

Samenvatting van het rapport
'Onderzoek naar politieoptreden Eurotop
Amsterdam juni 1997'

Commissie voor de Politieklachten Amsterdam-Amstelland

Amsterdam, 19 november 1997

Samenvatting van het rapport 'Onderzoek naar politieoptreden Eurotop Amsterdam juni 1997'

1	Algemeen oordeel (§ 4.4)	1
2	Terugsturen trein met Italianen (§ 5.1.2)	5
3	Arrestaties bij Vrankrijk (§ 5.2.3)	7
4	Arrestaties bij jubeldemonstratie (§ 5.3.2)	9
5	Opvang van arrestanten (§ 5.4.2)	10
6	Eindoordeel (§ 7)	11

I Algemeen oordeel

Waardering

De Commissie is onder de indruk van de omvangrijke, intensieve en professionele voorbereiding van de Eurotop door het regiokorps Amsterdam-Amstelland. Gegeven de politieke keuze om de Eurotop in het centrum van Amsterdam te laten plaatsvinden, heeft de politie—in opdracht van het bevoegd gezag—een enorme organisatie op touw gezet om een (op de plaatselijke omstandigheden afgestemd) veilig en ongestoord verloop van de Eurotop te waarborgen. Het gedetailleerde draaiboek dat met het oog daarop is vastgesteld (juni 1997), getuigt daarvan. Met name de regie over en de inzet van de talrijke (ook van buiten de Amsterdamse regio afkomstige) politiediensten verdienen respect en waardering.

In het algemeen stelt de Commissie vast dat de politie geslaagd is in haar primaire doelstelling om een veilig en ongestoord verloop van de Eurotop te waarborgen. Het behalen van die doelstelling heeft echter wel zijn prijs gehad. Of die prijs te hoog is geweest—tegen de achtergrond van de ook door de politie te waarborgen grondwettelijke vrijheid van demonstratie—dient door het politieke forum te worden beoordeeld.

De Commissie behoort na te gaan of de ingediende klachten gegrond zijn en of zij wellicht wijzen op falende onderdelen van het beleid of de uitvoering daarvan. Bij de beoordeling hiervan is de Commissie zich er steeds bewust van geweest dat het achteraf altijd gemakkelijker is een genomen beslissing te toetsen dan die beslissing in de hektiek en de context van de totale situatie in de stad te moeten nemen.

Politiek demonstratieverbod?

Allereerst zou de Commissie het volgende naar voren willen brengen. Volgens het zwartboek was er sprake van 'bewust beleid om bepaalde demonstraties onmogelijk te maken. Het gaat hier om een vorm van demonstratieverbod, een politiek gemotiveerd optreden om mensen monddood te maken' (eindconclusie p.5).

Op deze plaats zou de Commissie reeds willen opmerken dat haar niet is gebleken dat het optreden van de politie door andere overwegingen was ingegeven dan door de oprechte zorg voor handhaving van de openbare orde. Bewuste uitschakeling van demonstraties op grond van onwelgevallige politieke motieven heeft zij niet kunnen vaststellen. De politie trad op bij verstoringen van de openbare orde of bij de verdenking van strafbare feiten. De Commissie is op geen enkele manier gebleken dat het gebruik van artikel 140 Sr (deelname aan een criminele organisatie) al geruime tijd vóór de Eurotop, zoals wel is betoogd, zou zijn gepland.

Dit laat onverlet dat de Commissie bij haar onderzoek naar de klachten is gestuit op zaken die niet goed zijn gegaan. De achtergrond hiervan heeft vaak te maken met het algemene beleid of met tekortkomingen in de uitvoering. De beoordeling daarvan hoort thuis bij de algemene evaluaties zoals die door de politie zelf en door het Crisis Onderzoeksteam worden opgesteld.

Toch zou de Commissie enkele opmerkingen willen maken over het beleid dat tot het concrete politieoptreden heeft geleid waarover is geklaagd, en die bruikbaar zouden kunnen zijn bij het opstellen van de algemene evaluaties.

Overmachtsituatie?

Op de massale arrestaties en de opvang van de arrestanten daarna is terecht kritiek geuit (zie hierover § 5). Van de zijde van de politie is tegenover de Commissie steeds een beroep gedaan op een 'overmachtsituatie': de aard van de gevoerde acties was zodanig dat de politie steviger moest gaan optreden, terwijl de grote aantallen arrestanten niet te voorzien waren geweest waardoor er in de opvang sommige dingen niet goed zijn gelopen. De Commissie heeft zich de vraag gesteld of, voorzover er al van een overmachtsituatie sprake was, de politie mogelijk zichzelf in die situatie heeft gebracht.

De uitgangspunten van het politieoptreden waren (naar Nederlandse traditie) goed: zoveel mogelijk de-escalatie, gefaseerd optreden (in de toepassing van geweld), maar bij de verdenking van misdrijven primair aanhouden. Bij elk optreden moesten steeds de gevolgen ervan worden meegewogen. Dat gold met name voor het optreden tegen groepjes die temidden van een demonstratie vernielingen en gewelddadigheden pleegden. De politie zag ervan af de meeste van deze groepjes aan te houden uit vrees voor reacties in de stoet demonstranten met als mogelijk gevolg nog grotere ordeverstoringen.

De Commissie heeft begrip voor het dilemma waarvoor de politie zich hier gesteld zag. Toch moet worden vastgesteld dat in de ogen van de politie de gebeurtenissen op vrijdag en zaterdag (13 en 14 juni) zich zodanig ontwikkelden dat de politie zich op zondag (15 juni) gedwongen zag iets te ondernemen teneinde de groep, die door de politie als de 'harde kern' wordt aangeduid, 'van de straat te halen' met de bedoeling om ze kort daarna niet weer op straat tegen te komen. Tenslotte moest de eigenlijke Eurotop nog beginnen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de politie haar toevlucht moest nemen tot maatregelen waarop zij niet

was voorbereid. Weliswaar geschiedde de inzet van artikel 140 Sr onder de directe verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, dat neemt niet weg dat het gebruik van dit 'verrassende' wetsartikel de politie op dat moment 'niet onwelkom' was. Uit het logboek van het algemeen bestuur blijkt dat het beleidscentrum erop rekende dat de groep Vrankrijk-arrestanten tot woensdag kon worden vastgehouden.

Waarom geen overmachtsituatie?

De Commissie heeft zich afgevraagd of de politie de gebeurtenissen op vrijdag en zaterdag niet zodanig had kunnen beïnvloeden dat voorkomen had kunnen worden dat zij zich op zondag gedwongen voelde over te gaan tot de massale arrestaties bij Vrankrijk. De Commissie heeft daarbij het volgende overwogen.

In de eerste plaats is de Commissie, ook op grond van de videobeelden die zij heeft gezien, er niet van overtuigd dat de politie niet veel eerder geweldplegers temidden van de demonstranten had kunnen aanhouden zonder onbeheersbare risico's te lopen. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het niet oppakken van de werkelijke reischoppers in bepaalde situaties niet alleen een kwestie was van bewuste belangenafweging, maar in het algemeen ook te maken had met tactische gebreken in het beleid. De aanhoudingen werden immers mede bemoeilijkt doordat de ME-pelotons — wanneer zij dekking moesten bieden aan groep-arrestaties van de aanhoudingseenheden — onvoldoende wendbaar waren. Dit werd veroorzaakt doordat de (niet uit de Amsterdamse regio afkomstige) pelotons aanvankelijk over slechts één liaison (gids) beschikten, hetgeen een flexibele inzetbaarheid van kleinere ME-eenheden in de weg stond.

In de tweede plaats heeft de Commissie vastgesteld dat de informatieopbouw tijdens de besluitvorming niet altijd op een zuivere manier tot stand is gekomen. Uit de gesprekken met verschillende politieambtenaren leidt de Commissie af dat de informatie waarop de latere beslissingen werden gebaseerd, door de commandanten sterk wisselend op haar waarde werd getaxeerd. Mede daarom vraagt de Commissie zich af of de gebeurtenissen op vrijdag en zaterdag wel voldoende ernstig waren om het dreigingsbeeld te kunnen voeden op grond waarvan de besluitvorming tot een strengere aanpak op de zondag plaatsvond. Een commandant openbare orde drukte het zo uit: 'Het was een kat en muis-spel. De vernielingen vielen mee, ze hielden ons leuk bezig'. Andere commandanten maakten weliswaar melding van een steeds grimmiger sfeer, maar achteraf bleek vaak dat de gemelde incidenten niet hadden plaatsgevonden of in ernst meevielen.

In de derde plaats wil de Commissie niet uitsluiten dat de politie zich in de aanloop naar de Eurotop in tactische zin onvoldoende op de functie van Vrankrijk heeft geprepareerd (met het daarbij behorende juridische scenario). Tegenover de Commissie verwijst de politie steeds naar de ervaringen met het pand Vrankrijk, dat 'al jaren' bekend staat als een verzamelpunt voor actievoerders en als uitvalsbasis wordt gebruikt voor demonstraties die vrijwel steeds uitmonden in gewelddadigheden. Bovendien was er recente informatie, ook uit internationale bronnen, dat Vrankrijk een centrale rol zou gaan spelen in het verzet tegen de Eurotop. In het draaiboek van de politie wordt er reeds melding van gemaakt dat rekening moet worden gehouden met groepjes van de 'harde kern' die in de massaliteit van de demonstraties zullen opgaan om het effect van hun ordeverstoringen groter te maken en om zich op die manier zoveel mogelijk aan hun aanhouding te onttrekken.

De politie overvallen?

Tegen deze achtergrond vindt de Commissie het moeilijk zich voor te stellen dat de politie door de tactiek van de actievoerders vanuit Frankrijk werd 'overvallen'. De politie wekt, nadat al haar inspanningen op de-escalatie waren gericht, de indruk teleurgesteld te zijn dat er toch weer gewelddadigheden plaatsvonden. De vraag is of die houding reëel was. De Commissie is zich bewust van het paradoxale in de situatie: als het beleid is gericht op beheersing en zo weinig mogelijk toepassing van geweld, is het wat merkwaardig als de politie zich tevens op het ergste (veel aanhoudingen) voorbereidt.

Toch is de Commissie van mening dat de strategische betekenis van Frankrijk door de politie is onderschat. Tekenend daarvoor acht de Commissie dat Frankrijk, ook in de sfeer van de observaties, niet meer dan normale aandacht genoot. De Commissie heeft de indruk dat de politie sterk vanuit de beeldvorming over Frankrijk heeft geopereerd zonder dat dit beeld tijdens de Eurotop voldoende werd geactualiseerd. Het is jammer dat tijdens de voorbereidingen van de Eurotop het vredesdetachement, dat overigens uitmuntend werk heeft verricht, o.m. door tijdig met de organisatoren van de demonstraties in contact te treden om langs die weg het beleid af te stemmen, er niet in is geslaagd om met de beweging in of rond Frankrijk in gesprek te raken.

Communicatie en besluitvorming

De Commissie wil nog graag twee opmerkingen maken ten aanzien van het politieoptreden in het algemeen. Bij de evaluaties die hiervan worden opgesteld, dient speciale aandacht te worden besteed aan het functioneren van de communicatielijnen in de procedure van de besluitvorming. Er zijn gebeurtenissen geweest die bij een goede communicatie anders waren gelopen, hetgeen tot minder pijnlijke gevolgen had kunnen leiden. Een goed voorbeeld hiervan vormt de jubeldemonstratie op maandag 16 juni. Hier zakte de commandostructuur volledig door het ijs. Het gevolg was dat er onnodige en willekeurige arrestaties hebben plaatsgevonden.

Tot slot wil de Commissie nog iets zeggen over het klimaat waarin de besluitvorming plaatsvond. De Commissie realiseert zich terdege dat in de loop van de twee jaar durende voorbereidingen van de Eurotop geleidelijk een psychologisch klimaat is gegroeid waarin getracht wordt risico's in de sfeer van veiligheid en openbare orde zoveel mogelijk uit te sluiten. In een dergelijk klimaat is het niet verwonderlijk dat soms te strakke beslissingen worden genomen. De Commissie acht zich niet in staat om vast te stellen of dit voor het hele beleid van de politie tijdens de Eurotop gold. De ene keer werden doortastende politie-acties op het laatste moment afgeblazen (Nieuwezijds Voorburgwal op 14 juni, inval bij Frankrijk op 15 juni), de andere keer werden opdrachten iets te drastisch gegeven waardoor commandanten zich gedwongen zagen de acties vertraagd of op andere wijze uit te voeren (Stationsplein en Meester Visserplein, beide op 14 juni).

Bij de Commissie is het algemene beeld ontstaan van een gespannen klimaat dat de besluitvorming onmiskenbaar heeft beïnvloed. De Commissie wil niet verhullen dat zij de meeste moeite heeft gehad om tot een oordeel te komen over de beslissing om de trein met Italianen op zaterdag 14 juni terug te sturen. Op grond van alle informatie die ook toen over die trein beschikbaar was, moet niettemin worden geconcludeerd dat het verwijderen van de Italianen onterecht is

geweest. Dit is zo'n voorbeeld van een op zichzelf niet onbegrijpelijke maar wel te strakke beslissing.

2 Terugsturen trein met Italianen

De Commissie stelt vast dat de informatie-uitwisseling tussen de politie en de spoorwegpolitie niet optimaal is verlopen. De aanvankelijk verstrekte 'alarmerende' informatie is enige tijd later bijgesteld, maar dat bericht heeft de politieleiding niet bereikt. Wat daarvan zij, de algemeen commandant heeft tegenover de Commissie verklaard dat het politieoptreden tegenover de Italianen niet was gebaseerd op deze informatie, maar op de door de politie zelf waargenomen vernielingen aan de trein toen deze op het Centraal Station stond.

Een bevel op grond van artikel 175 Gemeentewet kan — voorzover hier van belang — worden gegeven in geval van ernstige wanordelijkheden dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het bevel wordt gegeven ter handhaving van de openbare orde. Het is een preventieve maatregel. Het bevel mag niet als sanctie worden gebruikt (Voorzitter Afdeling Rechtspraak 31 juli 1989, AB 1990, 315). In zoverre is het standpunt 'dat het niet toelaatbaar is dat mensen die een trein vernielen, Amsterdam binnenkomen' onvoldoende voor het geven van een bevel. Wel kan het feit dat er in de trein vernielingen zijn aangericht, ertoe bijdragen dat er ernstige vrees is voor een verdere verstoring van de openbare orde.

Gevaar voor openbare orde?

De vraag die de Commissie derhalve moet beantwoorden, is of de politie gelet op haar waarnemingen in redelijkheid tot de conclusie kon komen dat de eventuele aanwezigheid van de 150 Italianen in de binnenstad een ernstig gevaar voor de openbare orde betekende. Zoals hierna wordt aangegeven, is de Commissie van mening dat dit niet het geval is.

Toen de trein met Italianen Amsterdam binnenreed, hadden zich reeds enige verstoringen van de openbare orde in de binnenstad voorgedaan. Van belang zijn met name de ordeverstoringen op vrijdagavond en een aantal incidenten tijdens de werklozenmars. De samenhang met de situatie in de stad is volgens de algemeen commandant een belangrijke overweging geweest om het bevel te geven. Nog meer potentiële ordeverstoorders wilde hij — en met hem het beleidscentrum — niet toelaten. Vandaar dat besloten is de 150 Italianen van het laatste treinstel Amsterdam uit te sturen.

De Commissie is van mening dat daarmee de noodzaak om een zo grote groep uit de stad te verwijderen, onvoldoende is onderbouwd. Weliswaar waren al eerder door sommigen van hen vernielingen aangericht, maar dat rechtvaardigde niet dat *alle* inzittenden van dat treinstel werden vastgehouden. De politie lijkt — blijkens de verklaringen van de verschillende betrokken commandanten — zich te hebben laten leiden door eerdere ervaringen met treinen met voetbalsupporters. Maar naar de mening van de Commissie gaat deze vergelijking op enkele belangrijke punten mank.

Dat de politie voetbalsupporters in een trein of bus als groep behandelt is, gelet op de lange historie van supportersrellen, begrijpelijk. De ervaring leert dat voetbalsupporters die zich tijdens het vervoer misdragen, ook een ernstig gevaar voor verstoring van de openbare orde na dat vervoer opleveren.

Maar bij de trein met Italianen was de situatie anders. Het was helemaal niet zeker dat de inzittenden (of een belangrijk deel daarvan) het oogmerk hadden om in de stad ernstige ordeverstoringen te veroorzaken. Ook was er geen aanleiding het gezelschap als een groep te behandelen. Uit de vernielingen in de trein viel dat niet af te leiden. De waarnemingen van de verkenningseenheid wezen weliswaar uit *dat* er vernielingen waren aangericht, maar ook dat niet meer dan enkele van de inzittenden die vernielingen hadden gepleegd. De politie moet hebben waargenomen dat de groep zeer divers was samengesteld. Onder die omstandigheden kon de politie niet in redelijkheid tot de conclusie komen dat het toelaten van deze groep demonstranten in de binnenstad tot ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden zou leiden. Daarmee is niet aan het criterium van artikel 175 Gemeentewet voor het geven van een bevel voldaan.

Doelmatigheid

Ook uit een oogpunt van doelmatigheid vallen vraagtekens bij het politieoptreden te plaatsen. Kon in redelijkheid wel tot de verwijdering van een (divers samengestelde, van een grotere groep van ongeveer 2000 mensen deel uitmakende) groep van 150 mensen worden besloten gelet op de gevolgen van de effectuering van het bevel? Vanzelfsprekend moet (ook) die vraag beantwoord worden vanuit het inzicht dat de politieleiding had ten tijde van het geven van het bevel. Maar ook vanuit dat inzicht betwijfelt de Commissie — evenals verschillende politiefunctionarissen ter plaatse dat deden — of wel een juiste beslissing is genomen. Het was immers te voorzien dat de grote groep Italianen zich solidair met hun landgenoten zouden betonen, dat de gebeurtenissen bij het Centraal Station mensen van de werklozendemonstratie zouden aantrekken, dat het vervoer van de Italianen naar het buitenland een complexe aangelegenheid zou worden en dat dit ook zou gelden voor de behandeling en verzorging van de Italianen. Naar het oordeel van de Commissie bestaat er dan ook twijfel of de politie op het moment dat zij de beslissing nam in redelijkheid mocht aannemen dat de voordelen van het politieoptreden zwaarder wogen dan de nadelen daarvan.

Deze overweging is echter, gelet op de beleidsvrijheid die de politie toekomt, voor de Commissie geen zelfstandige grond voor een oordeel over de rechtmatigheid van het politieoptreden.

Veiligheidsbelang versus vrijheid van demonstratie

De politie heeft zich bij haar beslissing tot verwijdering van de Italianen, conform de primaire doelstelling van haar beleid, laten leiden door het veiligheidsbelang; dit belang behoort uiteindelijk boven andere belangen te prevaleren. De Commissie kan echter niet tot een andere conclusie komen dan dat de politie — daarbij gedekt door het beleidscentrum — het zekere voor het onzekere heeft genomen, maar daarbij maatregelen heeft getroffen die een ernstige, niet toelaatbare inbreuk op de rechten van de betrokken Italianen inhielden. In de daarbij horende afweging van belangen heeft de politie aan de vrijheid van demonstratie onvoldoende gewicht toegekend.

3 Arrestaties bij Vrankrijk

De Commissie conformeert zich aan het oordeel van de Amsterdamse president in kort geding dat niet gezegd kon worden dat de aanwijzingen met betrekking tot een criminele organisatie (artikel 140 Wetboek van Strafrecht) zo ontoereikend waren, dat hierop niet de verdenking voor het bestaan ervan had kunnen worden gegrond (vonnis van 17 juni 1997). De Commissie gaat alleen na of individuele arrestanten als verdachte van deelneming aan de criminele organisatie konden worden beschouwd.

Uitgaande van de criteria, zoals die hierboven door de politie zijn beschreven, kan de Commissie tot geen andere conclusie komen dan dat *a.* de verdenking vooraf, op het moment van de arrestatie, door de politie niet zodanig ten aanzien van personen kon worden geïndividualiseerd dat zij in redelijkheid tot aanhouding had kunnen overgaan, en *b.* de politie die verdenking ook achteraf, op grond van het in de processen-verbaal beschreven onderzoek, niet hard heeft kunnen maken.

a. geen verdenking

Ten tijde van de arrestaties bestond er, anders dan de politie beweert, geen op de aangehouden personen terug te voeren relatie met de strafbare feiten zoals die gedurende de twee voorafgaande dagen in de stad waren gepleegd, ook al bestonden er aanwijzingen dat de vernielingen waren aangericht door groepjes die vanuit Vrankrijk opereerden. Ten tijde van de arrestaties kon evenmin — in de jurisprudentie is dat het beslissende criterium — een concrete relatie worden gelegd tussen de aangehouden personen en de plannen die door de organisatie zouden zijn beraamd om strafbare feiten te plegen. Het moet — in de woorden van de Hoge Raad (NJ 1991, 442) — gaan om gedragingen die strekken tot verwezenlijking van het *oogmerk* om strafbare feiten te plegen dan wel om gedragingen die daarmee rechtstreeks verband houden. Dat de grote groep van ruim 300 personen uit Vrankrijk was komen lopen en van plan was naar het hoofdbureau te gaan om te protesteren tegen de eerdere arrestaties, kan bepaald niet als aanwijzing voor dergelijke gedragingen worden gezien, ook al bestond het vermoeden dat temidden van de groep wellicht personen zaten die niet voor gewelddadige acties (in de sfeer van vernielingen of openlijke geweldpleging) zouden terugschrikken. Het in gezelschap zijn van deelnemers aan een criminele organisatie is niet toereikend.

Op deze wijze toetsend kwam ook de president van de Amsterdamse rechtbank tot het oordeel dat er geen sprake was van een voldoende gerechtvaardigde verdenking ten aanzien van de aangehouden personen die het kort geding hadden aangespannen. De overige gevallen verschillen niet wezenlijk van de situaties die aan de kort geding-rechter zijn voorgelegd.

De Commissie voegt hieraan nog toe dat zij het aannemelijk acht dat er zoveel demonstranten en passanten in Vrankrijk aanwezig waren die geen band met de 'harde kern' hadden en ook uitdrukkelijk niet van plan waren om met geweld op weg naar en bij het hoofdbureau te demonstreren, dat zij zich haast niet kan voorstellen dat dit niet bij de politie bekend was, als de politie tenminste over zo'n goede informatie beschikte als waarover zij zegt te beschikken. Om alle aanwezigen in de groep aan te kunnen merken als deelnemers aan een criminele

organisatie, zou op dat moment toch *gebleken* moeten zijn dat allen betrokken waren bij de realisering van het criminele oogmerk. Het gezicht met shawl of muts bedekken — om herkenning, ook voor de aanwezige camera's, te voorkomen — is daarvoor ontoereikend. Het betuigen van sympathie levert nog geen deelneming op in de zin van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Het enkel behoren tot een groep geldt niet als criterium. Artikel 140 creëert geen collectieve aansprakelijkheid. Overeind blijft het in het Nederlandse recht geldende beginsel van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor individuele gedragingen.

De Commissie merkt hierbij nog op dat de seinkogel en de vuurwerkpijlen werden afgevuurd nadat de aanhouding van de grote groep al had plaatsgevonden — en de beslissing tot toepassing van artikel 140 Wetboek van Strafrecht dus al was genomen — zodat die voorvallen niet kunnen worden aangedragen als versterking van de verdenking op basis waarvan tot aanhouding is overgegaan.

In theorie is nog denkbaar dat de demonstranten werden aangemerkt als medeplegers van deelneming aan een criminele organisatie, maar daarvoor dient tenminste aannemelijk te worden gemaakt dat er een relatie aanwezig is met de verwezenlijking van de criminele doelstelling. De groepsdynamiek die hoort bij een zich vormende of voortbewegende stoet demonstranten kan bezwaarlijk als het medeplegen van deelneming aan een misdadig samenwerkingsverband worden gezien.

Verder merkt de Commissie op dat de opdrachten tot aanhouding duidelijk waren en voor de aanhoudende politieambtenaren geen of nauwelijks ruimte boden om te nuanceren: de opdrachten hadden betrekking op 'iedereen die uit Vrankrijk kwam' (zoals de eerste groep van 15 personen) of op de grote specifiek omschreven groep (van naar later bleek 341 personen) die vóór Vrankrijk was ingesloten of op de groepjes die later het pand verlieten (in totaal wederom 15 personen).

In al deze gevallen waren de opdrachten, zij het met instemming van de overige leden van de driehoek, van de hoofdofficier afkomstig of onder zijn gezag gegeven. De verantwoordelijkheid voor de aanhoudingen ligt bij het Openbaar Ministerie en kan niet aan de politie worden toegerekend.

b. geen onderzoek

Ook achteraf heeft de politie in processen-verbaal de verdenking tegen de aangehouden personen niet hard kunnen maken. De documenten die in relatie tot artikel 140 Wetboek van Strafrecht zijn opgemaakt, dragen een 'cosmetisch' karakter in die zin dat zelfs de meest magere aanwijzingen worden opgevoerd om een verdenking ter zake van artikel 140 Wetboek van Strafrecht te kunnen construeren. Zo worden er ineens waarnemingen uit het verleden gerelateerd (aanwezigheid in Vrankrijk van op vuurwapens gelijkende voorwerpen) zonder dat duidelijk is waarom daartegen destijds dan niet is opgetreden. De Commissie realiseert zich dat de beschreven criteria er in de eerste plaats toe dienden om een algemene verdenking (is er sprake van een criminele organisatie?) te kunnen rechtvaardigen.

Het is duidelijk dat de algemene verdenking, zoals de politie die beschreven heeft, zonder nader onderzoek onvoldoende grond was voor de verdenking van bepaalde individuele personen. Het behoort tot de taak van de politie om na een

aanhouding zodanig opsporingsonderzoek te verrichten dat door het Openbaar Ministerie kan worden bekeken of de zaak met bewijsrechtelijke overtuiging aan de strafrechter kan worden gepresenteerd. De Commissie stelt vast dat een dergelijk onderzoek (dat concreet en individualiseerbaar bewijs had kunnen opleveren) niet heeft plaatsgevonden, hetgeen rechterlijke toetsing ernstig bemoeilijkt.

De politie heeft weliswaar dergelijk onderzoek overwogen (o.m. door Frankrijk binnen te treden en huiszoeking te doen), maar die actie is door het beleidscentrum — op grond van overwegingen waarin de Commissie niet wil treden — afgelast. Weliswaar waren er nog andere mogelijkheden (bijv. het fouilleren van kleine uit Frankrijk komende groepjes, al dan niet, op basis van de Wet wapens en munitie, voorafgaande aan hun aanhouding), maar de Commissie heeft de overtuiging dat nader onderzoek weinig zinvol werd geacht.

De Commissie verwijst in dit verband naar een passage in het logboek van het algemeen bestuur waaruit blijkt dat het beleidscentrum het erom te doen was de aangehouden groep tot woensdag vast te houden en dat direct al bij of na de aanhouding duidelijk was 'dat artikel 140 Wetboek van Strafrecht vermoedelijk niet hard te maken is'.

Aangezien het hier om een beleidsoverweging van het beleidscentrum gaat, zal de Commissie haar niet aan de operationele leiding van de politie toerekenen.

Bejegening

Voor het overige is de Commissie van oordeel dat de arrestaties in het algemeen beheerst zijn verlopen, zij het dat zich daarbij wel enkele incidenten hebben voorgedaan (onheuse betasting, niet of niet goed of te laat medelen van de reden van de aanhouding). De politie heeft voorts gebruik gemaakt van plastic boeien die verboden zijn en die doorgaans voor de arrestant, zeker als de boeien lang blijven zitten, tot zeer onaangename en pijnlijke situaties kunnen leiden. Bovendien zijn personen tegen de afspraak in door het arrestatieteam geblinddoekt.

4 Arrestaties bij jubeldemonstratie

Om een vrij aanzienlijke groep demonstranten die zich in bij noodverordening 'verboden gebied' (zone 3) begeeft, te mogen aanhouden, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- de politie kan de aan te houden personen redelijkerwijs als verdachte van overtreding van de noodverordening aanmerken,
- die aanhouding moet nodig zijn en in een redelijke verhouding staan tot de ernst van de situatie (de gepleegde overtreding, doel van het optreden).

Bij de aanhouding van de groep demonstranten op de Amstel is volgens de Commissie niet aan deze voorwaarden voldaan.

Eerst nadat de groep zich van de Munt verwijderd had, is gewerkt aan een insluiting. Daardoor zijn niet alleen toevallige voorbijgangers tussen de demonstranten terechtgekomen — zoals ook door de politie werd onderkend —, maar ook demonstranten of sympathisanten die zich niet in de verboden zone hadden begeven. Er was naar het oordeel van de Commissie dan ook een onvoldoende geïndividualiseerde verdenking jegens de leden van de opgepakte groep.

Ook aan het noodzaakvereiste en de eis van proportionaliteit is naar het oordeel van de Commissie niet voldaan. Indien de МЕ bij de Munt beter had gefunctioneerd, had het langdurig jubelen in de verboden zone kunnen worden voorkomen. Toen de groep eenmaal in de verboden zone terecht was gekomen, handelde de politie in strijd met haar eigen beleidsuitgangspunt door alleen bij misdrijven (en niet bij overtredingen) tot aanhouding over te gaan. Bij dit type overtreding zou het verwijderen van actievoerders voorrang hebben.

Uit een oogpunt van proportionaliteit rijst bovendien de vraag of de overtreding wel van dien aard was dat daartegen door middel van een aanhouding moest worden opgetreden. Al eerder was in het gebied van zone 3 gedemonstreerd zonder dat daartegen was opgetreden. De reden dat dit nu nodig zou zijn omdat te verwachten was dat de demonstranten nog bij andere hotels zouden gaan 'jubelen', overtuigt de Commissie niet. Nog daargelaten dat het onzeker was of de demonstratie bij andere hotels zou worden voortgezet en of de demonstranten zich daar dan opnieuw in verboden gebied zouden begeven, had door middel van het inzetten van МЕ-eenheden voorkomen kunnen worden dat de demonstranten zone 3 zouden betreden. De politie heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit niet mogelijk was. Met andere woorden: met behoud van het recht van betoging had het beoogde doel, de handhaving van de openbare orde, ook kunnen worden bereikt door middel van een minder zwaar middel dan het aanhouden van een zo omvangrijke groep mensen.

5 Opvang van arrestanten

De Commissie constateert dat het politieoptreden voor wat betreft de behandeling en bejegening van de arrestanten op verschillende punten gebreken vertoont. Dat is hiervoor al aangegeven voor het niet of onvoldoende meedelen van de reden van aanhouding, de wijze van aanhouding door het arrestatieteam, het gebruik van de plastic boeien en het fouilleren van vrouwen door mannen.

De grote aantallen arrestanten leidden tot problemen bij het transport. De arrestanten moesten lang wachten voordat zij werden afgevoerd. Sommige arrestanten hadden geen zitplaats. Arrestanten geboeid laten staan in een rijdende bus, kan tot gevaarlijke situaties leiden. De demonstranten van de jubeldemonstratie gingen via een omweg (Badhoevedorp) naar de P1 Over-Amstel, geboeid en zonder toiletgelegenheid. Het transport heeft naar de mening van de Commissie veel te lang geduurd. Het ophouden van de 150 Italianen duurde zo lang dat hen eerder eten en drinken had moeten worden verstrekt.

De situatie voorafgaande aan de inboeking van de arrestanten bij de P1 Over-Amstel was, zoals één van de МЕ-commandanten het uitdrukte, 'mensonwaardig'. De bussen moesten lang wachten, ten dele in een benauwde toegangssluis, en er was onvoldoende toiletgelegenheid.

De Commissie laat in het midden of de omstandigheden waaronder de arrestanten werden opgehouden, de politie dan wel de directie van de P1 Over-Amstel moeten worden aangerekend. Zij is van mening dat de politie in ieder geval verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop afspraken ten aanzien van bejegening en verzorging worden gemaakt. Naar het oordeel van de Commissie had de politie er daarom goed aan gedaan niet alleen ruimte te reserveren maar ook

afspraken te maken over de kwaliteit van de opvang, ook in geval van grote aantallen arrestanten.

De Commissie is van oordeel dat de arrestanten die in verzekering zijn gesteld, ten onrechte juridische bijstand is onthouden. Buitenlandse arrestanten hadden in een voor hen begrijpelijke taal van de gang van zaken op de hoogte moeten worden gesteld. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de arrestanten als groep en niet als individueel aangehouden personen zijn behandeld.

Zij is verder van mening dat de arrestanten in de gelegenheid hadden moeten worden gesteld hun familie van de aanhouding op de hoogte te brengen. Het valt niet in te zien dat enig onderzoeksbelang zich daartegen verzette.

Bij verschillende arrestanten kon op het moment van heenwenden de fouillering niet direct worden teruggegeven. De Commissie is van mening dat verbeteringen in het systeem van administratie aangaande de fouillering bij grote aantallen arrestanten noodzakelijk zijn om dit in de toekomst te voorkomen. Zij heeft overigens van de korpsleiding vernomen dat daaraan al wordt gewerkt.

6 Eindoordeel

Omvang onderzoek en algemene conclusie

De Commissie voor de politiekachten Amsterdam-Amstelland heeft een onderzoek ingesteld naar de klachten die naar aanleiding van het politieoptreden tijdens de Eurotop in juni 1997 te Amsterdam zijn ingediend. Dit onderzoek, waaraan de politie loyaal en integer heeft meegewerkt, had in hoofdzaak betrekking op drie massale arrestaties: het vasthouden van Italianen op het Centraal Station (met het oog op het terugsturen van de Italiaanse trein op zaterdag 14 juni), de arrestatie van enkele honderden personen bij het pand Vrankrijk (zondag 15 juni) en de arrestatie van een grote groep betogers bij een jubeldemonstratie (maandag 16 juni).

De Commissie heeft vooral onderzocht of de politie op goede gronden tot arrestatie is overgegaan en hoe de arrestanten daarna door de politie zijn bejegend en opgevangen. De Commissie heeft geen oordeel uitgesproken over de uitzetting van de buitenlandse arrestanten, omdat dit een verantwoordelijkheid is van het ministerie van justitie. De behandeling van de arrestanten in de verschillende gevangenissen wordt door een andere commissie onderzocht.

De algemene conclusie van het onderzoek luidt dat de drie massa-arrestaties (in totaal ongeveer 650 personen) onterecht zijn geweest en dat de kritiek op de bejegening en opvang van de arrestanten hoofdzakelijk gegrond is.

Trein met Italianen

Met betrekking tot het terugsturen van de trein met Italianen overweegt de Commissie dat de politie een verkeerde afweging heeft gemaakt tussen aan de ene kant een ongestoord en veilig verloop van de Eurotop en aan de andere kant een ongestoorde uitoefening van het grondwettelijke recht op betoging en de vrijheid van meningsuiting. De politie had onvoldoende reden om het veiligheidsbelang te laten prevaleren. De ernst van de vernielingen in de trein was niet zodanig dat er een ernstig gevaar bestond dat de groep van 150 Italianen in de stad de openbare orde zou gaan verstoren. Daarmee was niet aan het wettelijke criterium

voldaan. Bovendien handelde de politie in strijd met het vereiste van doelmatigheid: niet gezegd kan worden dat de voordelen van de verwijdering uit Amsterdam zwaarder wogen dan de nadelen ervan.

Vrankrijk

De arrestatie van 371 personen die uit het pand Vrankrijk kwamen, vond plaats omdat zij ervan verdacht werden deel te nemen aan een criminele organisatie (artikel 140 Wetboek van Strafrecht). De Commissie is van oordeel dat de politie deze personen in redelijkheid niet als verdachte van dit strafbare feit heeft kunnen aanmerken. Daarvoor is immers vereist dat iedere persoon zich individueel schuldig maakt aan concrete gedragingen die strekken tot de verwezenlijking van de criminele doelstelling. Het enkele feit dat de arrestanten uit Vrankrijk afkomstig waren of behoorden tot een groep van de organisatie die bij het hoofdbureau van politie wilde gaan demonstreren als protest tegen eerdere arrestaties, kan niet als een dergelijke gedraging worden beschouwd, ook al waren er aanwijzingen dat vanuit Vrankrijk acties werden georganiseerd om de orde te verstoren en vernielingen te plegen. Het Nederlandse strafrecht kent geen collectieve aansprakelijkheid.

Omdat de opdracht tot arrestatie bij Vrankrijk werd gegeven door de hoofdofficier van justitie, legt de Commissie de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij de politie. De politie wordt ook niet aangerekend dat er na de aanhouding geen opsporingsonderzoek is verricht om de verdenking (op grond waarvan de aanhoudingen plaatsvonden) te versterken en te concretiseren, waardoor rechterlijke controle op het gebruik van bevoegdheden mogelijk zou zijn geweest. De politie wilde een dergelijk onderzoek wel instellen, maar dat werd door het beleidscentrum afgelast of weinig zinvol geacht.

Jubeldemonstratie

Ten aanzien van de groep van ongeveer 150 personen bij de jubeldemonstratie concludeert de Commissie dat hun arrestatie onjuist was. Weliswaar had een aantal van hen zich in een verboden zone begeven (waar op grond van een noodverordening van de burgemeester niet gedemonstreerd mocht worden), maar niet iedereen in de groep kon er in redelijkheid van verdacht worden die verordening te hebben overtreden. Bovendien was de arrestatie in strijd met het vereiste van subsidiariteit. Het doel — geen verstoring van de nachtrust van de staatshoofden en regeringsleiders — had immers ook met een minder zwaar middel kunnen worden bereikt, namelijk door de groep met behulp van de mobiele eenheid uit het verboden gebied te verwijderen. Deze tactiek wordt ook uitdrukkelijk genoemd in de algemene beleidsuitgangspunten zoals de politie die in haar draaiboek heeft opgenomen.

Geweld en bejegening van arrestanten

De Commissie is van oordeel dat de politie gedurende de Eurotop over de hele linie beheerst is opgetreden. Toch heeft de Commissie enkele voorvallen vastgesteld waarbij onnodig hardhandig is opgetreden.

De wijze van arrestatie gebeurde ook niet altijd zachtzinnig. Sommige arrestanten zijn tegen de afspraken in geblinddoekt. De politie maakte gebruik van plastic handboeien (tie-rips) die verboden zijn. Vrouwelijke arrestanten zijn een

enkele keer onheus door mannelijke politieambtenaren betast. De reden van de aanhouding is niet, niet goed of te laat meegedeeld. Het vervoer in de autobussen heeft te lang geduurd. De Italianen hebben te lang op eten en drinken moeten wachten. De politie bleek onvoldoende bereid om buitenlandse arrestanten in het Engels uit te leggen wat er stond te gebeuren. Er was onvoldoende toiletgelegenheid. Het teruggeven van de inbeslaggenomen voorwerpen gebeurde chaotisch. Arrestanten mochten niet telefoneren. Wie in verzekering was gesteld, werd ten onrechte juridische bijstand onthouden.

De politie erkent weliswaar dat er bij de opvang van de arrestanten zaken niet goed zijn gegaan, maar beroept zich daarbij op een overmachtsituatie omdat zij zulke grote aantallen arrestaties niet had verwacht. De Commissie acht dit geen sterk argument, omdat naar haar inzicht de politie er zelf de oorzaak van is geweest dat zij in die situatie, zo die al zo ernstig was, terecht is gekomen (door de echte geweldplegers niet eerder aan te houden, doordat de informatie niet altijd goed is doorgekomen omdat de vernielingen wel bleken mee te vallen, doordat de politie zich niet voldoende had geprepareerd op de centrale functie van het pand Vrankrijk in het verzet tegen de Eurotop, omdat er betere afspraken gemaakt hadden moeten worden over de kwaliteit van de opvang van arrestanten).

Algemeen

De Commissie stelt vast dat de politie geslaagd is in haar primaire doelstelling, het waarborgen van een ongestoord en veilig verloop van de Eurotop. Voor een belangrijk deel is dat te danken aan de omvangrijke, intensieve en professionele voorbereiding. Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat het behalen van deze doelstelling een hoge prijs heeft gehad.

De Commissie heeft de overtuiging dat het politieoptreden sterk is beïnvloed door een vertekende beeldvorming over wat er in de stad gebeurde of stond te gebeuren. Daardoor heeft de besluitvorming tijdens de Eurotop, mede tegen de achtergrond van de grote politieke druk die op de organisatie van de politie lag, soms al te rigoureuus plaatsgevonden.

De Commissie realiseert zich dat de aandacht die de massale arrestaties in dit rapport hebben gekregen, de waardering voor de totale inspanningen van de politie voorafgaande aan en gedurende de Eurotop kleurt. De Commissie hecht er in dit verband aan op te merken dat dit rapport geen algehele beoordeling van het politiebeleid inhoudt.