

Vergaderjaar 2023–2024

34 324

Evaluatie Wet openbare manifestaties

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2023

Op verzoek van Uw Kamer reageer ik hierbij mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het rapport «Ongecontroleerde macht» van Amnesty International van 1 juni 2023.

Dit rapport heeft betrekking op de uitvoering van identiteitscontroles rondom demonstraties en gegevensverwerking in dit kader.

Allereerst dank ik Amnesty International voor dit rapport. Met de korpsleiding van de politie is besproken dat dit rapport belangrijk is voor de praktijk en dat hier lessen uit zullen worden getrokken.

Voordat ik in ga op de aanbevelingen van Amnesty International, zal ik nader ingaan op het demonstratierecht alsmede op de rol van de politie daarbij.

Het demonstratierecht en de rol van de politie bij demonstraties

De Minister van BZK heeft op 7 juli 2023 mede namens mij een brief naar de Kamer gestuurd over het demonstratierecht.¹ Daarin is gewezen op het wezenlijke belang van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. Het demonstratierecht is een grondrecht en de eerbiediging daarvan is essentieel binnen onze democratie. Tijdens een demonstratie komen mensen gezamenlijk uit voor hun mening. Dit is vaak bedoeld om gedrag, het maatschappelijk debat of politieke besluitvorming te beïnvloeden of om een onderwerp te agenderen. Het is daarom belangrijk dat de overheid zich inspant om het demonstratierecht van iedereen, ongeacht de inhoud van de boodschap, te faciliteren.

De burgemeester is op grond van de Wet openbare manifestaties hiervoor verantwoordelijk.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 34 324, nr. 9.

De politie heeft 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 behoeven². Op grond van deze wettelijke taak heeft politie een belangrijke rol bij het in goede banen leiden van demonstraties onder het gezag van de burgemeester. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gebeurt dit onder het gezag van de officier van justitie.

In voornoemde brief van 7 juli 2023 is benoemd dat het in goede banen leiden van demonstraties steeds meer een uitdaging vormt voor gemeenten, politie en openbaar ministerie vanwege het toenemend aantal demonstraties en nieuwe protestvormen waarbij soms bewust de grenzen van het recht worden gezocht. Dit leidt onder andere tot een groot beslag op schaarse politiecapaciteit, waardoor de politie minder toekomt aan andere basistaken. De politie kan niet op meerdere plekken tegelijkertijd zijn.

Tijdens het Rondetafelgesprek over het demonstratierecht op 7 september 2023 is in de Tweede Kamer gesproken over het initiatief van de gemeente Amsterdam en Greenpeace om met maatschappelijke organisaties, gemeenten, openbaar ministerie en politie de dialoog aan te gaan over de knelpunten en dilemma's die door de verschillende partijen worden ervaren omtrent het recht om te demonstreren. Met deze dialoog wordt beoogd het wederzijds begrip te vergroten en daarmee de toenemende verharding tegen te gaan, de relaties te verbeteren, vertrouwen op te bouwen en het demonstratierecht samen beter te borgen.

Reactie op aanbevelingen Amnesty International

De aanbevelingen van Amnesty International in dit rapport zijn gericht aan verschillende partijen: de wetgever, de politie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale ombudsman en de functionaris voor gegevensbescherming van de politie. Vanwege de inhoudelijke overlap zal ik op deze aanbevelingen in onderlinge samenhang reageren. Het is daarbij niet aan mij als Minister van Justitie en Veiligheid om mij uit te laten over de aanbevelingen die zijn gedaan richting de Nationale ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Ten aanzien van het door Amnesty International genoemde risico op etnisch profileren, verwijs ik naar de verschillende maatregelen die zijn beschreven in het tweede halfjaarbericht politie 2023³.

Uitgaan van de vreedzaamheid van een demonstratie

Amnesty International doet de aanbeveling om uit te gaan van de vreedzaamheid van een demonstratie tenzij er overtuigend bewijs is van het tegendeel.

Deze aanbeveling wordt door mij onderschreven.

Het is belangrijk dat de voorbereiding van demonstraties door burgemeesters, openbaar ministerie en politie gericht is op dialoog en de-escalatie. De politie begeleidt in opdracht van de burgemeester demonstraties om het demonstratierecht zoveel mogelijk te faciliteren en – waar nodig – om de veiligheid voor demonstranten en de omgeving te borgen.

² Artikel 3 Politiewet 2012.

³ PM.

Demonstraties moeten in de eerste plaats worden gezien als de uitoefening van een grondrecht en niet als een veiligheidsrisico.⁴

Wettelijk kader identiteitscontroles

Amnesty International heeft de aanbeveling gedaan om de wet en de bijbehorende instructies voor identiteitscontroles aan te passen om zo duidelijk te maken dat deze niet mogen worden uitgevoerd tijdens vreedzame demonstraties, tenzij er een verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen.

Ik zie geen aanleiding voor een dergelijke wijziging.

Politiemedewerkers zijn op basis van artikel 8 van de Politiewet 2012 bevoegd om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak.

Deze wettelijke bevoegdheid geldt niet alleen voor situaties waarin sprake is van verdenking van een strafbaar feit, maar kan ook worden toegepast wanneer dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde of voor de hulpverleningstaak.

Dit was een bewuste keuze van de wetgever bij de totstandkoming van deze bevoegdheid. Voordien was het wettelijk reeds mogelijk om personen die verdacht waren van een strafbaar feit te identificeren. De uitbreiding van de identificatieplicht werd noodzakelijk geacht in een samenleving, waarvan de complexiteit is toegenomen en nog steeds toeneemt⁵.

De wijze waarop demonstraties in de huidige tijd kunnen verlopen, is een voorbeeld van deze toenemende complexiteit. Zoals aangegeven, worden gemeenten, OM en politie geconfronteerd met nieuwe protestvormen waarin soms actief de grenzen van het recht worden opgezocht met mogelijk gevaarlijke (verkeers)situaties tot gevolg. Ter illustratie wordt verwezen naar de opmerkingen van de Inspectie JenV over de bredere ontwikkelingen rondom demonstraties in het rapport over het politietoetreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst⁶. De Inspectie geeft aan dat demonstraties steeds minder worden aangemeld, waardoor het door gebrek aan voorbereidingstijd voor gemeenten en politie lastiger wordt om een demonstratie te faciliteren. Tegelijkertijd komen partijen bij demonstraties steeds vaker lijnrecht tegenover elkaar te staan, waarbij de gemoederen flink kunnen oplopen.

Het is van belang dat de politie in staat is om in te grijpen wanneer dat nodig is om wanordelijkheden te voorkomen en de veiligheid van alle betrokkenen te waarborgen.

Ingevolge de wet en wetsgeschiedenis dient de bevoegdheid om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen op een proportionele wijze te worden toegepast: op basis van een redelijke taakuitoefening. Dat geldt zeker bij demonstraties, gelet op het risico dat van de toepassing van deze bevoegdheid een ontmoedigende werking kan uitgaan.

⁴ Zie ook de brief van de Minister van BZK van 13 juli 2018 waarin onder andere wordt gereageerd op het rapport van de Nationale ombudsman «*Demonstreren, een schurend grondrecht?*», Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 324, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 218, nr. 3, pagina 5.

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 628, nr. 1191.

Toepassing bevoegdheid identiteitscontroles in de praktijk

De politie kan leren van de bevindingen van dit rapport. Zonder nader in te gaan op de door Amnesty International beschreven individuele casuïstiek, kan hieruit worden opgemaakt dat de praktijk niet feilloos is.

Ik herken evenwel niet dat er sprake is van misbruik van de bevoegdheid om inzage van identiteitspapieren te vorderen, zoals door Amnesty International wordt aangegeven.

Dat licht ik toe.

Zoals blijkt uit de instructie van de korpschef van 30 december 2016 over de toepassing van deze wettelijke bevoegdheid zal in de praktijk sprake moeten zijn van een concrete aanleiding in relatie tot de politietaak en een afweging door de betreffende politiemedewerker op basis van de omstandigheden van het geval⁷. De bevoegdheid dient op een proportionele wijze te worden toegepast. Het enkele feit dat iemand demonstreert is geen reden om die persoon te vragen naar identificatie.

Omdat het aan de politiemedewerker is om – met inachtneming van de aanwijzingen van het lokaal gezag – op basis van een concrete aanleiding en een afweging van de omstandigheden van het geval in te schatten of inzage van identiteitsbewijs noodzakelijk is, is het niet mogelijk om uitputtend aan te geven wanneer dat in de praktijk het geval zal zijn. Deze omstandigheden kunnen per demonstratie verschillen.

In het algemeen kan onrust of dreigend geweld bij een demonstratie aanleiding zijn voor identiteitscontroles. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met reeds gepleegde strafbare feiten of een locatie met een verhoogd veiligheidsrisico. Ook kan sprake zijn van een risico dat de demonstratie wordt verstoord door derden.

In een dergelijke gespannen situatie met gevaar voor wanordelijkheden stellen identiteitscontroles de politie in staat om daarbij betrokken personen uit de anonimiteit halen. Hiervan gaat een de-escalerende werking uit.

Bovendien kunnen identiteitscontroles operationele informatie opleveren die het de politie mogelijk maakt om in te spelen op een dreigende escalatie zodat de veiligheid van de aanwezigen kan worden geborgd. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld verschillende groepen – vreedzame demonstranten, relschoppers en omstanders – uit elkaar worden gehouden.

Ook kan er onder bepaalde omstandigheden aanleiding zijn om inzage van het identiteitsbewijs van de organisator van de demonstratie te vorderen zodat de politie zeker weet dat met de juiste persoon afspraken worden gemaakt over het verloop van de demonstratie.

Hoewel het in bovenstaande (niet limitatieve) situaties gerechtvaardigd kan zijn om een identiteitscontrole uit te voeren, vormen de bevindingen van Amnesty International aanleiding voor de politie om naar de huidige processen rondom demonstraties te kijken en te bezien of de huidige instructies beter bekend moeten worden gemaakt onder politiemedewerkers.

⁷ Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht (Stcrt. 2016, nr. 70055).

Er zijn interne kwaliteitstrajecten gericht op systeemvaardigheid en op het bewustzijn van politiemedewerkers met betrekking tot het omgaan met persoonsgegevens en demonstraties. Zoals onder ook nader wordt toegelicht, zal ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd.

Op voorhand wordt geen noodzaak gezien om bij alle identiteitscontroles de reden daarvan te registreren om de uitvoering systematisch te monitoren.

Dit zou bovendien een onevenredig grote administratieve belasting van de politieorganisatie betekenen.

Gegevensverwerking

Ten aanzien van de aanbevelingen van Amnesty International over de gegevensverwerking naar aanleiding van identiteitscontroles merk ik allereerst het volgende op.

Anders dan in het rapport staat aangegeven, vormt artikel 3 Politiewet 2012 niet de basis voor gegevensverwerking door de politie. De gegevens die zijn *verkregen* door middel van identiteitscontroles op basis van artikel 8 van de Politiewet 2012 worden *verwerkt* op basis van de Wet politiegegevens (Wpg).

Amnesty International heeft de aanbeveling gedaan om het recht op gegevensverwerking te versterken in de geplande herziening van de Wpg.

Bij brief van 29 maart 2022⁸ heeft de Minister voor Rechtsbescherming aan uw Kamer laten weten dat het voornemen om de Wpg en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in onderlinge samenhang te herzien, geen doorgang vindt. De voorziene aanpassing van de Wpg is gericht op het aanpakken van de meest prangende knelpunten in deze wet.

De politie doet er alles aan om de privacy van demonstranten zo goed mogelijk te waarborgen in verhouding tot het doel van de informatieverzameling. Persoonsgegevens worden dus met een reden gevraagd en verzameld.

De politie dient altijd terughoudend om te gaan met het opvragen van gegevens van burgers. Daarbij wordt een afweging gemaakt of de bevraging noodzakelijk en proportioneel is voor de uitvoering van de politietaak. Zeker waar het gaat om demonstraties is dit van belang, vanwege het mogelijke «chilling effect» waardoor potentiële demonstranten worden afgeschrikt. De politie besteedt, onder andere naar aanleiding van rapporten van Amnesty International, extra aandacht aan de bestaande processen rondom demonstraties en aan de kennis over gedragsinstructies onder het politiepersoneel. Ook zijn er interne kwaliteitstrajecten gericht op systeemvaardigheid en op het bewustzijn van politiemedewerkers met betrekking tot het omgaan met persoonsgegevens.

In lijn met de aanbevelingen van Amnesty International zal de politie een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren ten aanzien van alle processen rondom identiteitscontroles. In een dergelijke beoordeling wordt de geconstateerde werkwijze getoetst op geldende (privacy) wet- en regelgeving. Hierdoor ontstaat een breder inzicht in de verwerking van persoonsgegevens en worden mitigerende maatregelen voorgesteld in relatie tot eventuele geconstateerde risico's.

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 32 761, nr. 218.

Rechtsmiddelen

Ik zie geen aanleiding om nieuwe rechtsmiddelen voor identiteitscontroles te introduceren in aanvulling op reeds bestaande wettelijke mogelijkheden, zoals wordt aanbevolen door Amnesty International.

Strafrechtelijk kan een vordering tot inzage van een identiteitsbewijs worden getoetst wanneer deze tot vervolging leidt. Daarnaast kan een civielrechtelijke vordering uit onrechtmatige daad worden ingesteld.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)⁹ heeft een ieder het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Dit geldt ook voor de politie. In lijn met de Awb en de Politiewet 2012 handelt de politie in eerste instantie de klachten over de gedragingen van politieambtenaren zelf af. Juist ook om als politie te leren van eigen fouten en de relatie met de klagers te verbeteren.

Waar de burger geen vertrouwen heeft in de politie kan de eerste fase, de klachtbehandeling door de politie zelf, worden overgeslagen en kan de klacht direct worden voorgelegd aan de onafhankelijke klachtencommissie.

Indien klagers na behandeling door de externe klachtencommissie niet tevreden zijn, kunnen zij hun klacht vervolgens voorleggen aan de Nationale ombudsman.

In reactie op de door Amnesty International gesignaleerde tekortkomingen van de klachtenprocedure van de politie wordt het volgende opgemerkt.

De politie heeft in de afgelopen tijd stevig geïnvesteerd in de professionalisering van de bestaande klachtbehandelingsprocedure aan de hand van rapporten van de Nationale ombudsman¹⁰ en de Inspectie Justitie en Veiligheid¹¹.

In het tweede halfjaarbericht politie 2023¹² wordt ingegaan op het rapport van de Inspectie van JenV van 6 oktober 2023 over de klachtenprocedure van de politie. Uit dat rapport blijkt dat de klachtbehandeling zichtbaar is verbeterd. In deze Kamerbrief wordt tevens ingegaan op de motie van het lid Azarkan, waarin de regering verzocht is om te onderzoeken op welke wijze de klachtenprocedure onafhankelijker kan worden gemaakt¹³.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁹ Artikel 9:1. Awb.

¹⁰ Rapport Nationale ombudsman, «*Professionele klachtbehandeling door de politie*», 31 augustus 2022.

¹¹ Rapport Inspectie JenV, «*Klachtbehandeling door de politie*», 5 februari 2016 (bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 611).

¹² PM.

¹³ Kamerstukken 29 628, nr. 1103.