie door een ambtenaar als bedoeld in artikel 372 Sr. Wanneer met vrijheidsbeperkende middelen geweld wordt gebruikt, gelden uiteraard de in artikel 7 van de Politiewet 2012 onderscheidenlijk artikel 6 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten neergelegde eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en van redelijkheid en gematigdheid.

Hulpmiddelen jegens ingeslotenen (hoofdstuk 6, paragraaf 5)

De Nationale ombudsman heeft geadviseerd om een wettelijke basis neer te leggen voor het gebruik van handboeien in een politiecel.⁴³ Hieraan is uitvoering gegeven door "vrijheidsbeperkende middelen" aan artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012 toe te voegen.⁴⁴ Op grond van artikel 9, vierde lid, van de Politiewet 2012 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen met het oog op hun insluiting kunnen worden onderworpen, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van hun veiligheid of de veiligheid van anderen. In artikel 35a van de nieuwe paragraaf 5 van de Ambtsinstructie is een nadere normering van deze bevoegdheid aangebracht voor wat betreft het gebruik van bepaalde vrijheidsbeperkende middelen (hulpmiddelen) jegens ingeslotenen.

⁴² No 2003/352 en No 2003/353.

⁴³ Zie No 2005/082 (overweging 11).

⁴⁴ Zie voor de toelichting hierop de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012) (Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, blz. 67-68).

Het artikel voorziet in de bevoegdheid om een ingeslotene in de cel of ten behoeve van het vervoer of verplaatsing te onderwerpen aan lichamelijke vrijheidsbeperking met behulp van hulpmiddelen. Voor de politie betreft het een gecapitonneerde helm, al dan niet met geïntegreerde bijt- of spuugvoorziening, gecapitonneerde handschoenen, mondafscherming, polsbanden en enkelbanden met tussenstuk (zie in dit verband ook het nieuwe artikel 2, vijfde lid, onder e, van het Besluit wapenning en uitrusting politie). Met deze regeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling over het gebruik van soortgelijke hulpmiddelen in de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.⁴⁵ De rechtvaardiging voor deze vorm van inbreuk op de lichamelijke integriteit is erin gelegen dat de toepassing van deze vrijheidsbeperkende middelen redelijkerwijs noodzakelijk is in verband met een ernstige verstoring van de orde in de cel of het cellencomplex of met het oog op gevaar voor de veiligheid van de ingeslotene, de ambtenaar of derden. Zo kan bijvoorbeeld een ingeslotene die voortdurend tegen de muur bonkt of tegen de deur schopt een gevaar vormen voor zichzelf, of de rust in een politiecellencomplex zodanig verstoren dat andere ingeslotenen agressief worden. In dat geval kan op enig moment toepassing van hulpmiddelen aan de orde zijn.

De beslissing om hulpmiddelen aan te leggen is dermate ingrijpend dat voorafgaande toestemming van een hulpofficier van justitie is vereist en de maatregel op basis van die toestemming slechts voor ten hoogste vierentwintig uren mag worden toegepast. Het karakter van een dergelijke geweldstoepassing (een noodmaatregel) maakt het echter onvermijdelijk dat de ambtenaar in afwachting van deze toestemming van de hulpofficier van justitie tot direct handelen dient over te gaan. In dat geval dient de ambtenaar de hulpofficier van justitie onverwijld in kennis te stellen van het gebruik van hulpmiddelen, waarna deze onverwijld dient te beslissen over de voortzetting van de maatregel. Toepassing van deze vrijheidsbeperkende middelen is in dat geval toegestaan tot ten hoogste drie uren.

De toepassing van hulpmiddelen moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, en van redelijkheid en gematigdheid. Indien er een keuzemogelijkheid is, moet de voorkeur worden gegeven aan het minst ingrijpende middel. Voorts moet de aard en toepassingsduur van het middel in verhouding staan tot de ernst van het af te wenden gevaar. Het toegepaste middel moet ook geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. De duur van de toepassing van het middel dient ten slotte zo kort mogelijk te zijn. De hulpofficier van justitie kan daartoe binnen de gestelde maximumtermijn een termijn aan de toepassing verbinden.

Wanneer deze vrijheidsbeperkende middelen worden toegepast, dient de arts onverwijld op de hoogte te worden gesteld. Ook dient de ingeslotene te worden afgezonderd en aan permanente cameraobservatie in de cel te worden onderworpen, zodat zijn geestelijke en lichamelijke gesteldheid permanent kan worden geobserveerd en bij plotselinge wijzigingen in zijn conditie de arts kan worden geconsulteerd. Voorts is permanent observatie nodig omdat de ingeslotene als gevolg van de beperking in de bewegingsvrijheid hulp heeft met eten of met het bezoeken van het toilet. Deze hulp moet hem geboden kunnen worden. In geval tijdens het vervoer hulpmiddelen aangelegd blijven, dient de betrokken ambtenaar de vervoerde ingeslotene permanent te observeren om te vermijden dat de veiligheid van de ingeslotene in gevaar komt. Net als in penitentiaire inrichtingen mogen verschillende vrijheidsbeperkende middelen gelijktijdig worden toegepast. Hierdoor kan de mate van bewegingsvrijheid worden afgestemd op de situatie. Zo kan een ingeslotene die de neiging heeft om zijn hoofd ernstig te beschadigen een hoofdbeschermer om krijgen, met daarbij heup- en polsbanden waardoor de bewegingsvrijheid van de armen wordt beperkt en voorkomen wordt dat de hoofdbescherming wordt losgemaakt. Daarbij hoeft de ingeslotene evenwel niet beperkt te worden in de bewegingsvrijheid van zijn benen.

Indien het aanleggen van hulpmiddelen met geweld gepaard is gegaan, dient conform artikel 17 van de Ambtsinstructie verantwoording te worden afgelegd. Dit onverminderd de in artikel 23 van de Ambtsinstructie bedoelde meldingsplicht.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat toepassing van het zogenoemde 'vogelnestje' nadrukkelijk niet is toegestaan. Deze methode houdt in dat een ingeslotene op de buik wordt gelegd en ruggelings aan handen en voeten wordt gebouwd. Vervolgens worden de boeien met

⁴⁵ Dergelijke middelen worden in de Penitentiaire beginselenwet (artikel 33), de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (artikel 38) en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (artikel 27) aangeduid als mechanische middelen.

elkaar verbonden. Deze wijze van boeien brengt het risico van houdingsverstikking met zich mee en wordt in strijd geacht met artikel 3 van het EVRM (het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling).

Aan artikel 4 is, zoals hiervoor al aangegeven, toegevoegd dat het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen alleen is toegestaan aan een ambtenaar aan wie het middel rechtens is toegekend, voor zover hij optreedt ter uitvoering van de taak met het oog waarop het middel hem is toegekend, en die in het gebruik daarvan is geoefend (zie ook onder *Handboeien* en paragraaf 1). Dit betekent dat een (specialistische) opleiding(smodule) wordt verzorgd ten behoeve van de ambtenaren die deze vrijheidsbeperkende middelen mogen gebruiken. Verder dient ten behoeve van degenen die de gebruikers opleiden en trainen in het gebruik van hulpmiddelen eveneens een opleidingsmodule te worden ontwikkeld.

3. Wijziging Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie

De wijziging van de Ambtsinstructie brengt mee dat enkele artikelen van het Besluit bewapening en uitrusting politie en een artikellid van het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie eveneens dienen te worden gewijzigd. Deze wijzigingen worden in het artikelsgewijze deel toegelicht.

4. Regeldruk- en financiële gevolgen

Aangezien dit wijzigingsbesluit ziet op de uitvoering van politietaken, vloeien daaruit geen administratieve lasten voor burger of bedrijfsleven voort.

Ook voor de publieke professional op wie de Ambtsinstructie van toepassing is⁴⁶, zijn geen noemenswaardige regeldrukeffecten voorzien. Dit wijzigingsbesluit zorgt enerzijds voor dat er meldings- dan wel toestemmingsprocedures vervallen. Anderzijds worden dat soort procedures deels geïntroduceerd. Binnen de eenheden van de politie worden dit soort gegevens op dit moment nog niet op eenduidige wijze geregistreerd. Er kan derhalve geen inzicht worden gegeven in de aantallen. Naar verwachting komt hier in 2019 verandering in. Het project Stelselherziening geweldsaanwending zorgt onder andere voor een landelijke eenduidige verantwoording van geweld dat ambtenaren vanwege hun taak gebruiken. Het is de bedoeling dat het proces van melden, registreren en beoordelen in het gehele korps uniform gaat lopen⁴⁷.

De toestemmingsprocedures die met de inwerkingtreding van onderhavig wijzigingsbesluit vervallen en de meldingsplichten die worden geïntroduceerd, behoren niet tot de dagelijkse werkzaamheden van de gemiddelde publieke professional.

Vervallen toestemmingsprocedures

Naast de toestemmingsprocedures voor vervoer, is het vervoer dan wel gebruik voor het vervoer van automatisch vuur en wapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven verbonden aan bijzondere omstandigheden en voorbehouden aan specialistische teams (zie het algemeen deel van de toelichting onder het *Meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten (tweede tot en met vierde lid van artikel 8 oude Ambtsinstructie)*).

Meldingsplichten

De meldingsplicht voor het aanleggen van handboeien tijdens vervoer dat alleen is toegestaan in bepaalde gevallen bestaat al. Daar komt nu bij een meldingsplicht voor het gebruik van mondafscherming die alleen maar onder nog specifiekere omstandigheden dan de handboeien mag worden aangebracht, zie het algemeen deel van de toelichting onder *Mondafscherming (artikel 22a)*.

⁴⁶ Politie, Koninklijke marechaussee, de bijstand verlenende militairen, buitengewoon opsporingsambtenaren en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (zie voorts onder 1. Inleiding in het algemeen deel van deze toelichting).

⁴⁷ Zie antwoorden op vragen van het lid Den Boer (D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het bericht «Verantwoord gebruik van geweld moet bij agent «inslijten»»* (ingezonden 26 februari 2018), TK 2017/18, Aangangsel van de Handelingen, 1714.

Er komt een nieuwe meldingsplicht voor blinddoeken van personen ten behoeve van een aanhouding of het vervoer door ambtenaren van gespecialiseerde eenheden, dus niet alle ambtenaren, en ook nog in zeer specifieke situaties. Het blinddoeken van een persoon gaat gepaard met het gebruik van de handboeien, waarvoor al een meldingsplicht bestaat. Daarnaast mogen ambtenaren van specialistische teams in zeer specifieke gevallen een derde boeien om de aanhouding of het vervoer van de andere veilig te stellen, zie het algemeen deel van de toelichting onder *Hulpmiddelen jegens ingesloten en (hoofdstuk 6, paragraaf 5)*.

De meldingsprocedures worden opgenomen in geautomatiseerde meldings- en toestemmingsprocedures, hetgeen in de praktijk neerkomt op het wel of niet zetten van een vinkje. Dit wijzigingsbesluit heeft derhalve nagenoeg geen gevolgen voor de regeldrukkosten en de werklust van de publieke professional.

De ontwikkeling en aanpassing van de opleidingsmodules ten gevolge van de wijzigingen in deze Ambtsinstructie brengen geen extra kosten met zich mee omdat dit valt onder de normale taken waarvoor de Politieacademie en het Opleidingen- en Trainingscommando van de Koninklijke marechaussee een reguliere vergoeding ontvangt.

5. Consultatie

Een concept van dit besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Minister van Defensie, de Korpschef van politie, de Commandant van de Koninklijke marechaussee, het Platform Bijzondere opsporingsdiensten, het College van procureurs-generaal, de Regioburgemeesters, de Nationale Ombudsman, de Rijksrecherche, de VNG, BEBOA, de NPB, het ATR, de ACP, de ANPV en de VHMP. Een concept van dit besluit is tevens ter internetconsultatie aangeboden.

Een inhoudelijke reactie is ontvangen van de Korpschef, het Platform Bijzondere opsporingsdiensten, de Commandant van de Koninklijke marechaussee, de NPB, de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), het College van de Rechten van de Mens (hierna: CRM), Amnesty International, het Landelijk centrum Commissies toezicht arrestantenzorg, alsmede twee reacties van belangstellende burgers. Van het College van procureurs-generaal is vernomen dat een formele reactie achterwege is gebleven vanwege een goede aansluiting in het traject van totstandkoming van het concept. De VNG heeft aangegeven geen aanleiding te zien om op het concept te reageren.

In deze paragraaf wordt met name ingegaan op reacties die zien op het algemeen deel van de nota van toelichting. Voor zover de reacties specifiek betrekking hebben op de wijzigingsonderdelen en de toelichting daarop, zijn deze zoveel mogelijk verwerkt in de artikelsgewijze toelichting. Op de opmerkingen van redactionele en tekstuele aard wordt niet afzonderlijk ingegaan. Nu in de consultatie specifieke vragen zijn gesteld over het stroomstootwapen en meerdere reacties hierop ingaan, worden deze reacties aan het slot van deze paragraaf gebundeld behandeld.

Voor de goede orde zij hier nog vermeld dat met ingang van 1 februari 2018 de voormalige beroepsvereniging BEBOA is ondergebracht bij de Vakbond BOA ACP. Deze vakbond heeft als missie het vak van boa's, toezichthouders en handhavers te professionaliseren.

Politie

In de consultatiereactie onderstreept de politie de noodzaak tot actualisering van de Ambtsinstructie en spreekt haar waardering uit voor het ontwerpbesluit. De politie reageert positief op de actualisatie van de gronden voor het gebruik van vuurwapens, niet-penetrerende projectielen, pepperspray, wapenstok en vrijheidsbeperkende middelen.

Ten aanzien van de afweerbevoegdheid geeft de politie in overweging om deze te regelen in een specifiek artikel en niet per geweldsmiddel. Op deze wijze zou worden benadrukt dat de afweerbevoegdheid ook van toepassing is op het gebruik van geweld zonder geweldsmiddel. Dat advies wordt niet gevolgd. Omwille van de duidelijkheid behelst de systematiek van de Ambtsinstructie dat per geweldsmiddel de gronden voor het gebruik daarvan uitputtend zijn geregeld. Daarnaast wordt er op gewezen dat de Ambtsinstructie geen regels bevat voor het gebruik van fysiek geweld. Derhalve bestaat in de Ambtsinstructie geen ruimte om de afweerbevoegdheid ook voor gebruik van fysiek geweld te regelen. Indien een ambtenaar genooddaakt is fysiek geweld te gebruiken om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden, is de grondslag daartoe de algemene geweldsbevoegdheid, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012.

In de toelichting in hoofdstuk 2, paragraaf 8, wordt onder *Hulpmiddelen jegens ingeslotenen*, aangegeven dat als het aanleggen van hulpmiddelen met geweld gepaard is gegaan, conform artikel 17 van de Ambtsinstructie verantwoording moet worden afgelegd. Op advies van de politie is hieraan toegevoegd dat de algemene meldplicht over gebruik van vrijheidsbeperkende middelen ingevolge artikel 23 Ambtsinstructie in dat geval onverkort geldt.

Koninklijke marechaussee

De Koninklijke marechaussee geeft in de consultatiereactie aan dat de nadere normering in het ontwerpbesluit meer duidelijkheid geeft, het ontwerpbesluit beter aansluit bij de hedendaagse praktijk, de verdere professionalisering binnen de opsporingsdiensten erkent en de bijzondere taakstelling van opsporingsambtenaren en de daarbij behorende verwachtingen terecht benadrukt. Op advies van de Koninklijke marechaussee is de toelichting ten aanzien van de waarschuwingsplicht voor de inzet van de surveillancehond en AOT-hond verduidelijkt. In de toelichting is thans expliciet opgenomen dat artikel 15b niet de uit te spreken tekst van de waarschuwingsplicht voorschrijft. Daarnaast is bij de inzet van de surveillancehond of de AOT-hond ter verspreiding van een samenscholing of volksmenigte benadrukt dat de waarschuwingsplicht zich richt tegen de persoon of de personen ten aanzien van wie het voornemen bestaat de hond in te zetten.

Voorts is op advies van de Koninklijke marechaussee benadrukt dat onder aanhoudings- en ondersteuningsteam ook de aanhoudings- en ondersteuningseenheid van de Koninklijke marechaussee kan worden gelezen (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1 en de artikelsgewijze toelichting onder artikel I, onderdeel A). In hoofdstuk 2, paragraaf 4 is opgenomen dat het Opleidingen- en Trainingscommando van de Koninklijke marechaussee de opleiding en trainingen over de Ambtsinstructie voor haar medewerkers verzorgt.

NPB

De NPB heeft enkele vragen naar aanleiding van het voorgestelde artikel 7, tweede lid, van het ontwerpbesluit. Zo vraagt de NPB zich af of artikel 7, tweede lid, voldoende duidelijk is. Zonder nadere onderbouwing of verwijzing naar praktijkvoorbeelden verwijst de NPB hierbij naar het *lex certa*-beginsel.

Artikel 7, tweede lid, is niet nieuw. Artikel 7, derde lid, van de oude Ambtsinstructie bevatte sinds 1994 al eenzelfde bepaling die ongewijzigd is overgenomen. In de artikelsgewijze toelichting van de oude Ambtsinstructie is onder meer het volgende ten aanzien van dit artikel opgenomen⁴⁸.

'Deze beperking betekent in feite dat slechts in situaties waarin de verdachte op heterdaad betrapt wordt, en in geval de aanhouding geen uitstel gedoogd, terwijl toch de identiteit bekend is, ter aanhouding gebruik mag worden gemaakt van het vuurwapen'. Voorts 'Het verdient dan ook aanbeveling om bij enige twijfel omtrent de schietwaardigheid van de situatie gelet op het bepaalde in dit artikel geen gebruik te maken van het vuurwapen'.

Voor zover bekend heeft dit artikellid tot op heden niet tot onduidelijkheid in de praktijk geleid en zijn er overigens ook geen redenen aangevoerd die tot wijziging van dit artikellid nopen.

De NPB geeft aan dat het niet goed te rijmen valt dat het gebruik van een wapen dat is geladen met niet-penetrerende projectielen in geval van artikel 11a, onderdelen a en b, een zelfstandige bevoegdheid is en dat voor de situatie bedoeld in artikel 11a, eerste lid, onderdeel c, de toestemming nodig is van het bevoegd gezag en dat het bevoegd gezag in deze niet de korpschef is. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat de toestemming van het bevoegd gezag eveneens benodigd is in artikel 11a, eerste lid, onderdeel, d. Met de toestemming, geregeld in artikel 11a, tweede lid, wordt beoogd het bevoegd gezag zeggenschap te geven over de inzet van genoemde geweldsmiddelen ter handhaving van de openbare orde of rechtsorde in een concreet geval. De artikelen 11 en 12 van de Politiewet 2012 regelen dat het bevoegd gezag in deze de burgemeester respectievelijk de officier van justitie is. De reden waarom bij soortgelijke bepalingen, waaronder het door de NPB aangehaalde artikel 15a, tweede lid, geen toestemming nodig is van het bevoegd gezag, heeft te maken met het feit dat bij het formuleren van de inzetcriteria rekening is gehouden met de aan het gebruik van het geweldsmiddel verbonden gevaren. Zie in dit verband ook hoofdstuk 1, paragraaf 2, onder waarborgen. De opmerking van het NPB heeft aanleiding gegeven hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de nota van toelichting op dit punt te verduidelijken.

⁴⁸ Staatsblad 1994, 275, pagina 17.

Voorts verzoekt de NPB in de toelichting op hoofdstuk 2, paragraaf 1, aan de ruime opvatting van het begrip woning, het voorbeeld van hotelkamer toe te voegen. Voor het begrip woning is aansluiting gezocht bij de uitleg van dit begrip in artikel 12 van de Grondwet. Het moet hierbij in ieder geval gaan om een van de buitenwereld afgesloten plaats waar het privéleven van iemand plaats vindt of placht plaats te vinden⁴⁹. Aan dit verzoek is voldaan.

NOvA

De NOvA beaamt dat het ontwerpbesluit in hoofdzaak een technische herziening bevat en een 'opfrisbeurt' van de bepalingen die het geweldsgebruik van de politie normeren. Zij merkt op dat de meeste wijzigingen en nieuwe bepalingen in het ontwerpbesluit van technische aard en beleidsarm zijn.

Ten aanzien van de voorgestelde artikelen 12a, onderdeel b, (pepperspray) en 12c, onderdeel b, (stroomstootwapen) vraagt de NOvA zich af of het ruime toepassingsbereik niet enigszins zou moeten worden beperkt, bijvoorbeeld tot de gevallen waarbij een persoon zich met geweld onttrekt aan de aanhouding. Artikel 12a, onderdeel b, is inhoudelijk niet gewijzigd sinds de invoering van het gelijklopende artikelonderdeel in de oude Ambtsinstructie (zie artikel 12a, eerste lid, onderdeel b). Uit de nota van toelichting⁵⁰ die destijds geheel in het teken stond van de introductie van het toen nieuwe geweldsmiddel volgt onder meer dat het gebruik van pepperspray geoorloofd is om een persoon aan te houden die zich aan aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken niet dermate ruim dient te worden geïnterpreteerd dat iedere vorm van passief of actief niet-meewerken aanleiding kan zijn voor aanwending van pepperspray. Tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat de situatie escaleert, verlangen de algemene eisen van proportionaliteit en subsidiariteit dat in de eerste plaats aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden worden aangewend, ook om sterke gewelddadige verdachten of gewelddadige verdachten onder invloed van alcohol aan te houden. Zoals in hoofdstuk 2, paragraaf 4, is aangegeven is voor wat betreft de criteria voor het gebruik van het stroomstootwapen aangesloten bij de criteria van het gebruik van pepperspray, en geldt bovenstaande toelichting ook voor het bepaalde in artikel 12c, onderdeel b.

De NOvA pleit voorts voor het handhaven van de in artikel 12a, tweede lid, van de oude Ambtsinstructie genoemde categorieën personen tegen wie pepperspray niet mag worden ingezet omdat het kwetsbare personen betreft. Zij verzoekt deze categorieën eveneens te introduceren bij het stroomstootwapen. Het CRM heeft in dit verband een soortgelijk verzoek gedaan. Hoewel deze verzoeken niet leiden tot herstel van het bewuste artikellid is naar aanleiding van de kritiek de toelichting op het schrappen van de categorieën aangescherpt. Daarnaast zijn ten aanzien van het gebruik van het stroomstootwapen nadere regels gesteld (zie ook hetgeen in deze paragraaf naar aanleiding van de reactie van de politie en anderen op het stroomstootwapen is opgenomen) en is de toelichting daarop aangepast (zie hoofdstuk 2, paragrafen 3 en 4).

CRM en Amnesty International

Samengevat pleiten zowel het CRM als Amnesty International in hun consultatiereactie voor een meer duidelijk en helder kader voor het gebruik van geweld waarbij onder meer wordt ingegaan op geweld als laatste redmiddel, noodzakelijkheid en proportionaliteit, het onderscheid tussen de verschillende geweldsmiddelen en de training in het gebruik van geweldsmiddelen.

Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is het eerste hoofdstuk van de toelichting uitgebreid met een paragraaf over de relatie met grondrechten, waar op genoemde punten wordt ingegaan en waar op deze plaats kortheidshalve naar wordt verwezen.

Het CRM adviseert vervolgens om in de Ambtsinstructie nadere regels op te nemen voor het gebruik van fysiek geweld indien het gebruik daarvan letsel of overlijden tot gevolg kan hebben. Hierbij zou een periodiek trainingsvereiste ingevoerd dienen te worden conform artikel 4, onderdeel b, van de Ambtsinstructie. Te dien aanzien zij het volgende opgemerkt. In de Ambtsinstructie worden uitsluitend nadere regels gesteld aan het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen. De basis voor het gebruik van fysiek geweld betreft de geweldsbevoegdheid, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012. Het gebruik van fysiek geweld wordt reeds begrensd door de criteria proportionaliteit en subsidiariteit. Een noodzaak voor het opnemen van nadere criteria aan het gebruik van fysiek geweld is niet

⁴⁹ Kamerstukken I, 1997/98, 25442, nr 211b, pag 2 en ECLI:NL:GHAMS:1998:AV9026

⁵⁰ Staatsblad 2002, 174.

gebleken. Voor de volledigheid wordt in dit verband gewezen op verplichting⁵¹ voor ambtenaren om periodiek een toets in aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden met goed gevolg af te sluiten.

Amnesty International merkt voorts op dat het ontwerpbesluit elementen bevat die in strijd zijn met het lex certa-beginsel. Daarbij werd gewezen op het bestanddeel 'dat door zijn gevolg bedreigend voor de samenleving is of kan zijn' in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 3, van het ontwerpbesluit, en op het ontbreken van specifieke criteria voor het gebruik van verschillende niet-penetrerende projectielen. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Het genoemde bestanddeel uit artikel 7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 3, is niet nieuw en ongewijzigd overgenomen uit de oude Ambtinstructie. Het criterium is nader toegelicht bij de invoering in 2001 (zie hiervoor ook hoofdstuk 2, paragraaf 1, onder *Aanhoudingsvuur*). Ten aanzien van het gebruik van niet-penetrerende projectielen wordt opgemerkt dat artikel 11a, derde lid, van de Ambtinstructie een onderscheid maakt tussen verschillende niet-penetrerende projectielen. Zoals in hoofdstuk 2, paragraaf 2, al is aangegeven bestaat het voornemen om in het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie expliciet op te nemen welke niet-penetrerende projectielen specifiek zijn bedoeld voor het gebruik tegen personen.

Stroomstootwapen

Het ontwerpbesluit, zoals ter consultatie aangeboden, maakte geen onderscheid in het gebruik van het stroomstootwapen in de schietmodus of de schokmodus. Bij het in consultatie brengen van het ontwerpbesluit is expliciet gevraagd om een reactie op de vragen of volstaan kon worden met dezelfde criteria voor de inzet van het stroomstootwapen in de schietmodus of de schokmodus en als dat niet het geval was welke inzetcriteria er dan vervolgens voor de schietmodus of schokmodus zouden moeten gelden.

De politie, de Koninklijke marechaussee, het CRM, Amnesty International en een belangstellende zijn in hun reactie ingegaan op het stroomstootwapen.

Voor wat betreft de schietmodus geeft de politie aan zich te kunnen vinden in de criteria van artikel 12c. Voor het gebruik van het stroomstootwapen in de schokmodus adviseert de politie het gebruik slechts toe te staan ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren en om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden. Zij baseert zich daarbij op het evaluatierapport 'Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg? Evaluatie van de pilot' (zie paragraaf 2.4).

De Koninklijke marechaussee daarentegen adviseert geen onderscheid te maken in het gebruik van de schietmodus en de schokmodus. Ter onderbouwing wordt gewezen op de effectiviteit van de schokmodus ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren en op de situatie waarbij het stroomstootwapen wordt gebruikt in de schietmodus en één van de pijltjes losgeraakt. In het laatste geval, zo wordt gesteld, kan het noodzakelijk zijn het stroomstootwapen direct op het lichaam te plaatsen om het stroomcircuit (weer) werkend te krijgen, teneinde de betrokkene alsnog onder controle te brengen.

Het CRM adviseert de gronden voor het gebruik van het stroomstootwapen gelijk te stellen aan de gronden voor gebruik van het vuurwapen en het gebruik van de schokmodus uitsluitend toe te staan ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel.

Amnesty International is van mening dat het stroomstootwapen alleen gebruikt moet worden in situaties waarin voorheen een vuurwapen zou worden gebruikt, dus om het gebruik van vuurwapens terug te dringen. Het gebruik van de schokmodus zou verboden moeten worden. Een belangstellende adviseerde geen onderscheid te maken in het gebruik van het stroomstootwapen in de schietmodus en de schokmodus.

De consultatiereacties, het hiervoor genoemde evaluatierapport en nader overleg met de politie, Koninklijke marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie hebben aanleiding gegeven artikel 12c uit het ontwerpbesluit aan te passen. In hoofdstuk 2, paragraaf 4, is toegelicht dat een nadere normering van het gebruik van het stroomstootwapen in de schokmodus noodzakelijk wordt geacht. Hierbij is rekening gehouden met het advies van de politie, de Koninklijke marechaussee en het CRM om het stroomstootwapen in de schokmodus

⁵¹ Regeling toetsing geweldsbeheersing politie (Stcrt. 2001, 247, zoals laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2017, 70079) en de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (Stcrt. 2007, 103, zoals laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2018, 35735).

alleen te gebruiken om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden. Op advies van de politie en de Koninklijke marechaussee is hieraan toegevoegd dat het stroomstootwapen in de schokmodus te gebruiken mag worden ter verdediging tegen of het onder controle brengen van agressieve dieren.

Het CRM beveelt voorts aan dat het stroomstootwapen niet gebruikt mag worden bij personen die al geboeid of anderszins fysiek onder controle zijn. In de nota van toelichting is tot uitdrukking gebracht dat het reeds geldende proportionaliteitscriterium verbiedt dat het stroomstootwapen – overigens net als ieder ander geweldsmiddel – wordt gebruikt tegen personen die geboeid en daardoor onder controle zijn.

De Koninklijke marechaussee heeft in haar consultatiereactie gewezen op de mogelijkheid dat bij gebruik van het stroomstootwapen in de schietmodus één van de pijltjes los raakt. Als betrokkene dan nog niet onder controle is, kan het noodzakelijk zijn het stroomstootwapen direct op het lichaam te plaatsen teneinde het stroomcircuit werkend te krijgen. In dat geval zijn de effectiviteit en de gevaren gelijk aan de effectiviteit en de gevaren van het gebruik van het stroomstootwapen in de schietmodus met gebruik van beide pijltjes en wordt een dergelijk gebruik begrepen onder het gebruik van de schietmodus.

Ten slotte merkte Amnesty International op dat het ontwerpbesluit het stroomstootwapen introduceert in de basisteams van de politie, terwijl het gebruik tijdens een proef duidelijk in strijd was met internationale mensenrechtenstandaarden. Zoals ook al in hoofdstuk 2, paragraaf 4, is aangegeven heeft de onderhavige wijzigingsregeling geen betrekking op het toevoegen van het stroomstootwapen aan de bewapening van de politieambtenaar. Deze wijzigingsregeling geeft slechts regels voor het gebruik van het stroomstootwapen. Het stroomstootwapen mag alleen worden gebruikt door ambtenaren waaraan het stroomstootwapen rechtens is toegekend. Het stroomstootwapen is thans, anders dan ten behoeve van vornoemde proef, uitsluitend toegekend aan ambtenaren die behoren tot een aanhoudings- en ondersteuningsteam. Indien wordt besloten het stroomstootwapen aan de bewapening van iedere politieambtenaar toe te voegen, zal zulks moeten worden geregeld bij het Besluit Bewapening en uitrusting politie.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A (artikel 1, vierde lid, onderdelen d, f, h, k, l, m, n, p, q, r en s en zesde lid)

In de begripsbepaling van “geweldsmiddel” is in artikel 1, vierde lid, onderdeel d, “uitrusting” geschrapt om duidelijk te maken dat uitrustingsstukken, waaronder vrijheidsbeperkende middelen, die in voorkomend geval worden gebruikt om geweld mee toe te passen, daarmee nog geen geweldsmiddel als bedoeld in de Ambtsinstructie zijn.

Daarnaast is aan de begripsbepalingen een omschrijving van “vrijheidsbeperkende middelen” toegevoegd (artikel 1, vierde lid, onderdeel f). Vrijheidsbeperkende middelen omvatten niet alleen handboeien maar bijvoorbeeld ook tie-wraps en de hulpmiddelen jegens ingeslotenen, waarop artikel 35a van de Ambtsinstructie betrekking heeft.

Voorts zijn er wijzigingen aangebracht in de begripsbepalingen die op vuurwapens zien (artikel 1, vierde lid, onderdelen h en k). De begripsbepaling “automatisch vuurwapen” is vervangen door de begripsbepaling “automatisch vuur”. Daarmee ligt de nadruk niet langer op het gebruikte middel (wapen), maar op het gevolg (afgeven van automatisch vuur zelf). De risico’s die aan automatisch vuur verbonden zijn, staan immers los van het wapen waarmee het automatisch vuur wordt afgegeven. Zie in dit verband ook de toelichting op de artikelen 8 en 9 onder *Gebruik van automatisch vuur en vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven, Meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten, Vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven* en *Meevoeren van vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven* in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van het algemeen deel van de toelichting.

De begripsbepaling “gebruik van een vuurwapen” is verduidelijkt door “het daadwerkelijk gebruik van een vuurwapen” te vervangen door: het schieten met een vuurwapen.

Voor de toelichting op de vervanging van de begripsbepaling “niet-penetrerende munitie” in artikel 1, vierde lid, onderdeel l, wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2, van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 1, vierde lid, onderdeel m, is de passage dat de AOT-hond in eigendom is van de politie, vervallen omdat de Koninklijke marechaussee eveneens dergelijke honden in eigendom heeft. In de reactie op de consultatieversie van dit besluit heeft de Commandant van de Koninklijke marechaussee gewezen op het belang van het consequent benoemen van een aanhoudings- en ondersteuningsteam- of eenheid. Om die reden is in hoofdstuk 1, paragraaf 1, aangegeven dat voor aanhoudings- en ondersteuningsteam ook de aanhoudings- en ondersteuningseenheid van de Koninklijke marechaussee kan worden gelezen en is artikel 1, onderdeel m, op dit punt aangepast.

Verder zijn in de begripsbepaling van ambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst (artikel 1, vierde lid, onderdeel n) enkele technische verbeteringen aangebracht. Voorts is, wegens het ontbreken daarvan, in artikel 1, vierde lid, onderdeel p, een begripsbepaling voor "surveillancehond" opgenomen.

Verder zijn de begripsbepalingen "cel" en "verplaatsing" toegevoegd (artikel 1, vierde lid, onderdeel q en r). Deze begripsbepalingen zijn opgenomen in verband met de nieuwe paragrafen 1 en 5 van hoofdstuk 4 van de Ambtsinstructie. Zie hiervoor de toelichting onder 2.8 over *Handboeien en Hulpmiddelen jegens ingesloten* in het algemeen deel.

Tot slot is de begripsbepaling "dienstpistool" toegevoegd. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting onder *Ter hand nemen (artikelen 1, vierde lid, onder s, en 10)* in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van het algemeen deel van de toelichting.

In het Besluit bewapening en uitrusting politie wordt een onderscheid gemaakt tussen een korte wapenstok, een lange wapenstok en een elektrische wapenstok (zie bijvoorbeeld de artikelen 2, eerste lid, onder a, en artikel 8). Het nieuwe zesde lid van artikel 1 maakt duidelijk dat waar in de Ambtsinstructie wordt gesproken over wapenstok, zowel de korte als de lange wapenstok wordt bedoeld.

In de reactie op de internetconsultatie van een belangstellende burger wordt aangegeven dat op de pagina's 1 en 2 een onjuiste verwijzing plaatsvindt naar artikel 1, vierde en vijfde lid. In noot 1 van de versie van het ontwerpbesluit zoals dat in consultatie is gebracht, wordt aangegeven dat bij het opstellen van het ontwerp is uitgegaan van de tekst van de Ambtsinstructie, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van onder andere het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met de herziening van de geweldsmelding. In laatstgenoemd ontwerpbesluit wordt twee leden aan artikel 1 toegevoegd, waardoor het derde en vierde lid van de oude Ambtsinstructie worden vernummert tot vierde en vijfde lid.

Artikel I, onderdeel B (artikel 4)

Zie de toelichting in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2.8, onder *Hulpmiddelen jegens ingesloten*, van het algemeen deel.

Artikel I, onderdeel C (artikel 7)

In het tweede lid van artikel 7, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, was bepaald dat het gebruik van het vuurwapen in geval van aanhouding van personen, slechts geoorloofd is tegen personen en tegen vervoermiddelen waarin of waarop zich personen bevinden. Dit lid is geschrapt omdat het onvoldoende rekening hield met praktijkontwikkelingen zoals het gebruik maken van speciale vuurwapens en munitie om sloten te openen teneinde snel een ruimte te betreden ter aanhouding van een verdachte, het gebruik van een vuurwapen om een vluchtvoertuig waarin zich nog geen personen bevinden onklaar te maken of een lichtbron stuk te schieten. Een dergelijk gebruik van het vuurwapen zou bij handhaving van deze bepaling, in het licht van de nieuwe strafbepaling (artikel 372 Sr), onder omstandigheden tot vervolging wegens overtreding van de Ambtsinstructie kunnen leiden. Dit wordt ongewenst geacht, te meer omdat het vuurwapen dan juist wordt gebruikt om latere geweldsescalatie te voorkomen.

Voor het overige zijn de in artikel 7 aangebrachte wijzigingen toegelicht in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van het algemeen deel onder *Aanhoudingsvuur, Gewonde dieren en Afwenden direct gevaar*.

In de reactie op het ontwerpbesluit zoals dat in consultatie is gegaan, verzoekt het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten om in de opsomming van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, na hetgeen onder 1 is vermeld, het woord 'of' toe te voegen. De in het ontwerpbesluit gebruikte formulering is in overeenstemming met artikel 3.60, eerste lid, van de aanwijzingen voor de

regelgeving, zoals laatstelijk gewijzigd en in werking getreden op 1 januari 2018 (Stcrt 2017, 69426). Om die reden wordt niet aan het verzoek voldaan.

Artikel I, onderdeel D (artikel 8)

Zie de toelichting onder *Gebruik van automatisch vuur en vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven en Meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch kan worden geschoten* in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van het algemeen deel.

Artikel I, onderdeel E (artikel 9)

In het ontwerp van het besluit, zoals ter consultatie is aangeboden, luidde de toelichting op dit wijzigingsonderdeel als volgt: "De aanduiding "lange afstandsprecisievuur" is gewijzigd in precisievuur, omdat niet altijd sprake is van vuren op lange afstand. Met precisievuur wordt bedoeld het afgeven van één of meerdere gerichte schoten door een speciaal hiervoor opgeleide schutter. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een zeer nauwkeurig schoudervuurwapen voorzien van een optische richtkijker."

Op advies van de politie wordt de aanduiding 'precisievuur' teruggebracht naar de aanduiding onder de oude Ambtsinstructie ('vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur wordt afgegeven'). De aanduiding precisievuur levert verwarring op. Zo wordt de politieambtenaar die een pistool bij zich draagt, ook getraind in het afgeven van wat in de praktijk precisievuur wordt genoemd. Artikel 9 moet buiten twijfel stellen dat de regeling enkel ziet op het gebruik van vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven door een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012.

In dit verband wordt ook verwezen naar de toelichting onder *Vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven en Meevoeren van vuurwapens waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven* in hoofdstuk 2, paragraaf 1.

Artikel I, onderdeel F (artikel 10)

Dit wijzigingsonderdeel is toegelicht in hoofdstuk 1, paragraaf 2, van het algemeen deel, onder *Ter hand nemen (artikel 10)*.

Artikel I, onderdeel G (artikel 10a)

De zinsnede betreffende lange afstandsprecisievuur is in dit artikel geschrapt, omdat een expliciete uitzondering van de waarschuwingsplicht voor lange afstandsprecisievuur niet noodzakelijk is. Uit de tweede volzin van artikel 10a, eerste lid, volgt reeds dat een waarschuwing achterwege blijft wanneer de omstandigheden de waarschuwing niet toelaten. Bij lange afstandsprecisievuur zullen de omstandigheden een waarschuwing doorgaans niet toelaten omdat van een lange afstand geschoten wordt. Het is overigens denkbaar dat ook bij het gebruik van lange afstandsprecisievuur, dat immers niet altijd op grote afstand hoeft te zijn, mondeling gewaarschuwd wordt of een waarschuwingsschot wordt afgevuurd.

Artikel I, onderdelen H tot en met L (opschrift van hoofdstuk 2, paragraaf 2a, en de artikelen 11, 11a, 11b en 11c)

Niet-penetrerende projectielen kunnen niet alleen met een vuurwapen maar bijvoorbeeld ook met een luchtdrukwapen worden afgeschoten. Met het begrip "wapen" in de artikelen 11, 11a, eerste lid, en 11b wordt dit omvat. Het oorspronkelijke artikel 11c is om die reden vervallen.

Voor het overige zijn de in deze artikelen aangebrachte wijzigingen alsmede de wijziging in het opschrift toegelicht in hoofdstuk 2, paragraaf 2 'Niet-penetrerende projectielen', van het algemeen deel.

Artikel I, onderdelen M, N en O (artikelen 12a, tweede lid, 12c (oud), paragraaf 2c Stroomstootwapen (artikelen 12c en 12d) en paragraaf 2d Wapenstok (artikelen 12e en 12f)

Deze wijzigingsonderdelen zijn toegelicht in hoofdstuk 2, paragrafen 3, 4, 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel P (artikel 13) en artikel II, onderdelen F en G (artikelen 11, 12 en 13)

De term CS-traangas is vervangen door de algemene term traangas. Deze wijziging (zie artikel II, onderdelen F en G) is ook aangebracht in artikel 11, aanhef en onder b, 12, aanhef en onder a, en 13, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit bewapening en uitrusting politie.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 15)

Het derde lid vervalt. De verwijzing naar artikel 22 van de Politiewet ziet op de grondslag voor het Besluit bewapening en uitrusting politie. Dat besluit geldt echter alleen voor ambtenaren van politie en niet voor militairen van de Koninklijke marechaussee of andere onderdelen van de krijgsmacht. Voor ambtenaren van politie volgt de eis dat een hondengeleider in het bezit dient te zijn van een certificaat reeds uit artikel 24, tweede en derde lid, van het Besluit bewapening en uitrusting, gebaseerd op artikel 22 van de Politiewet 2012. Voor hondengeleiders van de Koninklijke marechaussee geldt eenzelfde certificeringseis op grond van eigen regelingen van Defensie. De overige wijzigingen in artikel 15 zijn toegelicht in hoofdstuk 2, paragraaf 6 Overige gewelddmiddelen, van het algemeen deel.

Artikel I, onderdeel R (artikelen 15a en 15b)

De nieuwe artikelen 15a en 15b zijn toegelicht in hoofdstuk 2, paragraaf 6 Overige gewelddmiddelen, van het algemeen deel.

Artikel I, onderdeel S (artikel 16)

De tekst is in lijn gebracht met de tekst zoals gebruikt voor het stroomstootwapen in artikel 12c, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel a. De eis van toestemming van de meerdere, zoals deze was neergelegd in de oude Ambtsinstructie, is komen te vervallen omdat in de praktijk gebleken is dat deze eis geen meerwaarde heeft en slechts wordt ervaren als een onnodige administratieve last. De elektrische wapenstok wordt alleen gebruikt door de ambtenaar die dienst doet met een surveillancehond (artikel 8 van het Besluit bewapening en uitrusting politie) en ambtenaren die dienst doen bij een aanhoudings- en ondersteuningsteam (artikel 13 Besluit bewapening en uitrusting politie). Deze zogenaamde hondengeleiders en leden van een aanhoudings- en ondersteuningsteam zijn gespecialiseerd in het omgaan met agressieve dieren en weten goed in te schatten wanneer het gebruik van een dergelijk middel effectief en noodzakelijk is.

Artikel I, onderdelen T tot en met W (artikelen 22, 22a en 22b)

Het aangepaste opschrift van hoofdstuk 4, de invoeging van een nieuwe paragraaf 1, en de wijzigingen in de artikelen 22, 22a en 22b zijn toegelicht in hoofdstuk 2, paragraaf 8, onder *Handboeien* en *Mondafscherming* in het algemeen deel.

In de reactie op de internetconsultatie van een belangstellende burger wordt voorgesteld de redactie van artikel 22 te wijzigen zodat gevaarlijke situaties tijdens het vervoer van verdachten kunnen worden vermeden. Artikel 22 regelt dat de ambtenaar ten behoeve van het vervoer of een verplaatsing een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, handboeien kan aanleggen indien op grond van de feiten of omstandigheden redelijkerwijs gevaar valt te vrezen voor ontvluchting of de veiligheid van de personen die rechtens van zijn vrijheid is, beroofd van de ambtenaar of van derden.

De gewenste toevoeging '- indien het vervoer plaatsvindt in een niet daartoe ingericht dienstvoertuig' kan reeds vallen onder de in artikel 22 genoemde 'feiten en omstandigheden' en om die reden wordt het voorstel niet overgenomen.

Artikelen I, onderdeel X (artikel 23)

Het begrip "handboeien" is vervangen door "vrijheidsbeperkende middelen", zodat ook het gebruik van andere hulpmiddelen ten behoeve van de vrijheidsbeperking onder de meldingsplicht komen te vallen.

In de versie van het ontwerpbesluit zoals dat ter consultatie is aangeboden, werd in artikel 23 voorgesteld om de wijze waarop invulling zou moeten worden gegeven aan de meldingsplicht bij gebruik van handboeien of mondafscherming ten behoeve van vervoer of verplaatsing te laten bepalen door de korpschef. In de consultatiereactie geeft de korpschef in overweging in de artikelen 21, 23b en 28 eenzelfde formulering te hanteren als bij de meldingsplicht in artikel 23

van de Ambtsinstructie. Bij nader inzien past die voorgestelde formulering 'op een door de korpschef te bepalen wijze' niet in een besluit dat zich eveneens richt tot militairen, ambtenaren van de rijksrecherche, ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten en buitengewoon opsporingsambtenaren⁵². Daarenboven is artikel 23, evenals de artikelen 21, 23b en 28 op dit punt onlangs verduidelijkt bij het besluit tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en het Besluit politiegegevens in verband met de herziening van de geweldsmelding. Op grond van deze recente wijziging wordt het gebruik gemeld aan de hulpofficier van justitie en bestaat er thans geen reden om genoemde artikelen op dit punt te wijzigen.

Artikel I, onderdelen Y en Z (paragraaf 3 en artikel 23c)

Onderdeel Y bevat een technische aanpassing. Het opschrift van hoofdstuk 4a van de oude Ambtsinstructie is vervangen door paragraaf 2 onder dezelfde benaming. Vervolgens voegt wijzigingsonderdeel Z een paragraaf 3 aan hoofdstuk 4a toe over het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding. Voor de toelichting op deze nieuwe paragraaf wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 8, onder *Het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding* in het algemeen deel.

Artikel I, onderdeel AA (artikel 31)

Het artikel is aangepast om te verhelderen dat het bij permanente camera-observatie gaat om het observeren van een ingeslotene in diens cel. In de consultatiereacties van het Landelijk centrum Commissies toezicht arrestantenzorg en de politie wordt gepleit om in artikel 31 eveneens een regeling te treffen voor de ophoudkamer⁵³. Aangevoerd wordt dat bij permanente camera-observatie gedurende een verblijf in een ophoudkamer dat meerdere uren kan duren, al snel sprake kan zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In reactie hierop het volgende. De ophoudkamer heeft met de cel gemeen dat het een afsluitbare ruimte is. In tegenstelling tot de cel, is de ophoudkamer niet geschikt voor dag- en nachtverblijf van een persoon. De ophoudkamer is bestemd voor personen die niet in verzekering zijn gesteld, maar die worden opgehouden voor onderzoek of anderszins van hun vrijheid zijn beroofd, bijvoorbeeld in het kader van hulpverlening. Nu de camera-observatie in de ophoudkamer⁵⁴ verder gaat dan het normale toegestane gebruik van beveiligingscamera's in een politiebureau, wordt de ophoudkamer ook onder de beperkende werking van artikel 31 gebracht. De Koninklijke marechaussee heeft desgevraagd aangegeven deze zienswijze te ondersteunen. Het Platform Bijzondere opsporingsdiensten wijst er in de consultatiereactie terecht op dat als gevolg van de voorgestelde wijziging de woorden "permanente cameraobservatie" in artikel 31 onbedoeld wegvallen. Deze weglating is hersteld.

Artikel I, onderdeel BB (paragraaf 5 en artikel 35a)

Voor de toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 8, onder *Hulpmiddelen jegens ingeslotenen* in het algemeen deel.

Het eerste lid van artikel 35a regelt dat de ambtenaar met toestemming van de hulpofficier van justitie een ingeslotene voor een periode van ten hoogste vierentwintig uur in diens cel of ten behoeve van het vervoer of verplaatsing met hulpmiddelen in diens bewegingsvrijheid kan beperken. De NPB merkt in de consultatiereactie op dat in artikel 35a, zesde lid, van het ontwerpbesluit aan de hulpofficier van justitie een grote verantwoordelijkheid wordt toegekend. Op grond van dat artikellid is de hulpofficier van justitie bevoegd om telkens te beslissen dat het gebruik van hulpmiddelen jegens ingeslotenen met ten hoogste vierentwintig uur kan worden verlengd. Ten aanzien van de bevoegdheid van de hulpofficier van justitie zij opgemerkt dat de beslissing volgt na overleg met een arts. Het deskundigenoordeel van een arts stelt de hulpofficier van justitie in staat een verantwoordelijke beslissing te nemen.

Artikel I, onderdeel CC (artikel 36a)

⁵² Zie paragraaf 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting (pagina 1, derde alinea).

⁵³ Zie artikel 11 Regeling Politiecellencomplex (Stcrt 1994, 64), zoals laatstelijk gewijzigd (Stcrt 2017, 13163).

⁵⁴ Perry t. Verenigd Koninkrijk, EHRM 17 juli 2003, nr.63737/00.

De relevante gewijzigde bepalingen zijn tevens van toepassing verklaard op de ambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst.

In de consultatiereactie pleit het Platform Bijzondere opsporingsdiensten voor twee aanpassingen van artikel 36a. Het Platform verzoekt om het nieuwe zesde lid van artikel 1 van overeenkomstige toepassing te verklaren op de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten. Het nieuwe zesde lid geeft aan dat onder wapenstok zowel de korte als de lange wapenstok moet worden verstaan. Aangezien de artikelen 12e en 12 f over de wapenstok van overeenkomstige toepassing zijn verklaard in artikel 36a, eerste lid, is het logisch dat ook het nieuwe zesde lid van artikel 1 van overeenkomstige toepassing is verklaard. Aan het verzoek van het Platform is tegemoet gekomen door aanpassing van artikel 36a, eerste lid.

Een tweede door het Platform gewenste wijziging van artikel 36a, tweede lid, houdt verband met de in de consultatieversie voorgestelde wijziging van artikel 23. In de toelichting op artikel I, onderdeel X, is uiteengezet dat het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen op grond van artikel 23 moet worden gemeld aan de hulpofficier van justitie en niet zoals eerder in het ontwerp was voorgesteld 'op een door de korpschef te bepalen wijze'. Hiermee vervalt de wens van het Platform om in artikel 36, tweede lid, op te nemen dat voor 'korpschef' gelezen wordt 'het hoofd van de bijzondere opsporingsdienst'.

Artikel I, onderdeel DD (artikel 37, tweede lid)

De relevante gewijzigde bepalingen zijn tevens van toepassing verklaard op de buitengewoon opsporingsambtenaar.

Artikel II, onderdeel A (artikel 1)

In de begripsbepaling van het Besluit bewapening en uitrusting politie is de definitie van pepperspray aangepast. Hiermee wordt aangesloten bij de gebruikelijke criteria die andere (Europese) politiekorpsen stellen aan pepperspray.⁵⁵ Verder is een omschrijving van het stroomstootwapen toegevoegd. Voorts is aan artikel 1 een lid toegevoegd om buiten twijfel te stellen dat in hoofdstuk 2 van genoemd besluit onder munitie ook niet-penetrerende projectielen zijn begrepen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 2, paragraaf 2 Niet-penetrerende projectielen, van het algemeen deel en de toelichting op artikel I, onderdelen H tot en met L.

Artikel II, onderdeel B (artikel 2)

Dit wijzigingsonderdeel bevat aanpassingen in de bepaling over de bewapening en uitrusting van de ambtenaar van politie die het gevolg zijn van wijzigingen in de bepalingen over de geweldsmiddelen en hulpmiddelen in de Ambtsinstructie. Daarnaast is in het vierde lid de term "tie-wraps", die doorgaans gebruikt wordt om een type verpakkingsmateriaal aan te duiden, vervangen door een omschrijving die beter aansluit bij de aard van onderhavige regeling. Op grond van de wijziging kan de ambtenaar worden uitgerust met andere vrijheidsbeperkende middelen waarmee de polsen van een persoon bij elkaar kunnen worden gehouden dan de handboeien, indien de korpschef dit noodzakelijk acht.

Artikel II, onderdeel C (artikelen 3, vierde lid, 4, vijfde lid, 5, vierde lid, en 7, vijfde lid)

Voor een toelichting op de vervanging van de term "tie-wraps" wordt verwezen naar de toelichting op artikel II, onderdeel B, (artikel 2).

Artikel II, onderdeel D (artikel 6)

De inhoud van het oorspronkelijke zevende lid van artikel 6 ziet op de bewapening en uitrusting van een ambtenaar van politie die behoort tot een aanhoudings- en ondersteuningsteam en is al geregeld in artikel 13, tweede lid. Daarmee kan het oorspronkelijke zevende lid vervallen en worden de oorspronkelijke leden 8 en 9 vernummerd. Zie overigens ook de toelichting op wijzigingsonderdelen C (artikelen 3, vierde lid, 4, vijfde lid, 5, vierde lid en 7 vijfde lid) en G (artikel 13) van artikel II.

⁵⁵ Zie in dit verband ook Kamerstukken II, 2013/14, 29 628, nr. 454.

Artikel II, onderdelen E, L en M (artikelen 8, 23, 24) en artikel III, onderdeel B (artikel 6, derde lid)

Artikelen 8, 23 en 24 van het Besluit bewapening en uitrusting politie en artikel 6, derde lid, van het Besluit reis-, verblijf, en verhuiskosten politie, worden in lijn gebracht met de begripsbepaling van surveillancehond in artikel 1 en de artikelen 15 tot en met 15b van de Ambtsinstructie.

Artikel II, onderdeel G (artikel 13)

In het oorspronkelijke tweede lid van artikel 13 was geregeld dat de uitrusting van de ambtenaar van politie die behoort tot een aanhoudings- en ondersteuningsteam mede bestond uit explosieven. Met dit wijzigingsonderdeel zijn de explosieven toegevoegd aan de bewapening van de ambtenaren behorend tot deze teams (zie artikel 13, eerste lid) en maken zij niet langer onderdeel uit van de uitrusting. Dit wijzigingsonderdeel regelt voorts dat de uitrusting van de ambtenaren van deze teams mede bestaat uit middelen om een persoon te blinddoeken. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2, paragraaf 8, onder *Het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding (artikel 23c)* in het algemeen deel.

Artikel II, onderdeel H (artikel 15, eerste lid)

Dit wijzigingsonderdeel bevat een tekstuele aanpassing.

Artikel II, onderdeel I (artikel 16)

Door dit wijzigingsonderdeel wordt artikel 16, eerste lid, een facultatieve bepaling. Het is immers niet in alle gevallen noodzakelijk dat Onze Minister het merk en type van de uitrusting aanwijst, bijvoorbeeld als er maar één merk verkrijgbaar is.

In het tweede lid (nieuw) is een grondslag opgenomen voor een ministeriële regeling die het mogelijk maakt om regels te stellen over de uitrusting. In het bijzonder wordt gedacht aan regels waaraan hulpmiddelen jegens ingesloten dienen te voldoen.⁵⁶

Artikel II, onderdeel J (artikel 17, eerste lid, onderdeel e (nieuw))

Aan de uitrusting van de ambtenaren van politie en van ambtenaren van de Koninklijke marechaussee en andere delen van de krijgsmacht, die behoren tot een bijzondere bijstandseenheid, worden middelen om een persoon te blinddoeken, toegevoegd. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2, paragraaf 8, onder *Het gebruik van handboeien en blinddoeken ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding (artikel 23c)* in het algemeen deel. Voor een toelichting op wijzigingsonderdeel 2, wordt verwezen naar de toelichting op artikel II, onderdeel c.

Artikel II, onderdeel K (artikel 20, eerste lid)

Dit wijzigingsonderdeel bevat een verduidelijking.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

⁵⁶ Zie voor dergelijke regels in penitentiaire inrichtingen, justitiële jeugdinrichtingen en inrichting voor verpleging van ter beschikkinggestelden, artikel 4 van de Regeling toepassing mechanische middelen in penitentiaire inrichtingen, artikel 4 van de Regeling toepassing mechanische middelen jeugdigen onderscheidenlijk artikel 4 van de Regeling toepassing mechanische middelen verpleegden.