

De beoordeling van politiegeweld in Nederland

Jair Schalkwijk¹

Dit artikel onderzoekt in welke mate de Nederlandse rechtspraktijk voor het strafrechtelijk beoordelen van fysiek geweld door de politie in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM. Volgens het EHRM moet politiegeweld absoluut of strikt noodzakelijk zijn vanwege het gedrag van de persoon in kwestie en moet het onderzoek naar het politiegeweld onafhankelijk zijn. De Nederlandse rechtspraktijk blijkt meerdere elementen te bevatten die niet in overeenstemming met deze jurisprudentie zijn.

1. Inleiding

Eind 2024 sprak de Rechtbank Midden-Nederland twee Haagse agenten vrij van mishandeling.² Het incident vond plaats op 14 maart 2021 tijdens een demonstratie tegen coronamaatregelen op het Malieveld. Een demonstrant gooide een startkabel in de richting van een hondengeleider. Toen de demonstrant³ in de richting van de hondengeleider rende besloot een andere hondengeleider om hem aan te houden. De hondengeleider gaf de demonstrant een duw, die viel op zijn rug en direct daarna volgde geweld dat bestond uit slagen met de wapenstok en trappen.⁴ De demonstrant gaf geen gehoor aan de opdracht om op zijn buik te gaan liggen, waarna de politie meer geweld toepaste. Hij werd gebeten door de hond, geslagen met de wapenstok en in (de richting van) zijn buik getrapt. Het geweldsincident werd online breed gedeeld. De speciale VN-rapporteur over foltering noemde het 'een van de afgrijselijkste beelden van politiegeweld die hij had gezien sinds George Floyd', daarbij verwijzend naar de Amerikaanse man die vermoord werd door een politieagent in Minneapolis op 25 mei 2020.⁵ De politievakbonden dienden daarop een klacht in tegen de VN-gezant.⁶ Na een aangifte vervolgde het OM de twee agenten. De rechtbank beoordeelde het geweld als 'proportioneel' en 'subsidiar' en stelde dat de strafrechter terughoudend moest zijn bij de beoordeling van geweldstoepassingen. De vrijspraak is opvallend in het licht van de eerdere internationale kritiek, wat de vraag oproept of de wijze waarop politiegeweld in Nederland beoordeeld wordt, wel in lijn is met de internationale mensenrechtenstandaarden voor de beoordeling van politiegeweld.

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bij artikel 2 EVRM volgt dat de politie bij geweldsgebruik met een (potentieel) dodelijke afloop niet meer geweld mag gebruiken dan absoluut noodzakelijk⁷ en alleen ter afwending van een onmiddel-

Auteur

1. Mr. J. Schalkwijk is werkzaam als project-leider bij Controle Alt Delete, een organisatie die zich inzet tegen etnisch profileren en politiegeweld. Hij doet promotieonderzoek aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Dit artikel kwam tot stand na een samenwerking met Malou Hamers en Vera van Mierlo, in 2023 beiden nog werkzaam als docent bij de vakgroep Strafrecht van de Universiteit van Amsterdam (UvA). Zij voerden, samen met de studenten van de Criminal Justice Clinic van de UvA, een jurisprudentie-analyse uit van artikel 12 Sv-beschikkingen. Dank ook aan de meegen tegenlezers: strafrechtadvocaten Wieterke Drummen, Jarinde Temminck Tuinstra en Tim Vis, Gerbrig Klos (Amnesty Nederland), Sinan Çankaya (VU), Otto Adang (Politie-academie) en Dionne Abdoelhafezkhan (IZI Solutions).

Noten

2. Rb. Midden-Nederland 19 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6928;

Rb. Midden-Nederland 19 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6929.

3. De man kan zich niet meer beroepen op het demonstratierecht omdat hij zich niet vreedzaam gedraagt. Om de lezer duidelijkheid te geven zal wel aan de man gerefereerd worden als 'de demonstrant'.

4. D. Schouten, 'Politie slaat met veel geweld demonstranten van Malieveld' (video), 2022, youtube.com/watch?v=uvUD44YNcDU&t=613s,

5. ad.nl/binnenland/vn-rapporteur-haalt-uit-naar-haagse-politie-een-van-walgelijkste-voorbeelden-sinds-george-floyd-a5d0b409/, 4 januari 2022.

6. 'Politiebonden dienen klacht in tegen VN-rapporteur Nils Melzer', volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/politiebonden-dienen-klacht-in-tegen-vn-rapporteur-nils-melzer-b24f1e9b/, de Volkskrant 5 januari 2022.

7. EHRM 27 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0927JUD001898491 (McCann/Verenigd Koninkrijk), par. 148-150.



Den Haag, 14 maart 2021, het incident beschreven in de inleiding, waarvoor de Rechtbank Midden-Nederland de twee betrokken agenten vrijspreek © John Thys/AFP

lijke bedreiging van het leven of wanneer er kans is op ernstig lichamelijk letsel.⁸ Het onderzoek naar het fatale incident moet worden uitgevoerd door mensen die praktisch onafhankelijk zijn van de personen en structuren die betrokken waren bij het incident.⁹ Artikel 3 EVRM verbiedt marteling en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De hoofdregel is dat het gebruik van fysiek (niet dodelijk) geweld tegen een persoon door de politie alleen is toegestaan wanneer dat strikt noodzakelijk is vanwege het gedrag van die persoon.¹⁰ Een cruciale vraag daarbij is de volgende: was geweld überhaupt nodig om het doel te bereiken, of kon dat ook zonder geweld te gebruiken? Het gaat daarbij om het moment *dat* de politie besluit om geweld te gebruiken.¹¹ Procedureel vereist artikel 3 EVRM, net zoals bij artikel 2 EVRM, dat onderzoeken naar geweldsgebruik praktisch onafhankelijk zijn en dat hiërarchie en institutionele verbanden ontbreken.¹²

Dit artikel onderzoekt in welke mate de Nederlandse rechtspraak voor het strafrechtelijk beoordelen van politiegeweld in lijn is met de hierboven op hoofdlijnen geschetste jurisprudentie van het EHRM. De nadruk van dit artikel ligt op de strafrechtelijke beoordeling van het handelen van politieagenten. Disciplinaire sancties na een

interne procedure en vormverzuimen ex artikel 359a Sv, worden in deze bijdrage niet besproken. Onder de rechtspraak wordt verstaan het beoordelen van politiegeweld door de politie, het OM, door gerechtshoven in artikel 12 Sv-beklagzaken en door strafrechters. Na een bespreking van de relevante literatuur wordt verder ingegaan op de Nederlandse rechtspraak. Daarna volgt een conclusie. Het artikel sluit af met een discussie.

2. Strikt noodzakelijk en onafhankelijk

Deze paragraaf verkent wat er in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur is geschreven over de twee EVRM-vereisten die in de inleiding centraal stonden: het gebruikte geweld moet absoluut of strikt noodzakelijk zijn als gevolg van de eigen gedragingen van het individu en het onderzoek naar dat geweld moet onafhankelijk zijn.

Absolute of strikte noodzakelijkheid

In de Nederlandse wetenschappelijke literatuur zijn nauwelijks bijdragen te vinden over de vraag of artikel 7 Politiewet, waarin de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit besloten liggen, in lijn is met het EVRM-vereiste van absolute of strikte noodzakelijkheid. In een noot bij de uitspraak *Bouyid/België* stelt de annotator slechts dat het Nederlandse recht 'niet (helemaal) in de pas loopt' met de rechtspraak van het EHRM.¹³ Een Groningse student concludeerde in haar masterscriptie dat het Nederlandse toetsingskader minder strikt is dan het Europese toetsingskader, omdat de Nederlandse strafrechter terughoudend toetst.¹⁴ Een omvangrijke studie over aard, omvang, achtergrond, gevolgen en afwikkeling van politie-

De vrijspraak is opvallend in het licht van de eerdere internationale kritiek

geweld in de periode 2005 tot 2016 refereerde weliswaar aan het EVRM, maar verzuimde om de – toen actuele – EHRM uitspraken hierin mee te nemen.¹⁵ Ook een WODC-studie over de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op procedures waarbinnen geweldsaanwendingen door de politie beoordeeld worden, liet na om hier aandacht aan te besteden.¹⁶ Een recente evaluatie van de wijze waarop de politie geweld verantwoordt en daarvan leert, besteedde er ook geen aandacht aan.¹⁷ De aandacht van auteurs ging in de afgelopen jaren onder andere uit naar het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar,¹⁸ de vraag of de plicht van agenten om geweldsgebruik te melden verenigbaar is met het EVRM (geen aandacht voor absolute of strikte noodzakelijkheid)¹⁹ en het concept van politietucht recht.²⁰

Het geweldsmonopolie van de staat is begrensd in de Politiewet en de Ambtsinstructie. Een cruciale wettelijke bepaling is artikel 7 Politiewet, waarin als gezegd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit besloten liggen. Dat houdt in dat de risico's en de gevolgen van het geweld evenredig moeten zijn met het te bereiken doel en dat het doel niet met een minder ingrijpend middel, of op een minder ingrijpende manier, bereikt kan worden. Bovendien moet het geweldsmiddel op de minst ingrijpende manier gebruikt worden.²¹ De EVRM-toets op de absolute of strikte noodzakelijkheid kan onderdeel zijn van de proportionaliteitstoets, maar dat is niet per definitie het geval: dat hangt af van de wijze waarop de proportionaliteitstoets uitgevoerd wordt.

Onafhankelijk

Bij de bespreking van het EVRM-vereiste van onafhankelijk onderzoek is het van belang om een onderscheid te maken tussen politiegeweld met en zonder dodelijke

Een cruciale wettelijke bepaling is artikel 7 Politiewet, waarin de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit besloten liggen

afloop. Incidenten met een dodelijke afloop worden onderzocht door het Team Spoedeisende Inzet (TSI) van de Rijksrecherche, onder verantwoordelijkheid van het OM.²² In nationaal en internationaal onderzoek wordt de Rijksrecherche aangehaald als voorbeeld van onafhankelijk onderzoek.²³ Bij politiegeweld zonder dodelijke afloop doet de Rijksrecherche in de regel geen onderzoek. Uit de bespreking van de beoordeling van politiegeweld door het OM, (zie hierna), blijkt dat deze strafrechtelijke onderzoeken door de politie gedaan worden. In de Nederlandse wetenschappelijke literatuur is geen aandacht voor de vraag of deze onderzoeken onafhankelijk zijn in de betekenis die het EHRM daaraan geeft.

In de hiernavolgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de wijze waarop geweld wordt beoordeeld door de politie, het OM, door gerechtshoven in artikel 12 Sv-beklagzaken en door strafrechters. Ook wordt uiteengezet hoe politiegeweld in de Nederlandse rechtspraak wordt beoordeeld en wordt onderzocht of dit in lijn is met de genoemde EVRM-vereisten.

3. Beoordeling geweld door de politie

In 2023 registreerde de politie 35.542 geweldsaanwendingen door politieagenten.²⁴ Sinds de stelselherziening in

8. EHRM 6 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0706JUD004357798 (*Nachova e.a./Bulgarije*), par. 95 en 107: 'Recourse to potentially deadly force cannot be considered as "absolutely necessary" where it is known that the person to be arrested poses no threat to life or limb and is not suspected of having committed a violent offence.'

9. EHRM 15 mei 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0515JUD005239199 (*Ramsahai/Nederland*), par. 325: 'for the investigation to be "effective" in this sense it may generally be regarded as necessary for the persons responsible for it and carrying it out to be independent from those implicated in the events. This means not only a lack of hierarchical or institutional connection but also a practical independence [...]. What is at stake here is nothing less than public confidence in the State's monopoly on the use of force.'

10. EHRM 28 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0928JUD002338009 (*Bouyid/België*), par. 100-102: 'any recourse to physical force which has not been made strictly necessary by the person's conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement.' De oordeelslijn van *Bouyid/België* komt onder meer terug in EHRM 22 oktober 2024, ECLI:CE:ECHR:1022JUD002400820 (*Hesslink/Nederland*), par. 15.

11. 'Use of force', Amnesty International Nederland, 2015, p. 18, amnesty.nl/content/uploads/2017/07/guidelines_use_of_force_eng.pdf?x97316.

12. EHRM 28 september 2015, ECLI:CE:HR:2015:0928JUD002338009 (*Bouyid/België*), par. 118: 'Generally speaking, for an investigation to be effective, the institutions and persons responsible for carrying it out must be independent from those targeted by it. This means not only a lack of any hierarchical or institutional connection but also practical independence.'

13. J. Emaus, 'Aansprakelijkheid voor schade door politiegeweld. Annotatie bij EHRM (Grote Kamer) 28 september 2015, nr. 23380/09 (*Bouyid/België*)', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2016,

afl. 6.

14. M. Dijk, *Disproportioneel politiegeweld tijdens of direct na de aanhouding* (master-scriptie Groningen), 2021, De scriptie werd online gepubliceerd door het *NJB*, njb.nl/blogs/disproportioneel-politiegeweld-bij-de-aanhouding/.

15. M. Kuin, H. Kruik & J. Timmer, *Met gepast geweld*, Politie en Wetenschap, 2020.

16. J. Lindeman et al., *Luisteren naar burgers na geweldsaanwending*, WODC, 2021.

17. O. Adang & B. Malie, *Verantwoorden en leren*, Boom criminologie, 2022.

18. P. Mevis, 'Over de grondslag en de regeling van de beoordeling van geweldsaanwending door Politieambtenaren', *Delikt en Delinkwent* 2017, afl. 9, p. 653-68.

19. M. Groenhuisen & R. Jansen, 'De toetsing van politiegeweld en het nemo-tene-turbeginsel', *Delikt en Delinkwent* 2018/22, afl. 4, p. 254-277.

20. R. Bruinen, 'Politietucht recht: een toelaatbaar alternatief voor strafrechtelijke vervolging?', *Praktijkwijzer Straf-*

recht TPWS 2017/14; M. Van der Steeg & J. Timmer, 'Beoordeling van politiegeweld: tucht recht eerst', *Ars Aequi* maart 2016.

21. Y. van der Vlugt et al., *Verantwoord politiegeweld*, Nationale ombudsman, Rapportnr. 2013/055, p. 18; J. Timmer & V. Cozijn, *Geweld door de politie*, Paper Vrije Universiteit, 2016, p. 4. In bewerking verschenen als hoofdstuk 13 in M. Liem & E. Muller, *Geweld*, Wolters Kluwer, 2016; M. Kuin, H. Kruik & J. Timmer, *Met gepast geweld*, Politie en Wetenschap, 2020, p. 17.

22. Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2023*, 2024, p. 45.

23. B. Rappert et al., 'A Global Lethal Force Monitor: Comparative Opportunities and Challenges', *Homicide Studies* 2022, vol. 17, p. 187-203, Special Issue: police use of deadly force; M. van der Steeg, R. ter Haar & J. Timmer, 'Strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld', *Praktijkwijzer Strafrecht* 2017/7.

24. Politie, *Geweldsaanwendingen door politieambtenaren 2023. Rapportage cijfers en duiding*, 2024.

25. M. Kuin, H. Kruik & J. Timmer, *Met gepast geweld*, Politie en Wetenschap, 2020, p. 17.

26. Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2023*, 2024, p. 45.

27. B. Rappert et al., 'A Global Lethal Force Monitor: Comparative Opportunities and Challenges', *Homicide Studies* 2022, vol. 17, p. 187-203, Special Issue: police use of deadly force; M. van der Steeg, R. ter Haar & J. Timmer, 'Strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld', *Praktijkwijzer Strafrecht* 2017/7.

28. Politie, *Geweldsaanwendingen door politieambtenaren 2023. Rapportage cijfers en duiding*, 2024.

29. M. Kuin, H. Kruik & J. Timmer, *Met gepast geweld*, Politie en Wetenschap, 2020, p. 17.

Het begrip ‘strikte noodzakelijkheid’ komt in de interne instructie voor de beoordeling van geweldsgebruik niet voor

2019 nam geweldgebruik door de politie ieder jaar toe.²⁵ Deze stijging zou mede het gevolg zijn van de toenemende bekendheid met de vernieuwde procedure om geweldsaanvellingen te melden.²⁶ In 88% van de geweldstoepassingen werd geweld ingezet tegen personen, de rest werd ingezet tegen goederen, zoals het forceren van een deur.²⁷ De hulpofficier van justitie (HOvJ) geeft het eerste oordeel over het geweld.²⁸ Als het geweld mogelijk onrechtmatig is, wordt de zaak direct doorgestuurd naar de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) of het OM (zie paragraaf 4). In gevallen waarin het incident niet direct wordt doorgestuurd, wordt gekozen tussen een geweldsmutatie of een geweldsregistratie.

Een geweldsregistratie volgt wanneer er meer dan gering letsel is of iemand is overleden, bij het gebruik van het vuurwapen en als de HOvJ denkt dat het toegepaste geweld daar aanleiding toe geeft.²⁹ Deze laatste categorie is niet verder omschreven. Als een melding van geweldsgebruik geen geweldsregistratie wordt, dan wordt de melding een geweldsmutatie. Deze wordt genoteerd maar verder niet onderzocht. Geweldsregistraties die niet naar het OM gaan (zie paragraaf 4) komen via het sectorhoofd terecht bij de Commissie Geweldsaanvending. Iedere politie-eenheid heeft een eigen commissie, die bestaat uit politiemensen en één extern lid.³⁰ Zowel het sectorhoofd als de Commissie Geweldsaanvending geven een advies aan de politiefchef, die daarna beoordeelt of het geweld professioneel was.³¹ In 2023 werden zo'n 2300 geweldsregistraties op deze manier beoordeeld, waarvan 15% 'niet professioneel' was. In theorie is het ook mogelijk dat een geweldsaanvending die is beoordeeld als 'niet professioneel' daarna alsnog doorstroomt naar het OM ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek. In de praktijk zijn daarvan geen voorbeelden bekend. Ook in de wetenschappelijke literatuur is dit niet beschreven. Burgers hebben geen rol bij deze interne procedure.³²

Inhoudelijk bestaat de interne beoordeling van geweldsgebruik uit een combinatie van de vereisten uit artikel 7 Politiewet, de Ambtsinstructie en de eisen voor vakmanschap.³³ Belangrijke onderdelen hierin zijn rechtmatigheid, subsidiariteit, proportionaliteit, de-escalierend optreden en zorgvuldigheid. Het begrip ‘strikte noodzakelijkheid’ komt in de interne instructie voor de beoordeling van geweldsgebruik niet voor. Er wordt daarmee niet expliciet getoetst aan het EVRM-vereiste van noodzakelijkheid. Het is mogelijk dat de noodzakelijkheidstoets wordt uitgevoerd als onderdeel van de proportionaliteitstoets. Maar de oordelen van de politiefchef zijn niet publiek toegankelijk, waardoor onbekend is hoe dit in de praktijk gaat. De onderzoeken van de politie naar geweldsregistraties zijn niet onafhankelijk in de zin van het arrest *Bouyid/België*, aangezien de politieagenten die het geweld beoor-

delen onder dezelfde leidinggevende vallen als de agenten die het geweld hebben toegepast, te weten de eenheidsleider van de politie-eenheid.

4. Beoordeling door het Openbaar Ministerie

Hierboven is al geconstateerd dat de politie een geweldsregistratie aanmaakt bij meer dan gering letsel, een overlijdensgeval en bij het gebruik van het vuurwapen. Het OM wordt in kennis gesteld van een geweldsregistratie als er zwaar lichamelijk letsel is of iemand is overleden, wanneer er geschoten is én er lichamelijk letsel is, of als de politiefchef daar aanleiding toe ziet. De jaarverslagen van het OM laten zien dat jaarlijks tussen de 25 en 50 van dit soort onderzoeken worden uitgevoerd door team TSI.³⁴ Dat aantal is slechts een fractie van alle 2300 geweldsregistraties die de politie in 2023 opmaakte – slechts 25 tot 50 zaken worden jaarlijks door de onafhankelijke Rijksrecherche beoordeeld.

Naast de geweldsregistraties die het OM ontvangt van de politie, beoordeelt het OM ook aangiftes van burgers van onrechtmatig geweldsgebruik door de politie. In de periode van 2017 tot 2020 deden burgers tussen de 250 en 300 keer per jaar aangifte hiervan.³⁵ Volgens het ‘Handboek Intern Proces’ voert de afdeling VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten) van de politie de strafrechtelijke onderzoeken uit wanneer de Rijksrecherche dat niet doet.³⁶ Het strafrechtelijk onderzoek van de in de inleiding genoemde coronademonstrant is hier een voorbeeld van.

Na het strafrechtelijk onderzoek kan het OM overgaan tot vervolging als het van oordeel is dat een strafbaar feit bewezen kan worden en vervolging opportuun is. Het strafbare feit kan een algemeen geweldsdelict als mishandeling zijn, maar sinds 1 juli 2022 ook een verwijtbare schending van de geweldsinstructie op grond van artikel 372 Strafrecht. Concrete aanwijzingen voor het toetsingskader dat het OM gebruikt zijn te vinden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel geweldsaanvending opsporingsambtenaar en in de OM-aanwijzing geweldsaanvending opsporingsambtenaar.³⁷ De begrippen absolute en strikte noodzakelijkheid worden in deze documenten niet genoemd, waaruit valt op te maken dat daar niet expliciet aan getoetst wordt. Mogelijk ligt de toets op de noodzakelijkheid besloten in de proportionaliteitstoets, maar bij gebrek aan systematisch inzicht in de vervolgingsbeslissingen van het OM is dat niet te beoordelen.

Onderzoeken door de Rijksrecherche zijn formeel onafhankelijk omdat er geen hiërarchie en institutionele verbanden zijn tussen de politieambtenaren die worden onderzocht en de medewerkers van de Rijksrecherche. Wel zijn veel rijksrechercheurs ex-politiemensen.³⁸ De strafrechtelijke VIK-onderzoeken zijn niet onafhankelijk. VIK-medewerkers werken namelijk onder het gezag van dezelfde eenheidsleider als de agenten die zij onderzoeken.

5. Beoordeling door de beklagkamer

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe de beklagkamers van gerechtshoven politiegeweld beoordelen wanneer burgers klagen over niet-vervolging op grond van artikel 12 Sv. Burgers hebben deze mogelijkheid als het OM besluit om naar aanleiding van hun aangifte niet tot vervolging over te gaan. In de eenheden Amsterdam, Den Haag, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Oost-Nederland

en Rotterdam ontving het OM in de periode 2016-2020 in totaal 685 aangiftes van burgers na geweldsgebruik door de politie.³⁹ Dat leidde in tien gevallen tot een vervolging.⁴⁰ De redenen om wel of niet tot vervolging over te gaan zijn onbekend. Het is ook onbekend in hoeveel van deze specifieke gevallen burgers overgingen tot een artikel 12 Sv-beklag. De artikel 12 Sv-beschikkingen na

Onderzoeken door de Rijks-recherche zijn formeel onafhankelijk. Wel zijn veel rijks-rechercheurs ex-politiemensen

geweldsgebruik worden niet systematisch online gepubliceerd. Nederland is hier door het EVRM in 2007 al voor op de vingers getikt – het is een vereiste dat het wel gebeurt.⁴¹ Alleen het Hof Amsterdam publiceert bijna alle beschikkingen; de andere hoven publiceren deze beschikkingen niet of slechts incidenteel.

Op de website van de rechterlijke macht is gezocht naar uitspraken door binnen de strafrechtspraak de zoekwoorden 'politie', 'geweld', 'politiegeweld' en 'artikel 12' in verschillende combinaties in te voeren in de zoekfunctie.

Deze zoekslag leverde in Amsterdam 31 artikel 12 Sv beschikkingen op. Een oproep onder Amsterdamse advocaten leverde elf zaken op. In vijf van deze zaken was er geen online beschikking gepubliceerd. Op verzoek heeft het Hof Amsterdam alsnog de beschikkingen in deze vijf zaken online gepubliceerd nadat het de rekestnummers ontving. Zo bleek dat er in Amsterdam, bezien over de periode 2016-2022, zeker 36 artikel 12 Sv-beschikkingen geweest zijn waarin politiegeweld centraal stond en waarin agenten de beklagden waren. Het hof beoordeelde in deze zaken of de strafrechter op basis van (de aanwijzingen in) het dossier tot een bewezenverklaring zou kunnen komen, dan wel of aanvullend onderzoek tot een andere opvatting zou kunnen leiden. In zeven van de 36 zaken verwachtte het hof dat een strafrechter niet tot een bewezenverklaring van het gedrag kon komen omdat het gedrag niet of onvoldoende bewezen kon worden.⁴² Als een bewezenverklaring mogelijk zou kunnen zijn, dient het hof vervolgens te beoordelen of er voldoende maatschappelijk belang is dat de vervolging kan rechtvaardigen. In slechts vier zaken was dat volgens het Hof Amsterdam het geval en werd het beklag gegrond verklaard.⁴³

Het is zinvol om een onderscheid te maken tussen de Amsterdamse beklagzaken waarbij sprake was van geweld en beklagzaken waarbij dodelijke slachtoffers vielen. In vier zaken overleed het slachtoffer na geweldsgebruik. In drie van deze vier zaken oordeelde het hof dat sprake was van noodweer.⁴⁴ In het kader daarvan onderzocht het hof de vraag of het geweld noodzakelijk was ter afwijking van een onmiddellijke bedreiging van het

25. Politie, *Geweldsaanwendungen door politieambtenaren 2022, 2023*, p. 4; Politie, *Jaarverantwoording politie 2021, 2022*, p. 103; Politie, *Jaarverantwoording politie 2020, 2021*, p. 84; Politie, *De cijfers van 2019, 2020*.

26. Politie, *Geweldsaanwendungen door politieambtenaren 2023. Rapportage cijfers en duiding*, 2024.

27. Politie, *Geweld door politieambtenaren, een analyse van het Informatie-analysteam*. Gepubliceerd op 16 maart 2021. Publiek gemaakt met een Woo-verzoek van Controle Alt Delete op 6 september 2022. De analyseperiode is 2020-2021.

28. W. Verhoeven-Beckers, *Handboek Intern Proces melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwendungen*, versie februari 2021. Sinds deze datum is het handboek niet meer ge-updatet.

29. W. Verhoeven-Beckers, *Handboek Intern Proces melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwendungen*, 2021.

30. Politie, *Instellingsbesluit Commissie Geweldsaanvending 2022, 2023*

31. Politie, *Instellingsbesluit Commissie Geweldsaanvending 2022 artikel 2 lid 2, 2023*.

32. J. Lindeman et al., *Luisteren naar burgers na geweldsaanvending*, WODC, 2021.

33. W. Verhoeven-Beckers, *Handboek Intern Proces melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwendungen*, 2021, p. 7.

34. Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2022, 2023*, p. 62. Openbaar Ministerie. In 2022 voerde team TSI 42 onderzoeken uit.

35. Politie, *Geweld door politieambtenaren, een analyse van het Informatie-analyseteam*, gepubliceerd op 16 maart 2021.

36. W. Verhoeven-Beckers, *Handboek Intern Proces melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwendungen*, 2021, p. 17.

37. Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geweldsaanvending opsporingsambtenaar, *Kamerstukken II 2026/17, 34641*, nr. 3, *Stb.* 2021, 233.

38. Openbaar Ministerie, 'Topspeler tussen argwaan en gedoe', *Opportuin* 2018, nr. 4, magazines.openbaarministerie.nl/opportuin/2018/04/de-rijksrecherche.

39. Deze cijfers konden verzameld worden na raadsragen van gemeenteraadsleden in Almere, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Maastricht, Rotterdam en Utrecht, in samenwerking met Controle Alt Delete. Cijfers van andere eenheden ontbreken omdat daar geen raadsragen zijn gesteld.

40. Gemeente Almere, 18 augustus 2020.

Beantwoording schriftelijke vragen van NIDA Almere over Discriminatie en geweld door

politie; Gemeente Amersfoort, 14 juli 2020.

Schriftelijke vragen over Geweldsaanvending opsporingsambtenaar; Gemeente Amsterdam, 10 september 2020. Beantwoording schriftelijke vragen van de leden

Taimounti, Mbarki, Van Dantzig, Simons, Roosma, Nanninga, Ceder en Van Soest over cijfers over geweldsgebruik door politie;

Gemeente Arnhem, 14 juli 2020. Schriftelijke vragen art. 44 'Politiegeweld in Arnhem'.

Gemeente Breda, 2020. Technische vragen politiegeweld; Gemeente Den Haag, 18

september 2020. Antwoord van het college op schriftelijke vragen van de raadsleden

Arp, Çetinkaya, Faïd, Kapteijns Mahmood en Tseggai, luidend: 'Verzoek om data politiegeweld'; Gemeente Maastricht, 9 juli 2020.

Vragen ex art. 47 RvO over het in kaart brengen van lokale discriminatie; Gemeente Rotterdam, 21 juli 2020. Beantwoording van

de schriftelijke vragen van de raadsleden E. Büyükçifci (Nida Rotterdam), S. Leewis

(GroenLinks), S.R.T. van Baarle (DENK) en A. van Zevenbergen (SP) over 'discriminatie en

geweld door de politie'. Gemeente Utrecht, 14 juli 2020. Beantwoording schriftelijke

raadsragen 2020, nummer 131.

41. EHRM 15 mei 2007,

ECLI:CE:ECHR:2007:0515JUD005239199 (*Ramsahai/Nederland*).

42. Hof Amsterdam 7 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5003; Hof Amsterdam 16 april 2018,

ECLI:NL:GHAMS:2018:1245; Hof Amsterdam 16 april 2018,

ECLI:NL:GHAMS:2018:1258; Hof Amsterdam 17 juli 2018,

ECLI:NL:GHAMS:2018:2476; Hof Amsterdam, 17 december 2019,

ECLI:NL:GHAMS:2019:4450; Hof Amsterdam 22 juli 2020,

ECLI:NL:GHAMS:2020:2322; Hof Amsterdam 13 juli 2020,

ECLI:NL:GHAMS:2020:2514.

43. Hof Amsterdam 31 januari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:207; Hof Amsterdam, 23 augustus 2022,

ECLI:NL:GHAMS:2022:2586; Hof Amsterdam 17 juli 2019,

ECLI:NL:GHAMS:2019:2457; Hof Amsterdam 17 juli 2019,

ECLI:NL:GHAMS:2019:2457.

44. Hof Amsterdam 5 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1846; Hof Amsterdam 4 april 2018,

ECLI:NL:GHAMS:2018:1153; Hof Amsterdam 21 december 2020,

ECLI:NL:GHAMS:2020:3491.

leven. In de vierde zaak waarin iemand overleed toetste het hof niet of het geweldsgebruik noodzakelijk was.⁴⁵ De overige beklagzaken betroffen geweldsgebruik zonder dodelijke slachtoffers. In deze zaken werd niet expliciet getoetst aan de strikte noodzakelijkheid zoals vereist op grond van artikel 3 EVRM. Wanneer het hof het begrip noodzakelijkheid wel noemde riep dat vragen op over hoe dat gebruikt werd. De beklagkamer van het Amsterdamse hof sprak bijvoorbeeld van een situatie waarin ‘meer geweld is gebruikt dan noodzakelijk was’.⁴⁶ Deze formulering leek eerder te duiden op de subsidiariteit van geweldsgebruik. In een andere zaak sprak het hof, zonder verdere uitleg, van ‘niet noodzakelijk en daarmee niet adequaat en proportioneel geweld’.⁴⁷

Gerechtshoven zijn instanties die een onafhankelijke beoordeling geven van het geweldsgebruik, omdat zij juridisch en praktisch onafhankelijk zijn van de politie en er geen hiërarchische of institutionele banden bestaan tussen de hoven en de politie. In de beklagzaken waarin iemand overleed, werd in drie van de vier beschikkingen getoetst aan de noodzakelijkheid van geweldsgebruik zoals vereist op grond van artikel 2 EVRM. Bij politiegevoel zonder fatale afloop werd de noodzakelijkheidstoets niet uitgevoerd zoals vereist op grond van artikel 3 EVRM, omdat niet of onvoldoende onderzocht werd of geweld achterwege had kunnen blijven op het moment dat de politie besloot om geweld te gebruiken.

6. Beoordeling door strafrechters

Er zijn maar weinig mogelijkheden om te onderzoeken hoe strafrechters oordelen in zaken waarin agenten verdachte zijn vanwege politiegevoel: politieagenten komen maar zelden voor de strafrechter. In 2021 werden vijf politieagenten vervolgd, in 2022 twee en in 2023 één politieagent.⁴⁸ Strafrechters, zo blijkt, zijn expliciet terughoudend bij het beoordelen van geweldsgebruik door de politie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de overwegingen van het hof in de strafzaak tegen de agenten die betrokken waren bij de dood van Mitch Henriquez (2015) in Den Haag. Het hof meende

taakstraf van 80 uur. De strafrechter stelde dat ‘beoordeeld moet worden of het toegepaste geweld aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoet, niet of de politieagent redelijkerwijs een andere keuze had kunnen of zelfs had moeten maken.’⁵¹ In juni 2024 kende de Blauwe Kamer een agent een beroep op noodweer toe die in Delft een achttienjarige jongen doodschoot. Deze zaak kwam voor de rechter nadat de nabestaanden succesvol een artikel 12 Sv-beroep instelden.⁵² De rechtbank stelde dat de rechter niet ‘achteraf oordelend, los van de omstandigheden van het geval, zijn eigen beoordeling in de plaats [mag] stellen van die van een politieagent in de hitte van de strijd.’⁵³ Ook de Rechtbank Rotterdam volgde deze lijn in een zaak waarbij een agent terechtstond voor het dreigen met een stroomstootwapen tegen een dakloze man die ‘Fuck the police’ tegen hem had geroepen.⁵⁴ De agent werd vrijgesproken; de rechter sprak van een ‘in de rechtspraak geaccepteerde norm dat de rechter politieoptreden met de nodige behoedzaamheid en terughoudendheid dient te beoordelen.’⁵⁵

De wijze waarop strafrechters in de praktijk invulling geven aan de toets op proportionaliteit en subsidiariteit is niet in lijn met het vereiste van strikte noodzakelijkheid. Rechters onderzochten expliciet niet of de politieagent redelijkerwijs een andere keuze had kunnen maken. Daarmee toetsen zij niet aan het eerste aspect van het noodzakelijkheidsvereiste: was geweld eigenlijk wel nodig, of kon het ook zonder geweld, op het moment dat de politie besloot om geweld in te zetten, in het licht van het gedrag van de burger?

7. Conclusie

In deze bijdrage werd onderzocht of de manier waarop de Nederlandse rechtspraak mogelijk onrechtmatig politiegevoel beoordeelt, overeenkomt met de EHRM-vereisten. Deze houden in dat politiegevoel absoluut of strikt noodzakelijk moet zijn vanwege het gedrag van de persoon en dat het onderzoek naar het geweld onafhankelijk moet zijn. Dit artikel laat zien dat de Nederlandse rechtspraak meerdere elementen bevat die niet in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM zijn.

Uit de analyse van het beleid van de politie en het OM blijkt dat beide instanties niet expliciet beoordelen of politiegevoel absoluut (artikel 2 EVRM) of strikt (artikel 3 EVRM) noodzakelijk was. Mogelijk gebeurt het wel, maar is dat niet bekend. Het is nodig om vervolgonderzoek uit te voeren naar de beoordeling van interne politieonderzoeken na geweldsregistraties en aangiftes, en ook naar de vervolgingsbeslissingen van het OM na (fatale) geweldsincidenten.

Uit deze beleidsanalyse komt een structureel probleem naar voren: de politie voert de strafrechtelijke onderzoeken naar politiegevoel uit wanneer de Rijksrecherche het niet doet. Dat gaat onder andere over aangiftes vanwege politiegevoel. Hoewel de afdeling VIK deze onderzoeken uitvoert, en de onderzoeken plaatsvinden onder het gezag van het OM, is hier geen sprake van onafhankelijk onderzoek. De reden daarvoor is dat er sprake is van hiërarchie en institutionele verbanden tussen de mensen die het geweld gebruikten en de mensen die het geweld beoordelen. Dit levert in elk van deze strafrechtelijke onderzoeken een schending op van artikel 3 EVRM.

Politieagenten komen maar zelden voor de strafrechter

dat beoordeeld moest worden of het toegepaste geweld aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoet, niet of de politieagent redelijkerwijs een andere keuze had kunnen maken of dat een andere keuze voor de hand had gelegen.⁴⁹ Deze oordeelslijn is ook terug te vinden in recente uitspraken. In juli 2023 sprak de zogenoemde Blauwe Kamer van de Rechtbank Midden-Nederland een agent vrij die een arrestant meerdere vuistslagen in het gezicht gaf, met als overweging dat terughoudendheid geboden is bij de beoordeling van geweldshandelingen door politieagenten.⁵⁰ In december 2023 werd een agent voor de rechter gebracht die op een rijdende tractor schoot tijdens een boerenprotest. Deze politieagent kreeg een voorwaardelijke gevangenisstraf van een maand en een onvoorwaardelijke

Dat hieruit zou volgen dat rechters terughoudendheid zouden moeten betrachten valt uit de arresten niet af te leiden

In de rechtspraak valt op dat de Amsterdamse beklagkamer bij zaken zonder dodelijke afloop niet expliciet toetst aan artikel 3 EVRM. Wanneer politieagenten voor de rechtbank komen stellen strafrechters zelfs expliciet dat zij politiegeweld terughoudend toetsen en niet beoordelen of politieagenten anders konden of moesten handelen. Het EHRM vereist van rechters evenwel dat zij beoordelen of politiegeweld absoluut (artikel 2 EVRM) of strikt (artikel 3 EVRM) noodzakelijk was.

Het toetsen van politiegeweld aan slechts de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is echter onvoldoende. De beoordeling van politiegeweld dient aangevuld te worden met een toets op het vereiste van absolute (artikel 2 EVRM) of strikte (artikel 3 EVRM) noodzakelijkheid waarbij beoordeeld dient te worden of politiegeweld achterwege kon blijven op het moment dat de politie besloot om geweld in te zetten, afgewogen tegen het gedrag van de burger op dat moment.

Discussie

In het vonnis over de coronademonstrant, besproken in de inleiding, stelde de rechtbank dat uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de rechtspraak juist terughoudend moet zijn bij de strafrechtelijke beoordeling van geweldstoepassingen. Dat zou volgens de rechtbank volgen uit de arresten *Bubbins/Engeland* en *Armani Da Silva/Verenigd Koninkrijk*.⁵⁶ De kern van deze twee arresten is dat rechters moeten afgaan op de eerlijke overtuigingen en informatie die wetshandhavers op dat moment ter beschikking hadden toen ze de zaak inschatten en al dan niet besloten om geweld te gebruiken. Degene die het geweld beoordeelt – zoals de politie, het OM of de rechter – moet zich verplaatsen in de subjectieve beleving van de

politieagent, waarbij de beoordeling gebaseerd wordt op de informatie die op dat moment voor de agent beschikbaar was.⁵⁷ Fataal geweldsgebruik kan gerechtvaardigd zijn als de politieagent op dat moment in de eerlijke overtuiging verkeerde dat het geweldsgebruik absoluut noodzakelijk was, ook als de beleving van de agent niet overeen kwam met de feiten.⁵⁸ Dat hieruit zou volgen dat rechters terughoudendheid zouden moeten betrachten valt uit de arresten niet af te leiden. Het is mogelijk (en vereist) om ruimte te laten voor de subjectieve beoordeling van de situatie van de politieagent en tegelijkertijd te toetsen aan de absolute of strikte noodzakelijkheid van geweldsgebruik.

Tot slot werpt dit artikel nieuw licht op het oordeel van de Rechtbank Midden-Nederland in de zaak van de coronademonstrant. Het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak werd uitgevoerd door de politie. Het onderzoek was daarmee niet onafhankelijk. De strafrechter beoordeelde niet of het geweldsgebruik strikt noodzakelijk was, door niet te beoordelen of geweld achterwege kon blijven in het licht van het gedrag van de demonstrant. De demonstrant gooide een startkabel in de richting van de agenten en hij rende op ze af. De aanhouding is daarmee uitstekend te rechtvaardigen. Door een duw belandde de demonstrant op de grond, op zijn rug. Direct daarna volgde het eerste geweld. De rechtbank gaf geen oordeel over deze eerste inzet van geweld. Dat geeft ruimte om een voorstelling te maken van wat de rechtbank hierover had kunnen oordelen, namelijk dat het geweld werd toegepast terwijl de man op zijn rug lag, dat hij de startkabel al had weggegooid en dus niet meer gevaarlijk was, dat hij geen geweld (meer) gebruikte tegen de politie, dat zijn handen zichtbaar waren en dat hij geen wapen in handen had, dat hij zich niet aan zijn aanhouding probeerde te onttrekken, bijvoorbeeld door te vluchten, hij lag immers op zijn rug, en dat hij volledig omsingeld was door vele politieagenten te voet, te paard en met honden, alsmede door meerdere politiebusjes. Het politiegeweld, zo had de rechtbank kunnen oordelen, was niet strikt noodzakelijk in de zin van artikel 3 EVRM, omdat hij geen gedrag vertoonde – op het moment dat hij na de duw op zijn rug lag – dat geweldsgebruik tegen hem noodzakelijk maakte. •

45. Hof Amsterdam, 31 januari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:207. Dit beklag werd gegrond verklaard en voor de rechter gebracht, maar bij de rechter werd een beroep op noodweer toegekend (Rb. Midden-Nederland 14 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3662).

46. Hof Amsterdam 16 juli 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:2431.

47. Hof Amsterdam 9 mei 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3868. In deze zaak

oordeelde het gerechtshof dat de politieagent zich schuldig maakte aan mishandeling, maar werd de agent niet vervolgd omdat hij al disciplinair gestraft was.

48. Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2021, 2022, 2023*; Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2023, 2024*.

49. Hof Den Haag 19 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1532, r.o. 24.

50. Rb. Midden-Nederland 4 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3245.

51. Rb. Midden-Nederland 1 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6396.

52. Hof Amsterdam 31 januari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:207.

53. Rb. Midden-Nederland 14 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3662.

54. De Blauwe Kamer achtte zich onbevoegd, zie Rb. Midden-Nederland 2 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4005.

55. Rb. Rotterdam 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10466.

56. Rb. Midden-Nederland 19 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6928, zie de passage inzake rechtspraak van het EHRM.

57. EHRM 25 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:2003:1127DEC005019699 (*Bubbins/Verenigd Koninkrijk*), par. 139.

58. EHRM 30 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0330JUD000587808 (*Armani Da Silva/Verenigd Koninkrijk*), par. 248.