



nationale ombudsman

Rapport

De politie legt onvoldoende verantwoording af over aanhouding bij protestactie

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over de regionale politie-eenheid Amsterdam gegrond.

Aanleiding

Verzoekster nam op 12 oktober 2019 in Amsterdam deel aan een protestactie. Hieraan deden enkele honderden personen mee. De actie werd georganiseerd door een actiegroep. Deze groep beoogde aandacht te vestigen op het gebrek aan maatregelen tegen klimaatverandering en de (wat zij noemt) ecologische noodtoestand. Op enig moment ontstond er een blokkade van demonstranten op een brug. De politie vorderde de aanwezige demonstranten meerdere malen de blokkade op te heffen. Hierbij verwees de politie de demonstranten naar een andere locatie. Als de demonstranten niet aan de vordering zouden voldoen, zouden zij worden aangehouden. Nadat de politie meerdere malen had gevorderd en hieraan niet werd voldaan, ging de politie over tot aanhouding van demonstranten. Verzoekster werd ook aangehouden.

Nadat verzoeksters klachten door de politie waren behandeld, benaderde zij de ombudsman. Hij stelde een onderzoek in naar de volgende klachten.

Klachten

Verzoekster klaagt over de gang van zaken rond haar aanhouding door de politie op 12 oktober 2019. Ook klaagt zij over de wijze waarop de politie haar klachten daarover heeft behandeld.

Standpunt verzoekster

Aanhouding

Verzoekster stelt dat haar aanhouding onrechtmatig was. Op basis van de interne klachtbehandeling door de politie vermoedt verzoekster dat zij is aangehouden op grond van artikel 2.2, derde lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Amsterdam (APV).¹ Verzoekster stelt dat dit artikel niet van toepassing is als sprake is van een demonstratie. Hierbij verwijst verzoekster naar artikel 2.2, vierde lid, van de APV.²

Meerdere personen op cel

Verder stelt verzoekster dat zij op het politiebureau ten onrechte met een andere persoon, en nadien met twee andere personen, in een cel is geplaatst. Volgens verzoekster gaat de Regeling politiecellencomplex uit van een persoon per cel.³ Verzoekster stelt dat in het Landelijk reglement arrestantenzorg evenmin staat dat cellen voor twee of meer personen gebruikt kunnen worden.

Medische zorg

Ook is verzoekster van mening dat aan haar op het politiebureau niet de vereiste en nodige medische zorg is verleend, althans niet in toereikende mate. Verzoekster heeft epilepsie en zij heeft dit direct op het politiebureau aan verschillende politieambtenaren verteld. Haar medicijnen zaten in haar tas. Op enig moment voelde verzoekster een aanval aankomen en daarom vroeg zij om haar medicatie. Volgens verzoekster kon de politie haar medicatie niet vinden. Verzoekster heeft op het politiebureau twee keer een aanval gekregen. Tijdens een aanval heeft een politieambtenaar geprobeerd verzoeksters mond dicht te duwen. Volgens verzoekster is dit heel gevaarlijk tijdens een aanval. Op een later moment heeft verzoekster alsnog haar medicijnen gekregen. Verzoekster is van mening dat zij ten onrechte niet door een arts is bezocht op het politiebureau. Verzoekster stelt dat de politie de volle verantwoordelijkheid draagt voor het constateren van

¹ Degene die op of aan de weg bij een gebeurtenis die tot toeloop van publiek aanleiding geeft of bij enig voorval waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan aanwezig is dan wel zich in de richting van die gebeurtenis of dat voorval begeeft, vervolgt op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie direct zijn weg in de aangegeven richting.

² De verboden gelden niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

³ Ter onderbouwing verwijst verzoekster naar artikel 1 voor de definitie van een cel: een afsluitbare ruimte geschikt voor het dag- en nachtverblijf van **een** persoon.

een behoefte van een arrestant aan adequate medische zorg en de toegang tot die zorg. Hierbij verwijst verzoekster naar artikel 24, eerste lid, en artikel 32, eerste lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.⁴ Verzoekster is van mening dat haar medicijnen niet adequaat zijn bewaard. De medicijnen waren aanvankelijk onvindbaar. De medicijnen hadden bewaard moeten en kunnen worden in de nabijheid van verzoeksters cel. Verder stelt verzoekster dat – in ieder geval na de eerste aanval – ten onrechte niet is voldaan aan haar verzoek om water. Verzoekster wijst erop dat de watertoevoer in haar cel defect was.

Registratie

Volgens verzoekster heeft de politie in haar geval ten onrechte geen processen-verbaal opgemaakt. Verzoekster stelt dat het Wetboek van Strafvordering het opmaken van processen-verbaal van het toepassen van dwangmiddelen vereist. Deugdelijke registratie van vrijheidsbenemende dwangmiddelen en omstandigheden die zich gedurende de detentie voordoen, dient onder meer ter voorkoming van misbruik en willekeur, alsmede ter adequate controle van de rechtmatigheid en behoorlijkheid van het toepassen van dwangmiddelen. Grootschaligheid van een politieoptreden rechtvaardigt volgens verzoekster niet dat het opmaken van processen-verbaal achterwege wordt gelaten.

Duur ophouding

Verzoekster stelt dat zij niet na zes uur 'ophouden voor onderzoek' is heengezonden. Verzoekster is van mening dat zij op grond van artikel 56a van het Wetboek van Strafvordering⁵ hooguit zes uur mocht worden opgehouden voor onderzoek. Verzoekster is aangekomen bij het cellencomplex rond 11.00 uur en daar rond 11.30 uur binnen gebracht. Zij is rond 18.50 uur heengezonden.

Klachtbehandeling politie

Verzoekster klaagt ook over de interne klachtbehandeling door de politie. Als gevolg van ontbrekende verslaglegging is volgens verzoekster een adequate klachtenbehandeling door de politie onmogelijk geweest. In reactie op haar klachten heeft de politie gesteld 'de klacht' te erkennen en betreuren. Ook heeft de politie excuses aangeboden, maar volgens verzoekster is niet duidelijk welke klacht precies wordt erkend en op welke gronden. Verder vindt verzoekster het ontoereikend en/of onbehoorlijk dat zij in reactie op haar klacht over medische zorg door de politie wordt verwezen naar de GGD Amsterdam.

Samengevat stelt verzoekster dat:

- haar aanhouding onrechtmatig was;
- zij op het politiebureau ten onrechte met een andere persoon, en nadien met twee andere personen in een cel is geplaatst;
- aan haar niet de vereiste en nodige medische zorg is verleend, althans niet in toereikende mate;
- zij ten onrechte niet na zes uur 'ophouden voor onderzoek' is heengezonden;
- ten onrechte geen processen-verbaal zijn opgemaakt van haar aanhouding, voorgeleiding aan de hulpofficier van Justitie en ophouden voor onderzoek en dat deze toegepaste dwangmiddelen ook

⁴ Artikel 24, eerste lid: De ambtenaar draagt er zorg voor personen met lichte verwondingen, ziekteverschijnselen en personen ten aanzien van wie twijfel op dit punt bestaat, de weg te wijzen naar een huisarts of naar een E.H.B.O.-afdeling van een ziekenhuis. Indien dat noodzakelijk is, verleent de ambtenaar bemiddeling bij het verkrijgen van passend vervoer.

Tweede lid: De ambtenaar draagt er zorg voor dat personen met ernstige verwondingen en bewustelosen, waar onder mede worden verstaan personen die niet wekbaar of niet aanspreekbaar zijn, per ambulance naar het ziekenhuis worden vervoerd. De gegevens omtrent aard en omstandigheden van de gebeurtenis die tot de ziekte-toestand heeft geleid, alsmede de op de persoon aangetroffen medische gegevens en geneesmiddelen, worden door hem ter beschikking van de medische hulpverleners gesteld.

Artikel 32, eerste lid: In het geval er aanwijzingen zijn dat een ingeslotene medische bijstand heeft dan wel er bij deze persoon medicijnen zijn aangetroffen, overlegt de ambtenaar met de arts. De ambtenaar overlegt eveneens met de arts indien de ingeslotene zelf om medische bijstand of medicijnen vraagt.

⁵ Tweede lid: "De verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten kan ten hoogste negen uur worden opgehouden voor onderzoek; de verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten ten hoogste zes uur. De tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens wordt voor de berekening van deze termijnen niet meegerekend. De ophouding vindt plaats in het belang van het onderzoek".

- niet op andere wijze zijn geregistreerd. Ook stelt verzoekster dat ten onrechte niets is geregistreerd over het heenzenden en over de omstandigheden gedurende de toepassing van de dwangmiddelen;
- de politie haar klachten niet adequaat heeft behandeld.

Klachtbehandeling politie

In reactie op de door verzoekster bij de politie ingediende klacht, heeft de klachtencoördinator van de politie verzoekster een brief gestuurd.

Meerdere personen in een cel

In deze brief is vermeld dat als een groot aantal arrestanten wordt verwacht in het cellencomplex hierover vooraf afstemming plaatsvindt met de eenheidsleiding en het OM. Daarbij wordt dan toestemming gevraagd tot het plaatsen van meerdere arrestanten op een cel. Voor dit grootschalige incident is vooraf overleg gevoerd en is goedkeuring verkregen van het OM voor het plaatsen van meerdere arrestanten in een cel.

Medische zorg

Verder is in de brief vermeld dat voor de medische zorg voor arrestanten verpleegkundigen van de GGD te werk zijn gesteld. Zij consulteren de dienstdoende arts als dat noodzakelijk is. Tijdens een dienst doen zij de ronde langs de arrestanten samen met de arrestantenverzorger die op dat moment belast is met de medische zorg. Wanneer sprake is van een groot aantal arrestanten, zoals in verzoeksters geval, is het hectisch. Het vergt enige tijd alvorens de fouillering beschikbaar is. Het is een leerpunt dat de medicatie sneller ter plaatse moet zijn. Voor meer informatie over de waarnemingen en beslissingen van de verpleegkundige destijds verwijst de politie verzoekster naar de GGD Amsterdam. Een ander leerpunt is dat de politie ervoor moet zorgen dat arrestanten voldoende water hebben. Hier wordt in de toekomst meer aandacht aan besteed. De betrokken politieambtenaar die tijdens de insluiting van verzoekster verantwoordelijk was voor de medicatie, herinnert zich niet iemand met epilepsie in een cel.

Registratie

Wat betreft het niet tijdig heenzenden, is niet duidelijk geworden wat er in verzoeksters situatie heeft plaatsgevonden. Uit onderzoek van de politie is gebleken dat de politie bij dit grootschalige incident geconfronteerd is met de uitval van systemen waardoor verzoekster niet in de systemen voorkomt en de politie niets kan terugvinden over dit voorval. Verder kunnen de betrokken politieambtenaren zich het voorval niet herinneren.

De klacht van verzoekster wordt door de politie erkend en betreurd. De politie biedt excuses aan voor het gebeurde. De zaak is nog eens goed met de betrokken politieambtenaren geëvalueerd. Onderaan de brief staat een verwijzing naar de ombudsman voor het geval verzoekster niet tevreden is.

Reactie politiechef

In reactie op het onderzoek van de ombudsman en door hem gestelde vragen heeft de politiechef het volgende laten weten.

Aanhouding

Voor de beoordeling van de klacht over de aanhouding verwijst de politiechef naar het OM, omdat de activisten op last van het OM zijn aangehouden. De politiechef onthoudt zich ten aanzien van deze klacht van een oordeel.

Meerdere personen in cel

De klacht over het plaatsen van verzoekster in een cel met andere personen acht de politiechef ongegrond. Vanwege het overstijgen van 'de maximale verwerkingscapaciteit' is gekozen om de daarvoor geschikte ruimere politiecellen aan te wijzen als dagverblijven. Dit in overleg met het OM. Hiervoor bestaat volgens de politiechef geen wettelijke basis. Vanwege het ontbreken van de juridische onderbouwing is gekozen om dit in het vervolg niet meer op deze wijze te doen.

Medische zorg

De medische zorg voor arrestanten valt volgens de politiechef onder verantwoordelijkheid van de GGD. Verpleegkundigen van de GGD zijn aanwezig in het cellencomplex en in hun rol een verlengstuk van de arts, maar niet van de politie. Voor informatie verwijst de politiechef naar de GGD. Hij onthoudt zich van een oordeel over dit klachtonderdeel. Tijdens een dienst doet de verpleegkundige de ronde langs de arrestanten samen met de arrestantenverzorger, die dag medicatieverantwoordelijke. De senior van dat moment heeft laten weten wel opgemerkt te hebben dat iemand onwel was. Zij heeft gezien dat de verpleegkundige reeds aanwezig was bij de cel. Of het hier verzoekster betrof, is onbekend gebleven. Onderzoek naar een defecte kraan/watervoorziening heeft uitgewezen dat er geen verzoek tot reparatie dan wel een melding van reparatie is teruggevonden in de systemen.

Duur ophouding

Vanwege het grote aantal aangehouden verdachten is volgens de politiechef de maximale capaciteit overschreden. De wettelijke termijn van zes uur, voor het ophouden van onderzoek, is onder druk komen te staan. Langer ophouden dan wettelijk is toegestaan, vindt de politiechef onbehoorlijk. Hij acht dit klachtonderdeel gegrond.

Registratie

Het feit dat er geen registratie is terug te vinden van de aanhouding, voorgeleiding, ophouden voor onderzoek en toegepaste dwangmiddelen, vindt de politiechef niet correct. Hij acht dit klachtelement gegrond.

Verder heeft de politiechef laten weten dat mede vanwege de internationale trend om te demonstreren, staken en protesteren de eenheid Amsterdam steeds vaker te maken kreeg met zeer grote groepen aangehouden personen. De systemen bleken onvoldoende ondersteuning te bieden en er ontstond een gebrek aan ruimte in het cellencomplex. De behoefte ontstond om te komen tot betere afspraken voor de afhandeling van arrestanten tijdens grootschalig en bijzonder optreden. De politiechef stelt dat:

- er nieuwe formats voor processen-verbaal zijn gemaakt die het makkelijker maken de juiste gegevens te noteren en te voldoen aan de verplichtingen op grond van het Wetboek van Strafvordering;
- er beter kan worden voldaan aan de zorg en wettelijke verplichting ten aanzien van elke ingeslotene;
- door het inrichten van een zogenoemde "wasstraat" in de garage van het cellencomplex beter kan worden gestuurd op insluiten, verbaliseren en/of heenzenden.

Verder heeft de politiechef laten weten dat in verband met toegenomen drukte in de cellencomplexen nu twee medewerkers de rol van "medicatieverantwoordelijke" hebben in plaats van één. Dit zal ook zo zijn bij grootschalige optredens waarbij grote aantallen arrestanten te verwachten zijn. Met betrekking tot de medicatieverstrekking is het leerpunt dat de medicatie sneller bij de arrestant moet komen, aldus de politiechef. In de toekomst zal bij een grootschalig optreden de medicatie in de buurt van de arrestant worden bewaard (op dezelfde etage), zodat er zicht is op medicijngebruik en de medicatie sneller beschikbaar is. Ten aanzien van het leerpunt dat arrestanten voldoende water dienen te krijgen, is het nu regel dat wanneer een arrestant wordt binnengebracht deze direct wordt voorzien van een fles water.

Klachtbehandeling

Uit een gesprek met verzoeksters advocaat tijdens de interne klachtbehandeling bleek al dat verzoekster een oordeel van de politiechef wilde. De politiechef is dan ook van mening dat in dit geval ten onrechte is volstaan met een brief van de klachtencoördinator. Verzoeksters klachten hadden moeten worden behandeld door de klachtencommissie. Na advies van de klachtencommissie had de politiechef zijn oordeel kunnen vormen. Dat dit niet is gebeurd en dat dit heeft moeten leiden tot bemoeienis van de ombudsman, betreurt de politiechef.

Proces-verbaal van bevindingen

In een proces-verbaal van bevindingen van de politie is vermeld dat de demonstranten zijn aangehouden voor overtreding van artikel 2.2 van de APV Amsterdam.

Beoordeling

Ten aanzien van de aanhouding van verzoekster

De Nationale ombudsman toetst in dit geval aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het recht op persoonlijke vrijheid is gewaarborgd in de Grondwet en in internationale verdragen.⁶

Artikel 5 van het EVRM bevat het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Deze bepaling beoogt bescherming te bieden tegen willekeurige inbreuken op het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Of sprake is van een willekeurige inbreuk moet achteraf kunnen worden beoordeeld; de overheid moet hierover verantwoording kunnen afleggen. Hiervoor is noodzakelijk dat een en ander is vastgelegd. Artikel 152 Wetboek van Strafvordering⁷ schrijft het opmaken van een proces-verbaal voor. Wanneer iemand wordt aangehouden moeten achteraf de feiten en omstandigheden kunnen worden gereconstrueerd; waarom en onder welke omstandigheden is iemand aangehouden, is er geweld gebruikt bij de aanhouding en, zo ja, was dat geweld proportioneel? Alleen als dit wordt vastgelegd, kan achteraf verantwoording worden afgelegd en toezicht worden uitgeoefend. Zo'n verantwoording biedt een procedurele waarborg tegen een onterechte inbreuk op grondrechten.

Zoals de ombudsman in zijn rapport 2018/015⁸ heeft overwogen, mogen demonstranten alleen op zeer goede gronden worden aangehouden, omdat hiermee hun demonstratievrijheid op dat moment wordt beëindigd. De aanhouding moet in verhouding staan tot het vergrijp (proportioneel zijn) en minder vergaande middelen moeten eerst overwogen zijn (subsidiariteit). Op het moment dat een demonstrant wordt aangehouden, mag over de grond van aanhouding geen twijfel zijn. Feiten en omstandigheden die grond waren voor de aanhouding moeten dus goed zijn vastgelegd in een proces-verbaal.

In een zaak van een mededemonstrant heeft de kantonrechter het volgende overwogen:⁹

"Ten aanzien van de verdachte is de kantonrechter echter van oordeel dat het voortzetten van een strafrechtelijke vervolging onvereenigbaar is met beginselen van een goede procesorde, omdat geen redelijk handelend lid van het openbaar ministerie heeft kunnen oordelen dat met voortzetting van de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn. (...) In het dossier ontbreekt een proces-verbaal van aanhouding van de verdachte. (...) Gelet op het voorgaande is de verbaliseringsplicht in ernstige mate geschonden. Er is geen proces-verbaal opgemaakt waarin de gang van zaken tot uitdrukking komt met betrekking tot de opsporing van de verdachte en de toegepaste dwangmiddelen. Hierdoor is de

⁶ Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM.

⁷ Eerste lid: "De ambtenaren, met de opsporing van strafbare feiten belast, maken ten spoedigste proces-verbaal op van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden".

⁸ Te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl

⁹ Te raadplegen via [rechtspraak.nl: ECLI:NL:RBAMS:2020:5102](https://rechtspraak.nl/ECLI:NL:RBAMS:2020:5102)

kantonrechter ieder zicht op de feiten ontnomen. De kantonrechter is daarom van oordeel dat de officier van justitie niet-ontvankelijk moet worden verklaard in de vervolging van de verdachte".

In verzoeksters geval is niets door de politie vastgelegd over haar aanhouding, haar verblijfsomstandigheden op het politiebureau, de medische zorg die al dan niet aan haar is verleend, haar heenzending en de duur van de ophouding. Doordat de politie heeft verzaakt een en ander vast te leggen, is haar handelen achteraf niet toetsbaar en controleerbaar. Verzoekster is meegenomen, in een cel gezet en vastgehouden zonder dat achteraf is vast te stellen hoe de politie heeft gehandeld en waarom. Hierbij gaat het niet om 'een vinkje' dat per ongeluk verkeerd is gezet of een klein detail dat niet is vastgelegd. In dit geval gaat het om vrijheidsbeneming. De politie heeft de bijbehorende procedures niet in acht genomen waardoor zij geen, althans onvoldoende, verantwoording kan afleggen over haar handelen richting verzoekster. Hiermee heeft de politie een onafhankelijke controle op haar handelingen onmogelijk gemaakt. Door haar handelen heeft de politie ook het werk van een advocaat – die de belangen van zijn cliënt behartigt – bemoeilijkt. Gelet op de ernst van dit gebrek, op de omstandigheid dat de politie het verhaal van verzoekster niet heeft kunnen weerspreken en op het feit dat het voor verzoekster door dit alles lastig is om haar verhaal aannemelijk te maken, gaat de ombudsman bij het beoordelen van de klachten uit van verzoeksters verhaal. De ombudsman acht de gedragingen van de politie dan ook niet behoorlijk.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman heeft de politiechef de klachten van verzoekster deels erkend, maar deels ook niet. Ten aanzien van verzoeksters aanhouding verwijst de politie naar het OM en voor de medische zorg verwijst de politie naar de GDD. De ombudsman is van oordeel dat de politie haar verantwoordelijkheid hiermee onvoldoende neemt. De politie moet kunnen uitleggen waarom en op welke grond iemand werd aangehouden. Ook heeft de politie een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om de toegang tot medische zorg.¹⁰ Verder bevreemdt het de ombudsman dat de politie verzoeksters klacht over het verblijf met meerdere personen in een cel ongegrond acht, terwijl de politie zelf stelt dat hier geen wettelijke grondslag voor is en dit daarom niet meer plaatsvindt.

Ten aanzien van de klachtbehandeling

De ombudsman is – in navolging van de politiechef – van oordeel dat verzoeksters klachten tijdens de interne klachtbehandeling ten onrechte zijn afgedaan met een brief van de klachtcoördinator. Hiermee heeft de politie het vereiste van fair play geschonden. Dit vereiste houdt onder meer in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en de overheid daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Dit betekent onder andere dat wanneer een burger daarom vraagt, de overheid hem toegang geeft tot een klachtprocedure volgens hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman ziet in deze zaak geen aanleiding om een aanbeveling te doen maar wel om met de politiechef in gesprek te gaan over welke lessen uit deze zaak en dit rapport zijn getrokken.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 32 van de ambtsinstructie, eerste lid: In het geval er aanwijzingen zijn dat een ingeslotene medische bijstand behoeft dan wel er bij deze persoon medicijnen zijn aangetroffen, overlegt de ambtenaar met de arts. De ambtenaar overlegt eveneens met de arts indien de ingeslotene zelf om medische bijstand of medicijnen vraagt.

Tweede lid: In het geval de ingeslotene vraagt om medische bijstand van zijn eigen arts, stelt de ambtenaar die arts daarvan op de hoogte.

Derde lid: In het geval de ingeslotene te kennen geeft geen medische hulp te willen hebben, terwijl er aanwijzingen zijn dat medische bijstand gewenst is, waarschuwt de ambtenaar de arts en deelt hij deze de houding van de ingeslotene mee.

Conclusie

De klachten over de onderzochte gedragingen van de politie-eenheid Amsterdam zijn gegrond, wegens schending van het vereiste dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd en wegens schending van het vereiste van fair play.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen