

Vergaderjaar 2019–2020

34 641

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaar)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 10 december 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Geweldsaanwending opsporingsambtenaar. Zij hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog enkele vragen betreffende de centralisatie van de rechtspraak en uitvoering van het strafrechtelijk en feitelijk onderzoek. De fractieleden van **PvdA** sluiten zich graag bij de vragen van de GroenLinks-fractieleden aan.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderkennen dat opsporingsambtenaren, belast met het geweldsmonopolie van de overheid, in moeilijke situaties moeten opereren en vaak op stel en sprong in actie moeten komen. Het geweld dat zij dan gebruiken, moet in dat kader worden gezien en rechtvaardigt specifieke bepalingen. Desondanks hebben de leden van de D66-fractie na de discussie in de Tweede Kamer en de aanvaarding van het

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

amendement-Van Dam³, op onderdelen van het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** danken de regering voor het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen en kijken uit naar de beantwoording hiervan. De fractieleden van **GroenLinks** sluiten zich graag bij de vragen van de PvdA-fractieleden aan.

2. Amendement-Van Dam

De regering onderschrijft het belang van het opportuniteitsbeginsel, in die zin dat het het Openbaar Ministerie vrijstaat om te kiezen welk delict ten laste wordt gelegd, aldus de regering in de memorie van toelichting.⁴ Nadien is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel het amendement-Van Dam door de Tweede Kamer aanvaard, zonder dat de regering zich daartegen heeft verzet. Dit amendement voert een nieuw artikel 261a in het Wetboek van Strafvordering in.

Lezen de leden van de **D66**-fractie het voorgestelde artikel 261a goed, dat de officier van justitie of het artikel 372 Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) ten laste legt of een artikel dat verwijst naar een algemene strafbepaling zoals zware mishandeling, maar dat nooit meer primair en subsidiair verschillende strafbepalingen ten laste kunnen worden gelegd? Wil de regering uiteenzetten waarom het amendement-Van Dam geen inbreuk op dat opportuniteitsbeginsel maakt?

Hiermee houdt voorts de volgende vraag van de leden van de D66-fractie verband. In de voorgestelde artikelen 511a, 511aa en 511ab wordt het feitenonderzoek geregeld naar de beoordeling of de opsporingsambtenaar het geweld heeft gebruikt conform de geweldsinstructie. Wat is de situatie als uit het feitenonderzoek blijkt dat het de schuld van de ambtenaar is dat hij niet conform de geweldsinstructie heeft gehandeld en hij ernstig letsel heeft toegebracht? Stel dat de officier van justitie ingevolge het voorgestelde artikel 511ab juncto het voorgestelde artikel 261a ervoor kiest om de ambtenaar te dagvaarden. Hij moet kiezen welk delict hij ten laste legt en hij kiest artikel 372 van het WvSr. De zaak wordt ter zitting aangebracht en ter zitting blijkt dat de aanhouding door omstanders gefilmd is op hun mobiele telefoon en dat de gedraging van de ambtenaar veel erger was dan het ten laste gelegde artikel 372 van het WvSr, waar het Openbaar Ministerie op basis van het gepleegde feitenonderzoek van uit was gegaan. Voordat het amendement-Van Dam in het wetsvoorstel werd geïntroduceerd, zou het Openbaar Ministerie voor twee ankers hebben kunnen gaan liggen (primair het commune delict van zware mishandeling bijvoorbeeld en subsidiair schending van artikel 372 van het WvSr). Na de aanvaarding van het amendement-Van Dam mag dat niet meer. Kan het Openbaar Ministerie ter zitting de tenlastelegging alsnog wijzigen naar het commune delict met de hogere strafbedreiging? Als dit niet het geval is, wat zijn dan de mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om de ambtenaar alsnog te vervolgen voor het commune delict? Als die mogelijkheden er niet zijn, is de regering het dan met de leden van de D66-fractie eens dat het amendement-Van Dam de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel in ernstige mate beperkt?

Met het aannemen van het amendement-Van Dam heeft de Tweede Kamer dit voorstel op een relevant onderdeel gewijzigd. Kan de regering de consequenties van dit amendement aan de hand van een of meer voorbeelden schetsen, zo vragen de **PvdA**-fractieleden. Zien zij het juist dat het mogelijk blijft om bijvoorbeeld doodslag ten laste te leggen in het

³ Kamerstukken II 2019/20, 34 641, nr. 20.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3, p. 14.

geval een opsporingsambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn of haar functie zeer ernstig over de schreef lijkt te zijn gegaan en deze tenlastelegging meer passend lijkt dan de nieuwe in dit wetsvoorstel gecreëerde strafbaarstelling?

3. Schuldvariant strafbaarstelling

Naast de schuldvariant van de voorgestelde strafbaarstelling wordt geen opzetvariant voorgesteld, merken de **GroenLinks**-fractieleden op. Dit wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd door te stellen dat het nieuwe delict is bedoeld voor die gevallen waarin het schenden van de geweldsinstructie het gevolg is van een verwijtbare inschattingfout of onvoorzichtigheid van de opsporingsambtenaar, een situatie waarin het vervolgen voor een algemeen geweldsdelict vaak minder aangewezen is, juist vanwege de taak van de opsporingsambtenaar.⁵ Het nieuwe artikel 372 van het WvSr kent geen strafverzwarende omstandigheid voor het geval schuld bestaat uit roekeloosheid. Wat is daarvoor de reden? En wat gebeurt er als sprake is van een geval waarin vast komt te staan dat de opsporingsambtenaar door roekeloos te handelen zijn geweldsinstructie heeft geschonden waardoor een ander lichamelijk letsel heeft opgelopen? Wordt dat afgedaan op grond van het nieuwe artikel 372 van het WvSr of de bepalingen van artikelen 307–309 van het WvSr?

4. Toename vervolgingen

De leden van de **D66**-fractie onderschrijven het belang van de introductie van artikel 372. De regering heeft in de Tweede Kamer uiteengezet dat het de bedoeling is dat er gericht en toegesneden vervolgd kan worden bij schuldige overtreding van de geweldsinstructie. De geweldsinstructie is een verzameling van geweldsmogelijkheden die zich kunnen voordoen. Zo wordt het gebruik van pepperspray geregeld in artikel 12a van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren en in artikel 22 van deze Ambtsinstructie het gebruik van handboeien.

Zowel de Raad van State als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vermoedden dat de introductie van artikel 372 van het WvSr tot meer vervolgingen gaat leiden. De regering ontkende dit. Wil de regering nog eens beargumenteren waarom zij denkt dat dit niet het geval zal zijn? Zonder artikel 372 van het WvSr zou bijvoorbeeld een opsporingsambtenaar die tegen een arrestant pepperspray heeft gebruikt (die daarbij oogletsel heeft opgelopen), niet snel vervolgd worden op basis van een algemeen delict, maar met dit specifieke delict van artikel 372 van het WvSr wellicht wel. Als er meer vervolgingen plaats gaan vinden, ondergraaft de introductie van artikel 372 van het WvSr dan niet de bedoeling van het wetsvoorstel?

5. Uitvoering onderzoek

In de memorie van toelichting staat: «De bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door personen die daartoe zijn aangewezen in de artikelen waarin de bevoegdheden zijn neergelegd. De officier van justitie bepaalt door wie het onderzoek wordt verricht. In de meeste gevallen zal dit de rijksrecherche zijn.»⁶ Dit wordt herhaald in het verslag.⁷ De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af aan welke andere diensten een dergelijk onderzoek kan worden opgedragen dan aan de Rijksrecherche.

⁵ *Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3, p. 17.*

⁶ *Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3, p. 23.*

⁷ *Kamerstukken II 2019/20, 34 641, nr. 22, p. 25.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen dit ook met het oog op het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat vereist dat op grond van artikel 2 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) adequaat onderzoek wordt ingesteld naar politiegeweld met een dodelijke afloop.⁸ Dat dit onderzoek adequaat dient te zijn, houdt – zo staat ook in de memorie van toelichting – in dat het grondig, voortvarend en onafhankelijk geschiedt.⁹ Dit betekent dat het onderzoek moet worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van functionarissen die onafhankelijk zijn ten opzichte van degene(n) die het overheids geweld heeft of hebben uitgeoefend. Zijn er in deze context andere diensten denkbaar dan de Rijksrecherche, die aan deze vereisten voldoen? En wordt het feitenonderzoek en – mocht het zover komen – het opsporingsonderzoek in dat geval door dezelfde diensten uitgevoerd? En voldoet dit (beide onderzoeken door dezelfde dienst) naar het oordeel van de regering aan de hiervoor geformuleerde mensenrechtelijke eisen van adequaat onderzoek?

6. Concentratie rechtspraak

In de nota's van wijziging is opgenomen dat strafzaken tegen opsporingsambtenaren die in hun functie geweld hebben uitgeoefend, voortaan geconcentreerd worden bij de rechtbank Midden-Nederland.¹⁰ Wettelijke concentratie wordt alleen wenselijk geacht indien voor de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise nodig is. Is dat hier het geval, zo vragen de **GroenLinks**-fractieleden. Welk aspect leidt naar het oordeel van de regering tot de conclusie dat die bijzondere expertise nodig is? Voldoet de onderhavige keuze aan het toetsingskader van de Raad voor de rechtspraak ter zake van wettelijke concentratie? En op welke wijze is deze toets gedaan en wat is daarvan de uitkomst geweest? Toegankelijke rechtspraak ziet niet alleen op de positie van verdachte, maar ook op die van slachtoffers en eventuele nabestaanden. Nu kan het in de praktijk voorkomen dat slachtoffers en/of nabestaanden op uren reistijd van de rechtbank Midden-Nederland wonen en aanzienlijke kosten moeten maken om de zitting bij te wonen. Is de regering bekend met het feit dat het voorkomt dat verdachten en/of slachtoffers/nabestaanden over onvoldoende middelen beschikken om de reiskosten in dit soort gevallen te dragen? Dat kan al het geval zijn bij reizen binnen één en hetzelfde arrondissement. Laat staan als men van bijvoorbeeld Maastricht of Groningen naar Utrecht moet reizen. Wat gaat de regering doen om er zorg voor te dragen dat het recht voor iedereen toegankelijk blijft, ook in het geval van concentratie en een gebrek aan financiële middelen bij verdachten, slachtoffers en eventuele nabestaanden? Graag een concreet antwoord van de regering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de advocatenkosten van de verdachten zullen worden vergoed door de Nationale Politie.¹¹ Geldt dit ook voor de reiskosten van de verdachten van en naar de rechtbank?

Zichtbaarheid van rechtspraak is een ander punt waar de leden van de GroenLinks-fractie vragen over hebben. Is het niet in het belang van de samenleving dat berechting van zaken die geweldsaanwending van opsporingsambtenaren betreffen, ook plaatsvinden daar waar deze zaken zich hebben afgespeeld? Hoe beoordeelt de regering de concentratie vanuit het belang van zichtbare rechtspraak?

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

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 641, nr. 7; Kamerstukken II 2018/19, 34 641, nr. 12.

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 641, nr. 3, p. 24.

Vijf jaar na invoering van dit wetsvoorstel zal de wet geëvalueerd worden. Kan de regering toelichten hoe deze evaluatie zal worden uitgevoerd, zo vragen de GroenLinks-fractieleden. Welke factoren zullen worden betrokken bij de evaluatie? Binnen het wetsvoorstel gaat het naar verwachting om een overzichtelijk aantal zaken dat bij de rechtbank Midden-Nederland voorgelegd zal worden. Kan bij deze evaluatie een overzicht geboden worden van in welke gemeenten het betreffende feit zich heeft afgespeeld (de plaats delict) en of de slachtoffers en/of nabestaanden wel of niet aanwezig zijn geweest bij de zitting? En indien aan verdachten geen reiskostenvergoeding wordt geboden, dezelfde vraag ten aanzien van verdachten. Kan de regering dit toezeggen?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de rechtbank Midden-Nederland bij uitsluiting van andere rechtbanken dit type zaken tegen opsporingsambtenaren krijgt toebedeeld. Deze leden kunnen op zich begrip opbrengen voor het door de regering gehanteerde argument van specifieke kennisopbouw, maar vragen waarom juist deze rechtbank deze bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen. Is dit met de strafrechters op de werkvloer van de rechtbank Midden-Nederland van tevoren besproken of is dit een beleidsbeslissing geweest die alleen in overleg met de Raad voor de rechtspraak tot stand is gekomen?

De D66-fractieleden hebben behoefte aan een overzicht welke gerechten in Nederland specifieke bevoegdheden in het kader van het strafrecht toebedeeld hebben gekregen en of er in de toedeling enige systematiek te ontdekken is. Zou de regering dat overzicht willen verstrekken?

7. Gedelegeerde regelgeving

In de nu voorliggende wet in formele zin wordt de materiële invulling van de delictsomschrijving ingevuld in lagere regelgeving, te weten de geweldsinstructie. Kan de regering de voor- en nadelen schetsen van deze wijze van wetgeving en bij de nadelen de risico's meenemen van normering in lagere regelgeving, zo vragen de **PvdA**-fractieleden. Kan de regering schetsen op welke wijze wijzigingen in de geweldsinstructie aan parlementaire controle onderworpen zijn en op welke wijze van advisering is voorzien?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren