

Amnesty-notitie rondetafelgesprek geweldsaanwending politie 16 januari 2019

Ter voorbereiding op de bijdrage van Amnesty International aan het rondetafelgesprek over de herziening van het stelsel geweldsaanwending politieambtenaren, hierbij enkele observaties en suggesties. Een meer uitvoerige analyse van de herziene Ambtsinstructie (versie 20 december 2018) volgt.

Amnesty International doet wereldwijd onderzoek naar de toepassing van geweld door politie en andere wetshandhavers. Toetssteen daarbij zijn de internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden.

Ambtsinstructie in strijd met de mensenrechten

De herziene Ambtsinstructie is, evenals de huidige, niet in lijn met mensenrechtenverdragen en -standaarden, bijvoorbeeld omdat deze een te lage drempel stelt aan het gebruik van vuurwapens. Amnesty vindt het zorgelijk dat de herziening niet is aangegrepen om de Ambtsinstructie in overeenstemming te brengen met de mensenrechten voor onder andere het vuur- en stroomstootwapen.

De regels en instructies voor politiegeweld moeten zowel in lijn zijn met de verdragsrechtelijke bepalingen zelf als de uitleg daarvan via aanbevelingen van mensenrechtenorganen. Deze aanbevelingen bieden handvatten voor het opstellen van nationale regels en instructies, en reiken criteria aan voor toetsing van politiegeweld aan bijvoorbeeld het recht op leven en het verbod op marteling of onmenselijke of vernederende behandeling. Implementatie van mensenrechtenstandaarden en aanbevelingen is van groot belang om mensenrechtenschendingen te voorkomen. Amnesty dringt aan op herformulering van de Ambtsinstructie; alle wettelijke kaders, regels en instructies voor politiegeweld moeten in lijn worden gebracht met de mensenrechtenverdragen en -standaarden.

Mogelijk meer (dodelijke) slachtoffers als gevolg van ruime en vage regels

In Nederland zijn er in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland en Scandinavische landen meer dodelijke slachtoffers als gevolg van politievuur.¹ Dit lijkt deels te verklaren door de ruime bevoegdheid voor het gebruik van vuurwapens. Een verdere verruiming van geweldsbevoegdheden betekent een nog groter risico op (dodelijke) slachtoffers.

De proef met Tasers in de basispolitiezorg, die 1 februari 2017 startte, heeft pijnlijk duidelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van te ruime en vage regels, die niet in lijn zijn met de mensenrechten: risicovol, oneigenlijk en onrechtmatig gebruik van politiegeweld. Tijdens het eerste jaar van de pilot werd de Taser 343 keer ingezet, waarvan:

- 13 keer tegen mensen die zich 'alleen maar' probeerden te onttrekken aan een aanhouding voor overtreding;
- 15 keer tegen mensen die ingesloten waren;
- 20 keer tegen mensen die al geboeid waren.²

In de helft van de keren dat daadwerkelijk is getaserd, gebeurde dat bovendien in drive-stun mode, dus direct op het lichaam. Deze drive-stun mode leidt niet tot het beoogde doel – te weten: tijdelijke verlamming – en vaak ook niet tot medewerking. Er zijn ook

¹ Timmer J.S. en Cozijn V.M., 2017, 'Geweld door politie', M. Liem & E.R. Muller (red.): *Geweld*, Deventer: Wolters Kluwer, pp. 297-322

² Adang, O. et al, 2018, *Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg: Evaluatie van de pilot*. Apeldoorn, Politieacademie, pp.29-30

mensen herhaaldelijk drive-stun getaserd terwijl ze al in de cel of boeien zaten. Dit is flagrant in strijd met de mensenrechten (artikel 3 EVRM).³

Misschien nog wel schokkender vindt Amnesty dat het ruim anderhalf jaar duurde voordat politieleiding en verantwoordelijke autoriteiten duidelijk maakten de regels en praktijk aan te zullen scherpen. Bijsturing en sanctionering van politiefunctionarissen is ook ongemakkelijk en lastig, zeker als de regels (zeer) ruim en vaag zijn.

Door de voorgestelde verdere verruiming⁴ van de Ambtsinstructie in combinatie met de vaagheid van de bepalingen van de herziene Ambtsinstructie, lopen mensen een groter risico slachtoffer te worden van vermijdbaar of disproportioneel geweldgebruik door de politie, met ernstig letsel en mogelijk zelfs de dood tot gevolg. Amnesty pleit daarom voor verduidelijking en aanscherping in plaats van verdere verruiming van de Ambtsinstructie.

Effectieve verantwoording van politiegeweld in de knel

In het kader van de Stelselherziening heeft de Minister ook een voorstel voor wijziging van het Wetboek van Strafrecht ingediend. Met die wijziging wordt een specifieke strafuitsluitingsgrond opgenomen en een nieuwe strafbepaling voor overtreding van de Ambtsinstructie geïntroduceerd. Politieagenten die in het kader van hun werk geweld gebruiken kunnen dan 'alleen' nog strafrechtelijk worden gesanctioneerd voor overtreding van de Ambtsinstructie. Dit kan ertoe leiden dat, anders dan wat uit mensenrechtenverdragen volgt, niet langer het gepleegde geweld, maar enkel het al dan niet overtreden van de regels wordt onderzocht en beoordeeld.

Amnesty's zorgen over effectieve verantwoording van politiegeweld worden versterkt door de al benoemde vaagheid en (zeer) ruime bepalingen in de herziene Ambtsinstructie; het lijkt vrijwel onmogelijk om deze te schenden. Amnesty dringt daarom aan op heroverweging van de voorgestelde wijziging van de Strafwet waarbij 'alleen' overtreding van de Ambtsinstructie strafbaar wordt gesteld.

Voldoende bescherming van de belangen van agenten?

Wetten en regels moeten voldoen aan het lex certa-beginsel. Dat betekent dat duidelijk is wat wordt bedoeld, en dat te voorzien is wat de consequenties zijn van bepaald handelen of nalaten. De vage en ruime bepalingen van de Ambtsinstructie staan op gespannen voet met de plicht van de autoriteiten om duidelijke richtlijnen te geven aan politiefunctarissen. Agenten verkeren op die manier ook in onzekerheid over welk type en welke mate van geweld al dan niet gerechtvaardigd is. Amnesty bepleit herformulering van de Ambtsinstructie en, voor zover aanwezig, andere instructies, zodat deze voldoende duidelijk en helder zijn, zeker ook voor agenten.

Geen systematische evaluatie van (dodelijk) politiegeweld

Het Openbaar Ministerie publiceert periodiek cijfers over (dodelijk) letsel door politiekogels. Echter, van overheidswege vindt op landelijk niveau geen systematische registratie en evaluatie plaats van de gevallen waarin iemand overlijdt tijdens of na de toepassing van politiegeweld anders dan politievuur. Dat gaat de laatste paar jaren om telkens zo'n 4 à 5 mensen. Amnesty bepleit dat, naast eventueel strafrechtelijke onderzoeken, periodiek casus-overstijgend onderzoek wordt gedaan naar alle gevallen waarbij mensen overlijden in de context van politieoptreden, om lering te trekken uit deze tragische en mogelijk vermijdbare incidenten.⁵

³ Voor uitvoerige bespreking zie het Amnesty-rapport *De Taser-pilot van de Nederlandse politie: Een mislukt experiment* uit februari 2018: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/TASER-NL-los.pdf?x32866>

⁴ Positief is dat in de herziene Ambtsinstructie de regels voor de Taser, met name wanneer gebruikt in drive-stun mode, zijn aangescherpt ten opzichte van eerdere versies en de tijdelijke geweldsinstructie. Regels voor gebruik in schiet/pijltjes-modus zijn (nog) niet in lijn met mensenrechtenstandaarden.

⁵ De regering van het VK heeft recent een grootschalig onderzoek laten doen dat hier mogelijk ter inspiratie kan dienen: <https://www.gov.uk/government/publications/deaths-and-serious-incidents-in-police-custody>