

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 (gewelddaanwending opsporingsambtenaar)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 mei 2020

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de fracties die inbreng hebben geleverd steun uitspreken voor (onderdelen van) het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het voorlopig verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de concentratie van de rechtspraak en de uitvoering van het strafrechtelijk en feitelijk onderzoek. De fractieleden van de PvdA sluiten zich graag bij de vragen van de GroenLinks-fractieleden aan. Ik voorzie de vragen van deze leden in het hiernavolgende graag van een antwoord.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat deze leden 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 deze leden na de discussie in de Tweede Kamer en de aanvaarding van het amendement-Van Dam over bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel nog enkele vragen, waarop ik in deze memorie van antwoord graag in ga.

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 leden van de **D66**-fractie hebben enkele vragen over het met het amendement-Van Dam voorgestelde artikel 261a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) in het licht van het opportuniteitsbeginsel. Deze bepaling schrijft voor dat de officier van justitie een keuze maakt welk misdrijf ten laste wordt gelegd; indien een feit onder verwijzing naar het misdrijf bedoeld in artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) ten laste wordt gelegd, kan in de dagvaarding hetzelfde feit niet tevens onder verwijzing naar een ander misdrijf ten laste worden gelegd. Dit betekent – zoals deze leden goed begrijpen – dat een primair-subsidiaire tenlastelegging, waarbij bijvoorbeeld primair doodslag en subsidiair het nieuwe delict van artikel 372 Sr wordt tenlastegelegd, niet mogelijk is. Graag benadruk ik, in reactie op een vraag van deze leden, dat artikel 261a Sv niet afdoet aan het opportuniteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel is het aan het openbaar ministerie om te bepalen in welke gevallen en op welke wijze binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders vervolging wordt ingesteld. De achtergrond van artikel 261a Sv is dat het openbaar ministerie, wanneer het besluit om een opsporingsambtenaar te vervolgen wegens geweldgebruik, zorgvuldig overweegt welk delict ten laste wordt gelegd. Niet wordt voorgeschreven welk delict dit moet zijn; dit blijft een zelfstandige beslissing van het openbaar ministerie. Deze leden vragen of de officier van justitie in het geval artikel 372 Sr ten laste is gelegd terwijl op de zitting blijkt dat het feit ernstiger is dan werd gedacht, ter zitting de tenlastelegging nog kan worden gewijzigd in een algemeen geweldsdelict. Mijn antwoord hierop luidt dat het wijzigen van de tenlastelegging ter zitting op grond van artikel 313, tweede lid, Sv alleen mogelijk is als de in de aanvankelijke tenlastelegging omschreven gedraging hetzelfde feit in de zin van artikel 313, tweede lid, Sv in verbinding met artikel 68 Sr vormt als de in de vordering tot wijziging van de tenlastelegging omschreven gedraging. Hiertoe dienen de in de tenlastelegging en in de vordering tot wijziging van de tenlastelegging omschreven verwijten te worden vergeleken. Bij die toetsing moeten volgens de Hoge Raad de volgende gegevens als relevante vergelijkingsfactoren worden betrokken:

«(A)

De juridische aard van de feiten.

Indien de tenlastegelegde feiten niet onder dezelfde delictomschrijving vallen, kan de mate van verschil tussen de strafbare feiten van belang zijn, in het bijzonder wat betreft

(i)

de rechtsgoederen ter bescherming waarvan de onderscheidene delictomschrijvingen strekken, en

(ii)

de strafmaxima die op de onderscheiden feiten zijn gesteld, in welke strafmaxima onder meer tot uitdrukking komt de aard van het verwijt en de kwalificatie als misdrijf dan wel overtreding.

(B)

De gedraging van de verdachte.

Indien de tenlasteleggingen respectievelijk de tenlastelegging en de vordering tot wijziging daarvan niet dezelfde gedraging beschrijven, kan de mate van verschil tussen de gedragingen van belang zijn, zowel wat betreft de aard en de kennelijke strekking van de gedragingen als wat betreft de tijd waarop, de plaats waar en de omstandigheden waaronder

zij zijn verricht.» (HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM9102, NJ 2011, 394 m.nt. Y. Buruma, r.o. 2.9.1)

De toepassing van dit afwegingskader op de situatie dat het delict van artikel 372 Sr – schending van de geweldsinstructie – is ten laste gelegd en de vordering tot wijziging van de tenlastelegging een algemeen geweldsdelict als mishandeling of doodslag bevat, leidt mijns inziens tot het volgende. Hoewel de tenlasteleggingen zien op dezelfde gedraging – te weten het geweldgebruik met letsel dan wel de dood tot gevolg – is de juridische aard van de feiten niet dezelfde. Artikel 372 Sr strekt in de kern tot bescherming van een ander rechtsgoed dan de algemene geweldsdelicten, namelijk het belang van het zorgvuldig naleven van de geweldsinstructie door de opsporingsambtenaar. De algemene geweldsdelicten strekken tot bescherming van het leven dan wel de onaantastbaarheid van het lichaam. Reeds hieruit kan naar mijn oordeel worden geconcludeerd dat de in de aanvankelijke tenlastelegging omschreven gedraging niet hetzelfde feit in de zin van artikel 313, tweede lid, Sv in verbinding met artikel 68 Sr vormt als de in de vordering tot wijziging van de tenlastelegging omschreven gedraging. Een mogelijkheid die voor de officier van justitie wel openstaat – indien deze bij nader inzien aan de betrokken opsporingsambtenaar een algemeen geweldsdelict ten laste wil leggen – is het uitbrengen van een tweede dagvaarding. Deze zal op een afzonderlijke terechtzitting worden behandeld. Ik hecht er evenwel belang aan hier op te merken dat ik er vanuit ga dat van deze mogelijkheid slechts in hoogst uitzonderlijke situaties zal worden gebruikgemaakt. Het openbaar ministerie maakt naar aanleiding van het verrichte onderzoek een weloverwogen keuze voor het delict dat ten laste wordt gelegd, waarbij het nieuwe delict in de meeste situaties de voorkeur zal verdienen. In die gevallen waarin de betrokken ambtenaar welbewust de geweldsinstructie heeft geschonden – een situatie die zich niet vaak voordoet – zal tenlastelegging van een algemeen geweldsdelict meer in de rede liggen.

Op verzoek van de leden van de **PvdA**-fractie laat ik aan de hand van een voorbeeld graag zien wat het gevolg is van het amendement-Van Dam. Als voorbeeld noem ik een opsporingsambtenaar die bij een aanhouding op de verdachte heeft geschoten, ten gevolge waarvan deze persoon is komen te overlijden. Wanneer het openbaar ministerie in dit geval reden ziet om de betrokken opsporingsambtenaar hiervoor te vervolgen, omdat deze naar het oordeel van het openbaar ministerie niet conform de geweldsinstructie heeft gehandeld, zou het zonder het bepaalde in artikel 261a Sv in theorie mogelijk zijn om in de dagvaarding zowel een algemeen geweldsdelict als het nieuwe delict van artikel 372 Sr ten laste te leggen. De officier van justitie zou dan bijvoorbeeld primair doodslag (artikel 287 Sr) en subsidiair het schenden van de geweldsinstructie met de dood ten gevolge (artikel 372, derde lid, Sr) ten laste kunnen leggen. Artikel 261a Sv bepaalt evenwel dat indien een feit onder verwijzing naar het misdrijf, bedoeld in artikel 372 Sr, ten laste wordt gelegd, in de dagvaarding hetzelfde feit niet tevens onder verwijzing naar een ander misdrijf ten laste kan worden gelegd. Dit betekent dat een primair-subsidiaire, alternatieve of cumulatieve tenlastelegging niet mogelijk is en in de dagvaarding alleen artikel 372 Sr dan wel een algemeen geweldsdelict kan worden tenlastegelegd. De reden hiervoor is dat het nieuwe delict van artikel 372 Sr is bedoeld als alternatief voor de algemene geweldsdelicten, nu die delictomschrijvingen in de meeste situaties niet passend zijn omdat zij geen rekening houden met de taak en de geweldsbevoegdheid van de opsporingsambtenaar. Juist omdat de nieuwe delictomschrijving specifiek is toegeschreven op de taak en de geweldsbevoegdheid van de opsporingsambtenaar, zou vervolging voor dit delict steeds het uitgangspunt moeten zijn. Met het amendement wordt dit benadrukt. De algemene geweldsdelicten kunnen ten laste worden gelegd wanneer deze in het voorkomend geval toch passender worden

bevonden. Het gaat dan om de situatie waarin de opsporingsambtenaar opzettelijk de geweldsinstructie heeft geschonden, een situatie die zich in de praktijk nauwelijks voordoet. In die situatie verliest de afwijkende strafrechtelijke rechtspositie van de opsporingsambtenaar ten opzichte van ieder ander haar legitimatie, gezien de ernst van het gedrag van de opsporingsambtenaar en het verwijt dat hem treft. In dat geval ligt vervolging voor een algemeen geweldsdelict als mishandeling of doodslag meer in de rede.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen voorts of het voorgestelde artikel 261a Sv de mogelijkheid openlaat om een opsporingsambtenaar die in de uitoefening van zijn taak geweld heeft gebruikt te vervolgen voor doodslag in plaats van het nieuwe delict van artikel 372 Sr, indien de opsporingsambtenaar ernstig over de schreef lijkt te zijn gegaan en deze tenlastelegging gelet hierop meer passend lijkt. Graag bevestig ik deze leden dat dit het geval is. 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, gelet op de taak van de opsporingsambtenaar. Het nieuwe delict is in die gevallen een alternatief voor de algemene geweldsdelicten in het Wetboek van Strafrecht, zoals mishandeling en doodslag. Het blijft evenwel in alle gevallen aan het openbaar ministerie om te beslissen welk delict ten laste wordt gelegd. Dit betekent dat ook nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven, kan worden vervolgd voor doodslag, wanneer het openbaar ministerie daartoe in het desbetreffende geval aanleiding ziet.

3. Schuldvariant strafbaarstelling

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat het nieuwe artikel 372 Sr geen strafverzwarende omstandigheid kent voor het geval het bestanddeel schuld bestaat uit roekeloosheid. Zij vragen naar de redenen daarvoor. Ook vragen zij wat gebeurt als sprake is van een geval waarin vast is komen te staan dat de opsporingsambtenaar door roekeloos te handelen zijn geweldsinstructie heeft geschonden, waardoor een ander lichamenlijk letsel heeft opgelopen. Zij vragen of dat geval wordt afgedaan op grond van het nieuwe artikel 372 Sr of de bepalingen van de artikelen 307 tot en met 309 Sr (dood door schuld en zwaar lichamenlijk letsel door schuld).

Onder het bestanddeel schuld van de nieuwe delictomschrijving vallen alle variaties van schuld, waaronder roekeloosheid. De rechter kan bij de strafoplegging rekening houden met de in het gegeven geval vastgestelde mate van schuld, zoals dat bij een groot aantal andere schuld misdrijven in het Wetboek van Strafrecht het geval is. Een verdere wettelijke differentiatie in de zin van een zelfstandige strafverzwarende omstandigheid bij roekeloos handelen is achterwege gelaten, ook al omdat het bij een vermoeden dat de opsporingsambtenaar roekeloos heeft gehandeld, voorstelbaar is dat de officier van justitie vervolging – bij het bestaan van opzet – voor een algemeen geweldsdelict in plaats van het delict van artikel 372 Sr passender vindt, gelet op de ernst van dat gedrag. In dat geval zal vervolging voor een opzetdelict als mishandeling of doodslag vaak meer aangewezen zijn dan vervolging voor een schuld delict. Daarvoor is van belang dat het handelen van de opsporingsambtenaar vrijwel steeds onder de delictomschrijving van een doleus geweldsdelict valt. Dat komt door het volgende. Wanneer een opsporingsambtenaar geweld aanwendt, is vrijwel steeds sprake van – ten minste – voorwaardelijk opzet op de gevolgen hiervan (bijvoorbeeld pijn en letsel ten gevolge van het gebruik van de wapenstok). Er mag immers van worden

uitgegaan dat een opsporingsambtenaar, die als professional is getraind in het gebruik van geweld, zich steeds bewust is van de risico's van het geweldgebruik. En deze risico's mag hij, anders dan een persoon die niet bevoegd is geweld te gebruiken, ook nemen in situaties waarin van hem wordt verwacht dat hij geweld gebruikt en dit gezien zijn taak noodzakelijk is.

4. Toename vervolgingen

Het verheugt mij dat de leden van de **D66**-fractie het belang van het voorgestelde artikel 372 Sr onderschrijven. Het klopt dat deze strafbaarstelling rekening houdt met de specifieke taak en bevoegdheid van de opsporingsambtenaar, zodat het handelen van de opsporingsambtenaar kan worden beoordeeld binnen de specifiek voor hem geldende wettelijke context. Deze leden vragen waarom de regering denkt dat de introductie van artikel 372 Sr niet tot meer vervolgingen gaat leiden. Daarbij geven zij als voorbeeld een opsporingsambtenaar die tegen een arrestant pepperspray heeft gebruikt, waarbij deze oogletsel heeft opgelopen. Deze leden menen dat de desbetreffende opsporingsambtenaar hiervoor niet snel zal worden vervolgd op basis van een algemeen delict, maar dat op grond van artikel 372 Sr wellicht eerder zal worden vervolgd. Zij vragen of de introductie van artikel 372 Sr, door een stijging van het aantal vervolgingen, niet de bedoeling van het wetsvoorstel ondergraaft.

Ik verwacht niet dat de introductie van de nieuwe strafbaarstelling van artikel 372 Sr zal leiden tot meer vervolgingen van opsporingsambtenaren die in de uitoefening van hun taak geweld hebben gebruikt. Met de introductie van artikel 372 Sr wordt geenszins beoogd meer ruimte te creëren voor strafrechtelijke aansprakelijkheidstelling van de opsporingsambtenaar, maar wordt beoogd om in die gevallen waarin de opsporingsambtenaar ook nu al strafbaar handelt, vervolging mogelijk te maken op basis van een delictomschrijving die het meest recht doet aan de verweten gedraging. In zijn algemeenheid geldt dat in veruit de meeste gevallen de opsporingsambtenaar indien hij geweld heeft gebruikt en dit lichamenlijk letsel of de dood tot gevolg heeft gehad, reeds de delictomschrijving vervult van een dodelijk geweldsdelict. Immers, wanneer een opsporingsambtenaar geweld aanwendt, is vrijwel steeds sprake van – ten minste – voorwaardelijk opzet op de gevolgen hiervan. Er mag immers van worden uitgegaan dat een opsporingsambtenaar, die als professional is getraind in het gebruik van geweld, zich steeds bewust is van de risico's van het geweldgebruik. En deze risico's mag hij, anders dan een persoon die niet bevoegd is geweld te gebruiken, ook nemen in situaties waarin van hem wordt verwacht dat hij geweld gebruikt en dit gezien zijn taak noodzakelijk is. Zo geldt in het voorbeeld van de opsporingsambtenaar die pepperspray gebruikt tegen een arrestant, ten gevolge waarvan deze oogletsel oploopt, dat de opsporingsambtenaar naar alle waarschijnlijkheid de delictomschrijving van mishandeling (artikel 300 Sr) vervult, maar bij handelen conform de geweldsinstructie straffeloos blijft (vanwege een geslaagd beroep op de strafuitsluitingsgrond van artikel 42 Sr).

5. Uitvoering onderzoek

Het klopt, zoals de leden van de **GroenLinks**-fractie in de memorie van toelichting lezen, dat het feitenonderzoek in beginsel wordt uitgevoerd door de rijksrecherche. Daarnaast kan de officier van justitie, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, andere opsporingsambtenaren – die veelal werkzaam zullen zijn bij de politie – belasten met de uitvoering van het feitenonderzoek. Het zal gaan om ambtenaren die werkzaam zijn bij een ander onderdeel dan de ambtenaar naar wiens geweldgebruik onderzoek wordt gedaan. Die werkwijze is gelijk aan de huidige situatie bij

het uitvoeren van een opsporingsonderzoek naar het geweldgebruik door een opsporingsambtenaar. Bij de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche (Stcrt. 2010, 20477) geeft het College van procureurs-generaal uitgangspunten over de inzet van de Rijksrecherche. Naarmate de gevolgen van het gebruik van geweld ernstiger zijn, zal het onderzoek eerder door de rijksrecherche worden uitgevoerd.

Ik merk nadrukkelijk op dat het feitenonderzoek altijd wordt uitgevoerd onder het gezag van de officier van justitie. Hiermee is geborgd dat het onderzoek onafhankelijk is, in die zin dat het wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van functionarissen die onafhankelijk zijn ten opzichte van degene(n) die het overheidsgeweld heeft of hebben uitgeoefend, zoals vereist door het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM 27 september 1995 McCann e.a. t. Verenigd Koninkrijk Nr. 18984/91). Op het moment dat de officier van justitie in de resultaten van het feitenonderzoek aanleiding ziet om een regulier strafrechtelijk onderzoek in te stellen, dan zal ook dit onderzoek onder diens gezag worden verricht door de rijksrecherche of andere opsporingsambtenaren. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit niet in overeenstemming zou zijn met de eisen die het EHRM stelt aan onderzoek naar politiegeweld, nu het onderzoek wordt uitgevoerd door functionarissen die onafhankelijk zijn ten opzichte van degene(n) die het geweld hebben aangewend, zo beantwoord ik de vragen van deze leden hieromtrent.

6. Concentratie rechtspraak

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen welk aspect tot de conclusie leidt dat bijzondere expertise benodigd is voor de behandeling van zaken tegen opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt. Graag benadruk ik dat zaken waarin opsporingsambtenaren geweld hebben gebruikt per definitie anders zijn dan zaken waarin anderen – die geen geweldsbevoegdheid hebben – geweld hebben gebruikt. Deze zaken dienen vanuit een andere invalshoek te worden bekeken; het geweldgebruik dient te worden getoetst aan de regels die het gebruik van geweld door de daartoe bevoegde ambtenaren normeren. Dit vergt bij de betrokken rechters niet alleen specifieke deskundigheid op het gebied van de voor opsporingsambtenaren toepasselijke wettelijke bepalingen die het geweldgebruik normeren, waaronder de bepalingen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie), maar ook inzicht in de context waarin het geweld is gebruikt. Hiertoe is het van belang dat de betrokken rechters ruime, meer dan gemiddelde, ervaring hebben in het toetsen van dit geweldgebruik. Nu het jaarlijks slechts om een zeer beperkt aantal zaken gaat – naar inschatting rond de tien zaken –, kan het aanwijzen van een rechtbank voor de behandeling van deze zaken hieraan een grote bijdrage leveren, doordat bij de rechtbank door het regelmatig behandelen van dergelijke zaken kennisopbouw zal plaatsvinden. Bovendien biedt het de rechtbank de mogelijkheid om gericht te investeren in scholing op dit gebied. Nu het landelijk om een beperkt aantal zaken per jaar gaat, kan deze kennisopbouw door het regelmatig met de beoordeling van dergelijke zaken van doen te hebben alleen worden bewerkstelligd door die zaken te concentreren bij één rechtbank.

Het Toetsingskader wettelijke concentratie van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), waarnaar de leden van de **GroenLinks**-fractie verwijzen, bevat criteria die de Rvdr gebruikt als basis voor zijn adviezen over wetsvoorstellen waarin concentratiebepalingen zijn opgenomen. Ook de regering toetst aan dit kader bij de totstandkoming van wetsvoorstellen. Naar het oordeel van de regering is gelet op het vorenstaande voldaan aan de criteria van het toetsingskader. De nota van wijziging waarmee de

concentratiebepaling aan het wetsvoorstel is toegevoegd, is ter consultatie voorgelegd aan de Rvdr. In zijn advies schreef de Rvdr zich te kunnen verenigen met de concentratiebepaling. Toegankelijke rechtspraak en zichtbare rechtspraak, waarnaar deze leden vervolgens verwijzen, zijn geen onderdeel van een criterium uit het toetsingskader en derhalve niet specifiek betrokken bij de motivering van de concentratiebepaling. Evenwel is met het oog op de toegankelijkheid van de rechtspraak gekozen voor concentratie bij de rechtbank Midden-Nederland vanwege de centrale ligging van deze rechtbank. De politie heeft aangegeven de reiskosten voor haar werknemers te vergoeden indien zij moeten voorkomen als verdachte bij de rechtbank vanwege het gebruik van geweld. Er bestaat – anders dan in de vorm van nadien toegekende schadevergoeding – geen regeling voor de vergoeding van reiskosten van slachtoffers of nabestaanden in het geval zij niet zijn opgeroepen als getuige, zo beantwoord ik de volgende twee vragen van deze leden. Dit is niet anders dan in andere zaken waarbij slachtoffers zijn betrokken.

De wet zal – zoals toegezegd aan de Tweede Kamer – vier jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen hoe deze evaluatie zal worden uitgevoerd en welke factoren erbij zullen worden betrokken. De evaluatie zal worden uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Ik stel voor dat daarbij onder meer aandacht zal zijn voor de vraag of de wet beantwoordt aan het doel ervan – te weten een stelsel voor de beoordeling van geweldgebruik door opsporingsambtenaren in de uitoefening van hun taak, dat beter is toegespitst op de taak en bevoegdheid van de opsporingsambtenaar –, de ervaringen van de rechtspraak, het openbaar ministerie en de rijksrecherche met de wet en de wijze waarop de wet recht doet aan de toegankelijkheid van het recht, waarvoor door deze leden aandacht is gevraagd. Ook zal ik conform het verzoek van deze leden meenemen in welke gemeenten de desbetreffende zaken zich hebben afgespeeld. Helaas is het niet goed mogelijk om te registeren of slachtoffers en/of nabestaanden bij de terechtzitting aanwezig zijn geweest, omdat zij zich niet altijd als zodanig kenbaar zullen maken.

Het verheugt mij dat de leden van de **D66**-fractie begrip hebben voor de keuze om zaken tegen opsporingsambtenaren te concentreren bij één rechtbank, zodat daar kennisopbouw omtrent dit specifieke type zaak kan plaatsvinden. Deze leden vragen waarom hierbij is gekozen voor de rechtbank Midden-Nederland. Die keuze is allereerst ingegeven door de centrale ligging van deze rechtbank, waardoor de toegankelijkheid van de rechtspraak – ook voor slachtoffers – blijft gewaarborgd. Daarnaast biedt de schaalgrootte van deze rechtbank de mogelijkheid tot de gewenste specialisatie van de betrokken rechters. De nota van wijziging waarmee de concentratiebepaling is toegevoegd aan het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Rvdr. Het advies van de Rvdr is tot stand gekomen na overleg met de gerechten, waaronder de rechtbank-Midden Nederland, zo beantwoord ik een vraag hierover van deze leden.

Graag merk ik hierbij nog op dat de concentratie van zaken bij de rechtbank Midden-Nederland betekent dat de vervolging van deze zaken door de aanbrenging hiervan bij deze rechtbank wordt geconcentreerd bij het arrondissementsparket Midden-Nederland. Dit volgt uit de relatieve competentiebepaling van artikel 9, eerste lid, Sv. Dit betekent niet automatisch dat de opsporing van deze zaken ook wordt geconcentreerd bij dit arrondissementsparket. Op grond van artikel 148, eerste lid, Sv, is de officier van justitie zowel belast met de opsporing van de strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement waarin hij is aangesteld, kennisneemt, alsmede met de opsporing binnen het rechtsgebied van die rechtbank van de strafbare feiten waarvan andere rechtbanken

kennisnemen. Het openbaar ministerie heeft laten weten de opsporing niet te concentreren, maar deze evenals nu het geval is, te beleggen bij het arrondissementsparket in het arrondissement waar het geweldgebruik zich heeft voorgedaan. Deze parketten zullen de zaak overdragen aan het arrondissementsparket Midden-Nederland wanneer een beslissing tot het dagvaarden van de betrokken opsporingsambtenaar moet worden genomen; de beslissing tot (voorwaardelijk) seponeren of het uitvaardigen van een strafbeschikking kunnen zij zelf nemen.

Bij nader inzien heb ik moeten concluderen dat bovenstaande concentratiebepaling niet tot gevolg heeft dat het hof Arnhem-Leeuwarden exclusief bevoegd zal zijn voor de behandeling van artikel 12 Sv-klachten over het niet vervolgen van opsporingsambtenaren wegens het gebruik van geweld in de uitoefening van hun functie. Deze concentratie is vanwege het feit dat de vervolgingsbeslissing niet wordt geconcentreerd bij het arrondissementsparket Midden-Nederland niet automatisch het geval. Dit dient uitdrukkelijk te worden bepaald door een aanvulling van artikel 12, eerste lid, Sv. Een voorstel voor deze wetswijziging heb ik opgenomen in een reparatiewetsvoorstel dat nog dit voorjaar in procedure wordt gebracht. Dit heb ik ook verwoord in de brief die ik hierover schreef aan de Tweede Kamer (kenmerk 2907432).

De leden van de **D66**-fractie vragen aan welke gerechten in Nederland specifieke bevoegdheden zijn toebedeeld in het kader van het strafrecht en welke systematiek er in die toedeling zit. Hierboven gaf ik in antwoord op een vraag van de leden van de **GroenLinks**-fractie reeds een toelichting op de keuze van de regering voor concentratie bij de rechtbank Midden-Nederland. Door de behandeling van deze zaken bij één rechtbank te beleggen kan ondanks het kleine aantal zaken per jaar expertise worden opgebouwd bij de behandeling hiervan en kan gericht worden ingezet op scholing van de betrokken rechters. De keuze voor de rechtbank Midden-Nederland is enerzijds ingegeven door de centrale ligging en anderzijds door het feit dat de schaalgrootte van deze rechtbank de gewenste specialisatie van de betrokken rechters mogelijk maakt. De keuze voor concentratie van zaken tegen opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in hun functie voldoet naar het oordeel van de regering aan het Toetsingskader wettelijke concentratie van de Rvdr, zoals hiervoor in deze memorie van antwoord reeds aan de orde kwam. Op grond van dit toetsingskader is concentratie wenselijk wanneer de behandeling van een bepaalde categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist en zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient, concentratie gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners of om redenen van een gezonde bedrijfsvoering. Dit kader vormt de systematiek op grond waarvan kan worden besloten over te gaan tot wettelijke concentratie. Voorbeelden hiervan zijn artikel 15 van de Wet internationale misdrijven (rechtbank Den Haag, misdrijven genoemd in die wet); artikel 2 van de Wet militaire strafrechtspraak en artikel 55 van de Wet op de rechterlijke organisatie (rechtbank Gelderland, strafbare feiten begaan door militairen); artikel 8 van de Wet militaire strafrechtspraak en artikel 68 van de Wet op de rechterlijke organisatie (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, hoger beroep over daarvoor vatbare vonnissen van de militaire kamer van de rechtbank Gelderland); artikel 6:6:15 Sv (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, hoger beroep over beslissingen in verband met terbeschikkingstelling en plaatsing in een inrichting voor stelstelmatige daders); artikel 6:6:37 Sv (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, hoger beroep over beslissingen in verband met plaatsing in een inrichting voor jeugdigen of een maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige); artikel 43b van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, doen van beoordelingen ingevolge die wet); artikelen 11, derde lid, en 27, vierde lid, van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en

voorwaardelijke sancties (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, doen van beoordelingen ingevolge die wet); artikel 14 van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, hoger beroep bij administratieve sancties ingevolge die wet).

7. Gedelegeerde regelgeving

Op de vragen van de leden van de **PvdA**-fractie over de materiële invulling van de delictomschrijving in lagere regelgeving, te weten de Ambtsinstructie, en de daarmee samenhangende vragen, reageer ik als volgt. Graag stel ik voorop dat het begrip geweldsinstructie niet alleen normering in lagere regelgeving bevat. Onder de geweldsinstructie wordt verstaan de *bij of krachtens* de Politiewet 2012 en de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten gegeven algemeen verbindende voorschriften die tot de ambtenaar gerichte instructies bevatten omtrent het gebruik van geweld. In dit verband is artikel 7 Politiewet 2012 van belang,¹ waarin onder meer de geweldsbevoegdheid en de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en redelijkheid en gematigdheid zijn opgenomen. Artikel 9, derde lid, Politiewet 2012 bepaalt vervolgens dat in de Ambtsinstructie onder meer regels worden gesteld ter uitvoering van artikel 7 Politiewet 2012. De Ambtsinstructie bevat de ondergrens voor het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen. Indien het gebruik van geweld in een concreet geval is geboden, dient de ambtenaar bovenop de in de Ambtsinstructie vastgelegde ondergrens te overwegen of het gebruik van een geweldsmiddel of vrijheidsbeperkend middel in dat geval proportioneel en subsidiair is. Deze normen komen dus voort uit een wet in formele zin, namelijk de Politiewet 2012, die aan parlementaire controle is onderworpen.

Het antwoord op de vraag of geweld voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is overigens niet goed vooraf te geven; dit hangt volledig af van de omstandigheden van het concrete geval. De in de Ambtsinstructie gegevens ondergrens bepaalt in welke gevallen bepaald geweld niet proportioneel is. In die zin is de Ambtsinstructie ook een nadere invulling van proportionaliteit en subsidiariteit. De Ambtsinstructie bevat zo duidelijk mogelijk omschreven objectieve criteria voor het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen door de ambtenaar. Hierbij wordt benadrukt dat het gebruik van geweldsmiddelen overeenkomstig 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.

De wijzigingen van de Ambtsinstructie worden in nauwe samenwerking met de praktijk (onder meer politie, Koninklijke marechaussee, openbaar ministerie) voorbereid. Vervolgens wordt een ontwerpbesluit in consultatie gebracht. Hierbij worden de betrokken instanties formeel uitgenodigd op het ontwerpbesluit te reageren. Tegelijkertijd wordt het ontwerp ter internetconsultatie aangeboden, waarbij een ieder wordt uitgenodigd te reageren. Na sluiting van de consultatieperiode worden de ontvangen reacties in het ontwerpbesluit verwerkt, waarna het ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt aangeboden.

¹ Zie voor de bijzondere opsporingsdiensten artikel 6 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Overigens heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer in onderhavig geval de wens geuit kennis te willen nemen van het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren met betrekking tot de inzetcriteria voor geweldmiddelen, om zich zodoende een beter oordeel te kunnen vormen over het wetsvoorstel. Aan deze wens ben ik tegemoetgekomen met mijn brief van 20 december 2018 (Kamerstukken II, 2018/19, 34 641, nr. 9.)

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus