



9 juli 2018

AMNESTY-BRIEFING IVM WIJZIGING AMBTSINSTRUCTIE VOOR POLITIE, KONINKLIJKE MARECHAUSSEE EN BUITENGEWOON OPSPORINGSAMBTENAREN

Op 17 mei 2018 publiceerde de minister van Justitie en Veiligheid een voorstel voor wijziging van de Ambtsinstructie¹, de wettelijke regeling die het gebruik van geweld en wapens door de Nederlandse politie, Koninklijke Marechaussee en buitengewoon opsporingsambtenaren nader invult.

De concept-regeling breidt het aantal situaties uit waarin geweld en vuurwapens mogen worden gebruikt. Ook worden nieuwe wapens, zoals het stroomstootwapen, geïntroduceerd. Het doel en te verwachten effect van herziening van de Ambtsinstructie zijn als volgt omschreven: 'Het actualiseren en verhelderen van de criteria voor het gebruik van geweldmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen bieden de ambtenaren op wie de Ambtsinstructie van toepassing is een duidelijker kader en beter houvast bij de uitoefening van hun functie'.² Maar, de herziening verduidelijkt de bestaande criteria niet en lost de gebleken tekortkomingen van de huidige Ambtsinstructie niet op. Het nieuwe document is juist nog vager en legt geen duidelijke regels en criteria voor het gebruik van geweld vast. Amnesty International heeft dan ook grote zorg over zowel de inhoud als het proces van totstandkoming van de (concept) herziene Ambtsinstructie.

Deze briefing is een uiteenzetting van Amnesty's bezwaren tegen de voorgestelde wijziging van de Ambtsinstructie omdat de concept-regeling:

- Geen helder en specifiek kader biedt voor het gebruik van geweld, terwijl dit wel een belangrijk doel van de herziening was. (Zie paragraaf 1)
- Elementen bevat die in strijd zijn met het lex certa-beginsel. (Zie paragraaf 2)
- Geen rekening houdt, en soms in strijd is, met de principes van noodzakelijkheid en proportionaliteit. (Zie paragraaf 3)
- Een te lage drempel stelt aan het gebruik van vuurwapens en daarom niet in lijn is met mensenrechtenverdragen en -standaarden. (Zie paragraaf 4)
- Het gebruik toestaat van zeer problematische niet-penetrerende projectielen.³ (Zie paragraaf 5)
- Het stroomstootwapen⁴ introduceert in de basispolitiezorg, terwijl het gebruik tijdens de pilotfase⁵ duidelijk in strijd was met internationale mensenrechtenstandaarden. (Zie paragraaf 6)

¹ 'Besluit wijziging Ambtsinstructie tweede tranche', minister van Justitie en Veiligheid, consultatieversie april 2018, gepubliceerd op 17 mei 2018: <https://www.internetconsultatie.nl/ambtsinstructie>. Hierna wordt deze ook wel aangeduid als de concept-regeling, de (concept) herziene Ambtsinstructie of – korter – herziene Ambtsinstructie.

² Citaat uit begeleidende webtekst over de internetconsultatie. Een vergelijkbare omschrijving is te vinden in de Nota van toelichting Ambtsinstructie, p. 2. Zie link hierboven.

³ In de herziene Ambtsinstructie en de Nota van Toelichting wordt de term 'niet-penetrerende projectielen' gebruikt. De politie spreekt ook van kinetische impactprojectielen, en kinetische impactwapens. In deze briefing worden ook deze verschillende begrippen gebruikt.

⁴ In de herziene Ambtsinstructie en Nota van Toelichting en deze briefing wordt de term stroomstootwapen gebruikt. Stroomstootwapens worden ook wel aangeduid als Taser.

⁵ Gespecialiseerde arrestatieteams zijn al enkele jaren uitgerust met een stroomstootwapen. In de basispolitiezorg liep van februari 2017 tot en met januari 2018 een pilot met dit wapen. Zie ook Amnesty International, 'Een mislukt experiment: De

Amnesty International roept de minister van Justitie en Veiligheid op om de herziene Ambtsinstructie niet in de huidige versie in werking te laten treden. Voordat de minister nieuwe regels en wapens introduceert moet eerst een goede evaluatie en analyse van de operationele behoeften worden uitgevoerd. In het bijzonder moeten de consultatie over kinetische impactwapens en de evaluatie van de pilot met stroomstootwapens worden afgerond. Ook mag het aantal situaties waarin de politie het vuurwapen mag gebruiken niet worden uitgebreid, omdat de wettelijke drempel in de huidige Ambtsinstructie al te laag is. Overigens vond de laatste grondige evaluatie van het gebruik van vuurwapens door de politie al ruim tien jaar geleden plaats.

Gezien de in deze briefing geuite zorgen, zou de minister van Justitie en Veiligheid de (concept) herziene Ambtsinstructie moeten herformuleren, rekening houdend met de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De Ambtsinstructie dient duidelijke criteria en drempels voor het gebruik van geweld vast te stellen, en moet deze specificeren voor elk afzonderlijk type wapen of gewelddmiddel dat de politie ter beschikking staat. Amnesty denkt dat alleen dan de Ambtsinstructie haar doel bereikt en een duidelijk kader zal bieden voor het gebruik van geweld dat in overeenstemming is met internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden, alsook de principes zoals die uiteengezet zijn in de Nederlandse Politiewet.

1. Doel van de herziening?

Elk nieuw wapen of gewelddmiddel moet worden geïntroduceerd om een bestaande operationele kloof te dichten. Om vast te stellen of een gewelddmiddel überhaupt geschikt is om die lacune op te vullen – en zo ja, welk gewelddmiddel – is een goede analyse vereist van de operationele problemen waar de politie voor staat. Daarbij moeten verschillende opties worden overwogen en moet blijken wat de juiste oplossing voor het gestelde probleem is. Een dergelijke grondige analyse is niet voorafgegaan aan de herziening van de Ambtsinstructie. Bovendien zouden gewijzigde kaders en regels voor het gebruik van geweld meer duidelijkheid moeten bieden dan de huidige. Echter, deze concept herziene Ambtsinstructie biedt nog vagere kaders en regels voor het gebruik van geweld. Dit is te meer onbegrijpelijk, omdat een van de belangrijkste doelen is om ‘de criteria voor het gebruik van geweld te actualiseren en verhelderen’ om zo ‘ambtenaren op wie de Ambtsinstructie van toepassing is een duidelijker kader en beter houvast te bieden bij de uitoefening van hun functie’.⁶

Het herzieningsproces lijkt slechts een formaliteit te zijn, louter bedoeld om een wettelijke basis te creëren voor het gebruik van wapens en gewelddmiddelen die de politie tot haar beschikking heeft. De politie en de minister onderschreven al in 2013 de noodzaak van een nieuwe Ambtsinstructie.⁷ Het proces om te komen tot een herziening van de Ambtsinstructie, is echter niet benut voor het effectief aanpakken van duidelijk vastgestelde problemen of tekortkomingen in de bestaande instructies en in het gebruik van momenteel beschikbare wapens en gewelddmiddelen. Dat het proces tot herziening ongelukkig is, blijkt ook uit het gegeven dat de (concept) herziene Ambtsinstructie al werd gepresenteerd terwijl de externe consultatie over kinetische impactwapens

Taser-pilot van de Nederlandse politie’, februari 2018: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/TASER-NL-los.pdf?x32866> en ‘Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg? Evaluatie van de pilot’, Otto Adang et al., april 2018, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z10240&did=2018D31630.

⁶ Zie noot 1.

⁷ ‘Verantwoord politiegeweld’, Nationale ombudsman, 2013, p. 46, https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf

pas net is gestart en over de introductie van stroomstootwapens in de basispolitiezorg nog niets is besloten.

2. Lex certa-beginsel onvoldoende gegarandeerd

Wetten en regels moet 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. Met betrekking tot de bevoegdheid van politie om geweld uit te oefenen, betekent dit dat er heldere drempels en criteria moeten zijn wanneer welk type en welke mate van geweld mag worden gebruikt. Daardoor verkeren politieagenten niet in een vacuüm bij de uitoefening van hun geweldsbevoegdheid.⁸

In de (concept) herziene Ambtsinstructie wordt het lex certa-beginsel geschonden, met als gevolg dat zowel het algemene publiek als politieagenten niet weten welk soort gedrag en omstandigheid een bepaalde interventie kan rechtvaardigen. Een concept als een misdrijf 'dat door zijn gevolg bedreigend voor de samenleving is of kan zijn', is slechts één voorbeeld. Hoewel het volstrekt onduidelijk is welk type misdrijf een dergelijke 'bedreiging voor de samenleving' inhoudt, mag een politieagent een vuurwapen gebruiken tegen personen die vluchten voor aanhouding, of die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een dergelijk misdrijf.⁹ Een ander voorbeeld zijn kinetische impact (niet-penetrerende) projectielen. Er worden veel verschillende soorten kinetische impactprojectielen voorgesteld (enkele en meerdere projectielen, gevuld met kleurstof, of met pepperspray) die verschillende doelen dienen (één of meerdere personen raken, een persoon markeren, een persoon uitschakelen) en die elk een ander soort risico met zich meebrengen. De herziene Ambtsinstructie geeft echter niet aan welk soort projectiel in welke situatie mag worden gebruikt.¹⁰

Dat de (herziene) Ambtsinstructie niet voldoet aan het lex certa-beginsel (duidelijkheid en voorzienbaarheid) is met name zorgwekkend gezien de door de minister voorgestelde wijziging van het wetboek van Strafvordering.¹¹ Met die wijziging wordt een specifieke strafuitsluitingsgrond opgenomen voor politiefunctionarissen die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en wordt overtreding van de geweldsinstructie strafbaar. Daarmee worden de in de Ambtsinstructie gestelde regels verheven tot strafrechtelijke normen en dus de wettelijke basis om politieambtenaren verantwoordelijk te houden voor onrechtmatig gedrag.

Het is essentieel dat politiefunctionarissen verantwoordelijk gehouden (kunnen) worden voor gedragingen buiten de wettelijke kaders van hun geweldsbevoegdheden. Wil dat echter effectief zijn, dan moeten de kaders en regels duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat goed kan worden beoordeeld

⁸ Zie bijvoorbeeld Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Giuliani en Gaggio t. Italy* (no. 23458/02), 2011, para. 249: 'The use of lethal force by police officers may be justified in certain circumstances. Nonetheless, Article 2 does not grant a carte blanche. Unregulated and arbitrary action by State agents is incompatible with effective respect for human rights. **This means that policing operations must be sufficiently regulated by national law, within the framework of a system of adequate and effective safeguards against arbitrariness and abuse of force. [...] Police officers should not be left in a vacuum when performing their duties:** a legal and administrative framework should define the limited circumstances in which law-enforcement officials may use force and firearms, in the light of the international standards which have been developed in this respect.' (vet toegevoegd)

⁹ Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 7.1.b.3^o.

¹⁰ Herziene Ambtsinstructie, §2a Artikel 11a.

¹¹ Nota van toelichting, p. 2. Het wetsvoorstel 'Geweldsaanwending opsporingsambtenaren' ligt bij de Tweede Kamer: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/34641/kst-34641-4?resultIndex=10&sorttype=1&sortorder=4>

welk handelen en nalaten als rechtmatig wordt beschouwd en welk niet. Helaas voldoet de herziene Ambtsinstructie – evenals de huidige – overigens niet op dit punt.

3. Onvoldoende aandacht voor de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit

Wanneer politieagenten geweld van welke aard dan ook gebruiken, moeten zij de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit respecteren die zowel in de Nederlandse wet¹² als in internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden zijn vastgelegd.^{13/14} Dit betekent dat geweld alleen mag worden gebruikt wanneer er geen andere mogelijkheid is om een legitiem doel te bereiken, en dat de mate van geweld niet groter mag zijn dan wat nodig is om dat doel te bereiken (noodzaak). Bovendien mag het door het geweld veroorzaakte letsel niet ernstiger zijn dan het letsel dat door het gebruik van dat geweld voorkomen kan worden (proportionaliteit). Schendingen van deze beginselen bij het gebruik van geweld kunnen leiden tot wrede, onmenselijke of vernederende behandeling en derhalve tot schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.¹⁵

De beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit zijn cruciale aspecten van goed politieoptreden dat in lijn is met internationale mensenrechten. Daarom moeten deze principes tot uitdrukking komen in de Ambtsinstructie. Maar, deze principes komen niet expliciet terug in de kaders en regels van de herziene Ambtsinstructie. Ook impliciet komen ze onvoldoende tot uitdrukking. Hoewel de principes in algemene termen in de Politiewet worden genoemd, zou het de rol van de Ambtsinstructie moeten zijn om deze beginselen en hun gevolgen in de praktijk nader uit te werken met betrekking tot het gebruik van geweld - met name daar waar het gaat om het gebruik van zeer verschillende typen wapens en geweldsmiddelen.

¹² Art. 7 Politiewet: (1) De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of 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. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf. (5) De uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste tot en met het vierde lid, dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.

¹³ Zie de toelichting met verdere verwijzingen in: Amnesty International (Dutch Section), 'Use of force: Guidelines for implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials', 2015, <https://www.amnesty.nl/actueel/use-of-force-guidelines-for-implementation-of-the-un-basic-principles-on-the-use-of-force-and-firearms-by-law-enforcement-officials>, Introduction, p. 17. Zie ook het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing in haar 20e rapport: CPT/Inf(2010)28-deel: '69. Het CPT is van mening dat het gebruik van stroomstootwapens onderworpen moet zijn aan de beginselen van noodzakelijkheid, subsidiariteit, proportionaliteit, voorafgaande waarschuwing (indien mogelijk) en voorzorg.'

¹⁴ NB: In de Nederlandse wet, de Politiewet, jurisprudentie en de Nota van toelichting bij de (concept) herziene Ambtsinstructie worden ook andere begrippen gebruikt, zoals: subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid. Begrippen die allemaal op de een of andere manier elementen bevatten van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In deze briefing wordt, in overeenstemming met de Nederlandse Politiewet alsmede de jurisprudentie van het EHRM, alleen gebruikgemaakt van de begrippen noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze zijn toereikend om alle relevante overwegingen bij de beoordeling van het gebruik van geweld te omvatten. Bij die beoordeling is het cruciaal om deze beginselen als cumulatieve vereisten te zien.

¹⁵ EHRM, Anzhelo Georgiev e.a. t. Bulgarije (zaaknr. 51284/09), 2014: '66. Het Hof merkt op dat artikel 3 het gebruik van geweld in bepaalde duidelijk omschreven omstandigheden niet verbiedt. Dergelijk geweld mag echter alleen gebruikt worden indien dit onontbeerlijk is, en dient niet buitensporig te zijn [...]. Wanneer een persoon door de politie of andere overheidsambtenaren geconfronteerd wordt, leidt het gebruik van fysiek geweld dat niet strikt noodzakelijk is geworden door het gedrag van de betrokkene zelf tot een aantasting van de menselijke waardigheid en vormt het in beginsel een inbreuk op de in artikel 3 van het Verdrag neergelegde rechten.'

Ook is het bijzonder zorgwekkend dat de herziene Ambtsinstructie niet expliciet benadrukt dat het de primaire plicht van wetshandhavers is om het leven te respecteren en te beschermen. En dat de instructie hen niet verplicht tot de-escalatie en de inzet van andere niet-gewelddadige middelen alvorens gebruik te maken van geweld.¹⁶ De herziene Ambtsinstructie noemt bijvoorbeeld geen enkele keer dat geweld het laatste redmiddel is wanneer andere opties om een dreiging af te weren zijn mislukt – vooral wanneer dit waarschijnlijk zou resulteren in ernstig letsel of zelfs de dood, zoals schieten met een vuurwapen. De Ambtsinstructie staat de politie dus, op zijn minst theoretisch, toe om te schieten (mogelijk dodelijk) op iemand die ook zou kunnen worden aangehouden op een andere, minder gewelddadige wijze.

Zoals gezegd moet elke vorm van geweld worden toegepast op een wijze die proportioneel is gezien de dreiging of het gevaar dat van de persoon uitgaat. Dit betekent dat geweld dat ernstig letsel of zelfs de dood tot gevolg kan hebben, uitsluitend mag worden toegepast als daarmee wordt verhinderd dat een persoon vergelijkbaar letsel van dezelfde aard aan een ander toebrengt. De herziene Ambtsinstructie stelt echter een veel lagere drempel. De Ambtsinstructie staat bijvoorbeeld de politie toe kinetische impact (niet-penetrerende) projectielen te gebruiken om schade te voorkomen, niet alleen aan personen maar ook aan zaken (bushokje, auto). Dat terwijl dit type munitie een hoog risico op ernstige verwonding (zoals verlies van gezichtsvermogen) met zich meebrengt en soms zelfs dodelijk is.

De herziening van de Ambtsinstructie en veel bepalingen lijken te zijn ingegeven vanuit de gedachte dat het doel de middelen heiligt, ongeacht het principe van proportionaliteit. Het snel beëindigen van een lastige en (mogelijk) gevaarlijke situatie is daarbij het uiteindelijke doel en wordt gezien als succes. Daarbij wordt er onvoldoende rekening gehouden met de schade die het geweld veroorzaakt. Dit wordt vooral duidelijk als het gaat om het verrichten van een aanhouding. De herziene Ambtsinstructie staat de politie toe allerlei verschillende soorten wapens te gebruiken tegen iemand die zich probeert te onttrekken aan een aanhouding, variërend van kinetische impactprojectielen, stroomstootwapens, de wapenstok en pepperspray. De Ambtsinstructie geeft niet aan welk niveau van bedreiging van een persoon moet uitgaan om het gebruik van een bepaalde hoeveelheid geweld en een bepaald type wapen te rechtvaardigen. Ook wordt er niet uitdrukkelijk op gewezen dat een vluchtende persoon niet tegen elke prijs moet worden aangehouden.

Dat in de herziene Ambtsinstructie de basale onderliggende principes van noodzakelijkheid en proportionaliteit onvoldoende in overweging zijn genomen, blijkt ook – en op een zeer problematische manier – uit de specifieke bepalingen met betrekking tot het gebruik van het vuurwapen, kinetische impactprojectielen en het stroomstootwapen.¹⁷ Dit wordt nader uitgewerkt in de volgende paragrafen.

¹⁶ De Nota van Toelichting bespreekt het uitgangspunt van de-escalatie niet. Dat geweld een laatste redmiddel moet zijn, wordt slechts indirect besproken in de paragraaf 'grondrechten', p. 3. Verder valt op dat in die paragraaf de plicht tot bescherming van het recht op leven (art. 2 EVRM) in het geheel niet wordt genoemd.

¹⁷ NB Deze analyse van de Ambtsinstructie is niet uitputtend. Deze briefing beperkt zich tot enkele algemene zorgen over de inhoud en het proces van totstandkoming van de herziene Ambtsinstructie, en de wapens en geweldsmiddelen die volgens Amnesty het meest problematisch zijn.

4. Vuurwapens

Het gebruik van vuurwapens tegen een persoon is in alle gevallen potentieel dodelijk. Zelfs een schot in het been kan binnen enkele minuten leiden tot de dood als gevolg van bloedverlies. Laat staan wanneer een schot, dat op het been gericht is, andere vitale delen van het lichaam raakt. Het gebruik van een vuurwapen kan daarom alleen worden toegestaan om een bedreiging van vergelijkbare aard te stoppen, dus wanneer er sprake is van een onmiddellijk bedreiging van het leven of kans op ernstig lichamelijk letsel. Daarom kan het verrichten van een aanhouding op zich geen legitiem doel zijn om een vuurwapen te gebruiken, tenzij de aanhouding ten doel heeft de bedreiging van het leven te stoppen of ernstig letsel bij een ander te voorkomen.¹⁸ De herziene Ambtsinstructie staat het gebruik van het **dienstwapen** echter toe voor situaties die niet aan dit proportionaliteitsvereiste voldoen.

De herziene Ambtsinstructie staat toe te schieten op iemand die zich aan zijn aanhouding tracht te onttrekken of heeft onttrokken en die verdacht wordt van een misdrijf waarvoor meer dan vier jaar gevangenisstraf kan worden geëist en dat een ernstige aantasting vormt voor de lichamelijke of persoonlijke integriteit of dat door zijn gevolgen bedreigend voor de samenleving is of kan zijn.¹⁹ Om welk type 'geweld' het hier gaat, is niet toegelicht. Dat betekent dat de politie ter aanhouding kan schieten op een vluchtende verdachte of veroordeelde van een woninginbraak die daarbij iemand met flinke kracht opzij heeft geduwd. Of bijvoorbeeld kan schieten wanneer het geweld of de dreiging ervan al is geweken.

De instructies laten verder toe dat het vuurwapen gebruikt wordt 'ter beteugeling van oproerige bewegingen en andere ernstige wanordelijkheden', zonder te specificeren dat er een levensgevaar of dreiging is van ernstig letsel aan een derde, en zelfs zonder te specificeren dat het vuurwapen gericht moet zijn op een specifiek persoon, laat staan dat van deze persoon de eerdergenoemde bedreiging moet uitgaan.²⁰ Dit legitimeert, in ieder geval theoretisch, het lukraak schieten in een menigte.

Eveneens zorgwekkend zijn de wijzigingen die zijn aangebracht in de bepalingen die het gebruik van **automatisch vuur** regelen. In tegenstelling tot andere typen vuurwapens, is het met automatisch vuur niet mogelijk om nauwkeurig te richten, omdat munitie wordt afgeschoten zolang de trekker wordt overgehaald. Daardoor zijn deze wapens onnauwkeurig, waardoor er een hoger risico is op dodelijke slachtoffers, waaronder omstanders, dan bij het standaard dienstwapen. Om deze reden zijn wapens die automatisch kunnen vuren niet geschikt voor de basispolitiezorg en mogen deze alleen bij uitzondering worden verstrekt in gevallen van extreem gevaar, als de situatie dit vereist.²¹

Zelfs als wapens die automatisch vuur mogelijk maken alleen worden gebruikt door gespecialiseerde eenheden, zoals nu het geval is, dan nog zou de Ambtsinstructie een extra drempel of voorwaarde voor het gebruik moeten formuleren vanwege de hoge risico's van deze wapens, zeker ook voor omstanders. Des te zorgelijker is het feit dat juist de drempel voor het gebruik van automatische vuur in de herziene Ambtsinstructie is verlaagd. Naast het gebruik in gevallen van een onmiddellijke bedreiging van het leven, wordt automatisch vuur ook toegestaan in het geval van een dreiging van ernstig letsel.²²

¹⁸ Rapport van de Speciaal Rapporteur voor buitengerechtelijke executies, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 2014, para. 70 -72.

¹⁹ Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 7.1.b.2^o

²⁰ Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 7.c.

²¹ Amnesty International (Dutch section), Police and Human Rights Programme, Guidelines for the implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials', 2015. p. 121.

²² Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 8.

Een vergelijkbaar probleem is van toepassing op de regels voor het gebruik van **precisievuur**. Dit wordt meestal gebruikt om een persoon onmiddellijk te doden en moet dus worden beschouwd als opzettelijk dodelijk geweldgebruik. De inzet van precisiewapens moet daarom worden beperkt tot uitzonderlijke omstandigheden waarin een ander leven alléén kan worden gered door het vuren van een dodelijk schot. Het gebruik van precisievuur op een wijze waarbij er nog een overlevingskans bestaat, is namelijk uitzonderlijk.²³

De herziene Ambtsinstructie maakt echter niet duidelijk of en hoe dergelijk gebruik is overwogen en maakt geen onderscheid tussen schieten-om-te-doden, waarbij er geen overlevingskans is, en schieten-om-te-stoppen ('aanhoudingsvuur'), waarbij een kans bestaat te overleven. Het gevolg hiervan is dat de herziene Ambtsinstructie geen duidelijke criteria vaststelt voor beide varianten en ook op dit punt tekortschiet. En deze tekortkoming is des te zorgelijker omdat in de herziene Ambtsinstructie precisievuur ook zonder voorafgaande toestemming kan worden gebruikt om 'slechts' ernstig letsel te voorkomen.²⁴ Wat betreft opzettelijke dodelijke schoten, is dit duidelijk in strijd met het internationaal recht. Dat staat schieten-om-te-doden alleen toe wanneer het 'strikt onvermijdelijk is om het leven te beschermen.'²⁵

In de herziene Ambtsinstructie wordt ook een '**afweerbevoegdheid**' gecreëerd voor een reeks van geweldsmiddelen, waardoor de politie niet alleen geweld kan gebruiken in concrete gevallen van gevaar, maar ook in situaties van verwacht, potentieel gevaar.²⁶ De Nota van toelichting legt uit dat de politie geweld kan gebruiken 'ter afwending van direct gevaar dat *redelijkerwijs* zwaar lichamelijk letsel of de dood van personen tot gevolg *kan* hebben' (cursivering, toegevoegd).²⁷ In de herziene Ambtsinstructie wordt daarmee de drempel om geweld te gebruik nog verder verlaagd. De uitleg van de voorgestelde afweerbevoegdheid is problematisch, zeker waar het gaat over het gebruik van vuurwapens. De afweerbevoegdheid maakt dat de politie op een persoon kan schieten met mogelijk dodelijk letsel op basis van *het vermoeden* dat de persoon een dreiging van de dood of ernstige letsel zal opleveren, voordat de dreiging zich daadwerkelijk voordoet.

5. Kinetische impact (niet-penetrerende) projectielen

Hoewel kinetische impactprojectielen een minder dodelijk alternatief zijn voor vuurwapens, is dit type wapen niet zonder risico. De niet-penetrerende projectielen zijn ontworpen om een persoon pijn te doen vanwege de impact zonder de huid te penetreren. Ze kunnen desalniettemin ernstig letsel veroorzaken, afhankelijk van waar ze een persoon raken en vanaf welke afstand ze worden afgevuurd. Het verlies van het gezichtsvermogen is helaas niet ongewoon.²⁸

Vanwege deze potentiële risico's mogen kinetische impactprojectielen alleen worden gebruikt tegen personen die een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van andere personen. Gevaar voor zaken/eigendommen kan geen rechtvaardiging vormen voor het gebruik van een wapen met een dergelijke risico op ernstig letsel. Verder moeten kinetische impactprojectielen, om het risico te

²³ Amnesty International (Dutch section), 'Police and Human Rights Programme, Guidelines for the implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials', 2015, p. 115.

²⁴ Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 9.

²⁵ 'United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Official's, Principle 9 - a norm that today is considered to reflect binding international law, see: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial executions, Philip Alston, in: Note by the Secretary General, General Assembly, UN Doc. A/61/311, 2006, para. 35.

²⁶ Herziene Ambtsinstructie, §2 Artikel 7.1.f., 8, 9, §2a Artikel 11a.f., §2b Artikel 12a.d., §2c Artikel 12c.d., §2d Artikel 12e.e. §3 Artikel 15a.1.c. Nota van toelichting, paragraaf afweerbevoegdheid, pp. 11-13

²⁷ Nota van toelichting, p. 12

²⁸ Zie bijvoorbeeld: Physicians for Human Rights, 'Lethal in disguise' 2016, pp. 22 – 37

minimaliseren, te allen tijde gericht zijn op de onderkant van het lichaam. Ook mogen ze niet indirect afgevuurd worden, dat wil zeggen dat ze worden afgeschoten om via de grond af te ketsen in de richting van het doel, respectievelijk de persoon. Dit is namelijk zeer onnauwkeurig, en vergroot het risico om kwetsbare delen van het lichaam te raken (met name ogen) of een ander dan de beoogde persoon.²⁹

Volgens de Nota van toelichting en de herziene Ambtsinstructie zal de Nederlandse politie een scala aan kinetische impactwapens en projectielen tot haar beschikking krijgen, variërend van wapens die enkele projectielen afschieten, projectielen die pepperspray of kleurstof afgeven nadat ze doel raken, en wapens die meerdere projectielen tegelijk afvuren.³⁰ Deze verschillende soorten projectielen dienen diverse doelen en brengen zeer verschillende risico's met zich mee. Het is dus noodzakelijk om duidelijke criteria en drempels vast te stellen voor elk type kinetisch impactprojectiel afzonderlijk. De herziene Ambtsinstructie maakt echter geen onderscheid tussen de verschillende soorten. In plaats daarvan schetst zij een breed scala aan situaties geschetst waarin kinetische impactprojectielen – onder de verzamelnaam niet-penetrerende projectielen – kunnen worden gebruikt.³¹

Vooraf verontrustend zijn de **kinetische impactwapens die meerdere projectielen afvuren**. Het afvuren van meerdere projectielen tegelijk laat niet toe om het doel van de projectielen te beheersen. Hierdoor is het risico veel groter dat omstanders worden getroffen, of dat mensen in hun gezicht worden geraakt. Dit vergroot dus de kans op willekeur en onverantwoord gebruik. Om deze reden mogen, naar het oordeel van Amnesty, kinetische impactwapens die meerdere projectielen tegelijkertijd afvuren nooit worden gebruikt.³²

Bijzonder zorgelijk zijn ook de **kinetische impactprojectielen met pepperspray**. Om van pepperspray enige werking te verwachten, zal het projectiel het lichaam in de buurt van het gezicht moeten raken, waardoor het risico op ernstig letsel – zeker wanneer het hoofd wordt geraakt – nog groter wordt.

Verder staat de herziene Ambtsinstructie het toe om kinetische impactprojectielen te gebruiken tegen iemand die zich verzet tegen aanhouding, zonder dat deze persoon een dreiging vormt.³³ Bovendien is gebruik van deze projectielen toegestaan voor het verdrijven van een menigte waarin (bepaalde) personen een gevaar vormen voor 'de veiligheid' van niet alleen personen maar ook zaken (bushokje, auto).³⁴

²⁹ Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa, OSCE/ODIHR, 'Human Rights Handbook on Policing Assemblies' 2016,, <https://www.osce.org/odihr/226981>, p. 80.

³⁰ Herziene Ambtsinstructie, Nota van toelichting, Consultatieversie april 2018, p. 7.

³¹ Herziene Ambtsinstructie, §2a, Artikel 11a.1.c. and 11a.3.

³² Amnesty International (Dutch section), Police and Human Rights Programme, 'Guidelines for the implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials', 2015, Amnesty International and OMEGA Foundation, 'The Human Rights Impact of Less Lethal Weapons and Other Law Enforcement Equipment', 2015, p. 17. <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3013052015ENGLISH.PDF>

³³ Herziene Ambtsinstructie, §2a Artikel 11a.1.b.

³⁴ Herziene Ambtsinstructie, §2a Artikel 11a.1.d

6. Stroomstootwapens

Stroomstootwapens zijn ontwikkeld en bedoeld om van een afstand te gebruiken, waarbij door het afgeven van een elektrische schok tijdelijk algehele spierverslaving optreedt. Een gevaarlijk persoon wordt zo tijdelijk uitgeschakeld, waarna hij of zij kan worden overmeesterd. De stroomstoot veroorzaakt niet alleen hevige pijn, maar is ook risicovol vooral voor mensen met gezondheidsproblemen. Niet alleen moet rekening gehouden met de kans dat een gezondheidsrisico zich voordoet, maar ook met de ernst van dat risico. In het uiterste geval kan het leiden tot het verlies van een mensenleven (mede) als gevolg van politieoptreden. Daarom geldt voor het gebruik van het stroomstootwapen een hoge drempel en moeten aan het gebruik strikte eisen worden gesteld, vergelijkbaar met die voor het vuurwapen. Het stroomstootwapen mag alleen gebruikt worden in situaties waarin sprake is van een onmiddellijke dreiging van de dood of ernstig letsel.³⁵

Stroomstootwapens moeten alleen worden gebruikt in situatie waarin voorheen een vuurwapen zou worden gebruikt, dus om het gebruik van vuurwapens terug te dringen. Dit sluit volgens Amnesty het gebruik van stroomstootwapens in de **drive-stun modus** uit, omdat die modus alleen hevige pijn toebrengt en niet leidt tot tijdelijke uitschakeling. Uit het evaluatierapport van de Taser-pilot blijkt echter dat het risico op buitensporig gebruik van de drive-stun modus groot is bewaarheid. Tijdens de proef met het stroomstootwapen in de basispolitiezorg is deze modus excessief gebruikt: relatief frequent, herhaaldelijk (tot wel acht keer achtereen) en langdurig (tot zelfs 37 seconden). De drive-stun modus werd daarbij ook gebruikt in situaties die gebruik van (dergelijk) geweld niet rechtvaardigen, bijvoorbeeld ten aanzien van mensen die al geboeid waren.³⁶ Met het oog op deze oncontroleerbare risico's en het feit dat taseren in drive-stun modus niet leidt tot tijdelijke verlamming, moet gebruik van de drive-stun modus verboden worden.³⁷

De herziene Ambtsinstructie schiet tekort in het vaststellen van duidelijke criteria voor het gebruik van stroomstootwapens en stelt de politie in staat om ze te gebruiken in situaties die de drempel voor het risico op ernstig letsel of overlijden niet halen. De instructie staat de politie zelfs toe om het stroomstootwapen te gebruiken tegen iemand die zich onttrekt aan zijn aanhouding, zonder dat is vastgesteld of deze persoon een bedreiging vormt voor anderen en zo ja, welke.³⁸ Er hoeft dus geenszins sprake te zijn van een bedreiging die in verhouding staat tot het niveau van geweld en de daaruit voortvloeiende gezondheidsrisico's die het gebruik van het stroomstootwapen met zich meebrengt. De herziene Ambtsinstructie laat daarbij ook nog eens de mogelijkheid open voor gebruik van de drive-stun modus, die verboden moet worden.

³⁵ Zie bijvoorbeeld het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, CPT/Inf (2010)28-deel; '70. In the CPT's view, the use of EDW should be limited to situations where there is a real and immediate threat to life or risk of serious injury. Recourse to such weapons for the sole purpose of securing compliance with an order is inadmissible.' Zie ook het Verslag aan de regering van het Verenigd Koninkrijk over het bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, CPT/Inf(2009)30, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680698700>, para. 12: 'The CPT considers that the criteria for any use of electro-shock weapons by police officers at least closely correspond those governing the use of firearms;...'

³⁶ Evaluatierapport van de pilot, pp. 22, 25-26.

³⁷ Amnesty International Nederland, 'Een mislukt experiment: de Taser-pilot van de Nederlandse politie', 2018. Zie ook Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, CPT/Inf (2010)28-part: <https://rm.coe.int/16806cce1c>

³⁸ Herziene Ambtsinstructie, Artikel §2b 12c.b.

7. Slotopmerkingen en aanbevelingen

De vage omschrijvingen, ruime criteria en te lage drempels voor geweldgebruik die worden voorgesteld in de (concept) herziene Ambtsinstructie zijn om verschillende redenen zeer problematisch. Enerzijds stelt de Ambtsinstructie mensen potentieel bloot aan onnodig en disproportioneel geweldgebruik door de politie, waarbij ze ernstig letsel of zelfs de dood riskeren voor gedragingen die dat niet rechtvaardigen. Anderzijds vormt de Ambtsinstructie een schending van de plicht van de autoriteiten om duidelijke richtlijnen te geven aan politiefunctionarissen, die zo – bij gebrek aan duidelijke criteria en instructies – in onzekerheid verkeren over welke reactie al dan niet gerechtvaardigd is. Naar verluidt bestaan er geen instructies ter uitwerking van de Ambtsinstructie die het gebruik van geweld wèl duidelijker reguleren. Maar zelfs al zouden dergelijke instructies bestaan, dan zijn deze niet openbaar en kunnen zij dus ook niet gebruikt worden om politiefunctionarissen verantwoordelijk te houden voor hun optreden. En als de voorgestelde wijziging van het wetboek van Strafrechtvordering van kracht wordt, kunnen politiefunctionarissen alleen strafrechtelijk worden gesanctioneerd wegens overtreding van de Ambtsinstructie. Gezien de vaagheid en zeer ruime bepalingen voor het gebruik van geweld in de herziene Ambtsinstructie is het vrijwel onmogelijk om deze te schenden. **Dit leidt dan ook tot grote zorg over de (on)mogelijkheid om politiefunctionarissen voortvarend en effectief (strafrechtelijk) verantwoordelijk te houden voor de toepassing van geweld.**

Amnesty International roept de minister van Justitie en Veiligheid op om de herziene Ambtsinstructie niet in de huidige versie in werking te laten treden. Voordat de minister nieuwe regels en wapens introduceert moet eerst een goede evaluatie en analyse van de operationele behoeften worden uitgevoerd. In het bijzonder moeten de consultatie over kinetische impactwapens en de evaluatie van de pilot met stroomstootwapens worden afgerond. Ook mag het aantal situaties waarin de politie het vuurwapen mag gebruiken niet worden uitgebreid, omdat de wettelijke drempel in de huidige Ambtsinstructie al te laag is. Overigens vond de laatste grondige evaluatie van het gebruik van vuurwapens door de politie al ruim tien jaar geleden plaats.

Gezien de in deze briefing geuite zorgen en bezwaren, zou de minister van Justitie en Veiligheid de (concept) herziene Ambtsinstructie moeten herformuleren, rekening houdend met de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De Ambtsinstructie dient duidelijke criteria en drempels voor het gebruik van geweld vast te stellen, en moet deze specificeren voor elk afzonderlijk type wapen of gewelddmiddel dat de politie ter beschikking staat. Amnesty denkt dat alleen dan de Ambtsinstructie haar doel bereikt en een duidelijk kader zal bieden voor het gebruik van geweld dat in overeenstemming is met internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden, alsook de principes zoals die uiteengezet zijn in de Nederlandse Politiewet.