



De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten

De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
December 2014

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen	9
Summary and recommendations	15
1. Inleiding	23
1.1 Inleiding en aanleiding	23
1.2 Doelstelling	23
1.3 Onderzoeksvraag	23
1.4 Afbakening en definitie	23
1.5 Onderzoeksaanpak en -methode	24
1.6 Leeswijzer	24
2. Onderzoekresultaten	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Wetgeving en beleid	27
2.2.1 Wetgeving algemeen	28
2.2.2 De informatiefase, de evaluatiefase en beslissings- en uitvoeringsfase	28
2.2.2.1 Informatie fase	29
2.2.2.2 Evaluatie en beslissingsfase	29
2.2.2.3 Uitvoeringsfase	30
2.2.3 Beleid	31
2.3 Praktijk van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten	31
2.3.1 Actoren betrokken bij de uitvoering	31
2.3.2 Beveiliging van gezagsdragers in de praktijk	32
2.3.3 Samenwerking	32
2.3.4 Verschillende visies over de regulering van de bestaande praktijk	35
2.4 Een uitstapje naar de ontwikkelingen op het gebied van bewaken en beveiligen in Nederland	36
3. Analyse	41

Gebruikte afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	Algemene Zaken
BAK	afdeling Binnenlandse aangelegenheden en koninkrijksrelaties van het ministerie van AZ
BB	afdeling Buitenlandse Betrekkingen van het ministerie van Algemene zaken
BPZ	Basis politie zorg
CBB	Coördinator bewaken en beveiligen
CCB	Crisis en Conflictbeheersing
DB3	Directie Bewaken, Beveiliging, Burgerluchtvaart
DLIO	Dienst Landelijk Informatie Organisatie
DRIO	De diensten van de lokale eenheden
KPSM	korps politie Sint Maarten
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MvT	Memorie van Toelichting
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	openbaar ministerie
PG	Procureur-Generaal
RID-WIV	Regionale Informatiedienst en Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
SG	Secretaris-Generaal
TEZV&T	Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie
VDSM	Veiligheidsdienst Sint Maarten
VKS	Vrijwilligers Korps Sint Maarten

Voorwoord

In zijn Jaarplan 2014 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2014 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de beveiliging van gezagsdragers. Dit inspectieonderzoek is ingegeven door incidenten zowel binnen het Caribische deel van het Koninkrijk als elders ter wereld.

Uit het onderzoek blijkt dat de beveiliging van gezagsdragers op wettelijk niveau niet adequaat is geregeld. Weliswaar zijn in verschillende wetten relevante bepalingen te vinden, maar uitvoeringswetgeving en ook beleid ontbreken. Daar komt bij dat niet alle in de wet genoemde actoren zich bewust zijn van hun wettelijke taak en sommige actoren zich in de praktijk bezig houden met de uitvoering van de beveiliging, terwijl de wetgever hen geen taak geeft. De beveiliging van gezagsdragers is ad hoc georganiseerd bij per situatie wisselende uitvoerders en gezagsstructuren. Deze situatie heeft tot op heden geen knelpunten opgeleverd omdat zich in Sint Maarten zich nog geen beveiligingsincident van betekenis heeft voorgedaan.

De Raad stelt vast dat het onderwerp bij de minister van Algemene zaken en de minister van Justitie op de agenda staat en dat men het erover eens is dat de materie toe is aan doorontwikkeling en kaderstelling. Ook de Raad is van mening dat het belangrijk is dat de beveiliging van gezagsdragers in wetgeving en beleid nader wordt uitgewerkt, en stelt tot zijn tevredenheid vast dat onder beleidsmakers in Sint Maarten hiertoe concrete voorstellen zijn gedaan. Het is nu zaak daarmee gezamenlijk verder te gaan en afdoende regelgeving te treffen, waarmee de praktijk uit de voeten kan.

Een ieder die is benaderd was bereid zijn medewerking te verlenen. De Raad dankt alle geïnterviewden hartelijk voor hun bijdrage, zonder welke dit rapport niet tot stand was gekomen.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING,

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter,
Mr. F.E. Richards,
Mr. T.P.L. Bot.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

In zijn Jaarplan 2014 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2014 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de beveiliging van gezagsdragers. Dit inspectieonderzoek is ingegeven door incidenten zowel binnen het Caribische deel van het Koninkrijk als elders ter wereld. Dit rapport beantwoordt de vraag of en in welke mate de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten is geregeld. Dat is van belang omdat aanslagen op gezagsdragers de democratische rechtsorde aantasten. Het zoveel mogelijk waarborgen van de nationale veiligheid is een randvoorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsorde. Een gezagsdrager is een functionaris die de democratische rechtsorde vorm geeft. Gezagsdragers moeten hun ambt ongestoord kunnen uitoefenen. Door een verharding van de maatschappij en de misdaad en als gevolg van internationale factoren neemt ook het risico van incidenten zoals aanslagen op gezagsdragers toe. Vanwege het verhoogde risico en het van belang van het goed functioneren van de democratische rechtsorde dient de beveiliging van gezagsdragers zo goed mogelijk te zijn geregeld.

Uit het onderzoek blijkt dat de materie op wettelijk niveau niet adequaat en slechts gedeeltelijk is geregeld. Weliswaar zijn in verschillende wetten relevante bepalingen te vinden, echter een samenhangend geheel vormt het niet. Uitvoeringswetgeving en ook beleid ontbreken.

De beveiliging van gezagsdragers is onder te verdelen in drie fases. De Raad behandelt de theorie en de praktijk aan de hand van die fases.

Informatiefase

Het beveiligingsproces begint met het verzamelen van informatie over mogelijke dreiging en risico's.

Wettelijke grondslag

In Sint Maarten is de informatieverwerking ten behoeve van de nationale veiligheid die mede de beveiliging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten omvat, een taak van de Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM). Artikel 3, eerste lid, onder sub c van de Landsverordening Veiligheidsdienst bepaalt dat de VDSM de taak heeft om bevorderende maatregelen te nemen ter bescherming van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur en de veiligheid van het land en het Koninkrijk. Nadere uitwerking van deze zogeheten c-taak van de VDSM is er in Sint Maarten niet. Uit de memorie van toelichting bij de Landsverordening Veiligheidsdienst blijkt de taakstelling duidelijker. "De dienst zorgt voor de nationale veiligheid onder meer door tijdig bedreiging van de belangen van de staat en de risico's te onderkennen die niet direct zichtbaar zijn en signaleert, adviseert en mobiliseert." "De dienst zal bijvoorbeeld (dreigings) informatie aanleveren op basis waarvan anderen (bijvoorbeeld de politie) passende maatregelen kunnen nemen."

Praktijk

De VDSM heeft in Sint Maarten een cruciale taak bij de bescherming van de gezagsdragers en de democratische rechtsorde. Het onderzoek wijst uit dat de informatietaak in het proces van beveiliging van niet alleen gezagsdragers, maar ook overige personen, objecten en diensten door de wetgever specifiek aan de VDSM is toebedeeld en in Sint Maarten ook door de VDSM wordt uitgevoerd. In de praktijk verstrekt de VDSM de exploitabel¹ gemaakte informatie in het kader van de zogenoemde c-taak doorgaans aan de politie en aan het hoofd beveiliging. Alleen bij opschaling – dat wil zeggen meer dan routinematige beveiliging

¹ De aard en de taak van inlichtingendiensten zoals de VDSM of de inlichtingendiensten van de politie is zodanig dat bepaalde informatie waarover de dienst beschikt en de bronnen waaruit die informatie voortkomt, er zich per definitie niet voor lenen om met derden te worden gedeeld. Inlichtingendiensten zullen hun informatie eerst bruikbaar, exploitabel, maken voor derden. Dan wordt voor derden een verstrekings proces-verbaal gemaakt.

– en acute dreiging en in de strafrechtelijke sfeer verloopt de informatiedeling via de ministers van Algemene zaken, Justitie of het openbaar ministerie. Desgevraagd deelt het hoofd van de basis politiezorg (BPZ) de Raad mee dat de inzet van de informatie-afdeling van de politie slechts ter ondersteuning van de uitvoering betrokken is bij de beveiliging van gezagsdragers. Een woordvoerder van de info-unit meldt dat deze unit sinds 2014 tweemaal op verzoek van VDSM aan VDSM informatie heeft verstrekt voorafgaand aan een grootschalig evenement.

Evaluatie- en beslissingsfase

In de evaluatie- en beslissingsfase worden de ontvangen informatie en de betrokken belangen gewogen en wordt beslist of beveiligd gaat worden. Tevens voorziet deze fase in een beoordeling van voorgestelde maatregelen en dreigingsinschatting op volledigheid en proportionaliteit. Tijdens de uitvoering van de beveiliging zou periodiek getoetst moeten worden of de getroffen maatregelen al dan niet moeten voortduren en dienen de getroffen maatregelen na de beëindiging daarvan geëvalueerd te worden.

Wettelijke grondslag

In de wet- en regelgeving is voor wat betreft deze fase niets specifiek voor de beveiliging van gezagsdragers opgenomen. Niet is bepaald wie of welke instantie verantwoordelijk is voor de beslissing al dan niet beveiligingsmaatregelen in te zetten.

De wetgeving in Sint Maarten regelt wel de beveiliging van personen (in de Rijkswet politie) en de beveiliging van objecten en diensten (in de Landsverordening politie en politieregeling 1999). Ingevolge de Rijkswet politie valt het waken voor de veiligheid van personen onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het maakt deel uit van de politietaak om zorg te dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde valt uiteen in openbare orde handhaving en strafrechtelijke handhaving.² En het bevoegd gezag is de procureur-generaal indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de minister van Justitie indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde.³ Daarnaast staat in de memorie van toelichting van de Rijkswet politie dat persoonsbeveiliging in de regel wordt ingezet wanneer bij een gebeurtenis voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of andere ernstige delicten valt te vrezen. “In de regel” impliceert dat persoonsbeveiliging ook kan worden ingezet voor niet nader in die memorie genoemde redenen.

De taak van het bevoegd gezag is niet uitgeschreven in de voor Sint Maarten geldende wetgeving. Nederland kent voor beveiliging van personen in het decentrale domein nagenoeg gelijke bepalingen als Sint Maarten. Om die reden ligt het voor de hand voor de in Sint Maarten ontbrekende uitwerking van die bepalingen, te weten het antwoord op de vraag wat de taak van het bevoegd gezag inhoudt, naar Nederland te kijken. Die bepalingen zijn in Nederland wel naar regelgeving en beleid vertaald en kunnen als handvat dienen voor de interpretatie van de wetgeving in Sint Maarten.

De ernst van de dreiging en in het bijzonder het effect en de aard van de verwachte gebeurtenissen is in Nederland bepalend voor de vraag bij wie het primaat ligt binnen het lokale gezag. Zo is de hoofdofficier van justitie verantwoordelijk en beslissingsbevoegd wanneer gevreesd wordt voor het leven van **personen**, hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten. Ligt het te verwachte effect en aard van de gebeurtenissen op het terrein van openbare orde (**objecten**) dan ligt het primaat bij de burgemeester. Waar het bevoegd gezag voor de beveiliging van **personen** in Nederland binnen het lokale gezag de burgemeester en de hoofdofficier van justitie zijn, zijn in de Sint Maartense wetgeving de minister van Justitie en de PG het bevoegd gezag. Trekken wij deze lijn door dan is de minister van Justitie of de PG het bevoegd gezag die verantwoordelijk is voor de evaluatie- en beslissingsfase.

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen de minister van Justitie en PG kan ook weer een handvat worden gevonden in het beleid in Nederland zoals dat is vastgesteld door de PG in de “Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten”. De PG is verantwoordelijk en beslissingsbevoegd wanneer gevreesd wordt

² Artikel 1, tweede lid, artikel 5 van de Rijkswet Politie en artikel 16 en 17 van de Rijkswet politie (impliciet).

³ Artikel 16 en 17 Rijkswet politie.

voor het leven van personen, hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten. De minister van Justitie is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde primair verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten.

De PG en de minister van Justitie zullen als bevoegd gezag vaak maatregelen moet afstemmen. Bij beveiliging van personen inclusief gezagsdragers zullen vaak ook maatregelen getroffen moeten worden in het kader van de openbare orde en veiligheid. Artikel 19 Rijkswet politie voorziet in een overlegmoment, het driehoeksoverleg (waaraan de minister van Justitie, de korpschef en het OM deelnemen) waarin ook zulke maatregelen afgestemd kunnen worden.

Tot slot acht de Raad het van belang dat periodiek beoordeeld wordt of de ingezette beveiligingsmaatregelen moeten worden voortgezet. Na de beëindiging van de beveiliging dienen de getroffen maatregelen te worden geëvalueerd.

Praktijk

Vanaf de evaluatie- en beoordelingsfase is de praktijk verre van wat de wetgever heeft beoogd. Behalve bij opschaling, acute dreiging, of dreiging in de strafrechtelijke sfeer zijn de bij wet aangewezen bevoegde autoriteiten, te weten de minister van Justitie en de PG, nauwelijks betrokken bij de beveiliging van gezagsdragers. Zoals hierboven in de informatiefase is vermeld, gaat de informatie van de VDSM meestal direct naar de uitvoerenden. Het korps en het hoofd beveiliging (de uitvoerders) evalueren de informatie en betrokken belangen en nemen de beslissingen. De Raad stelt vast dat er goede samenwerking en informatiedeling is tussen de VDSM, het korps en het hoofd beveiliging.

Het aantal gevallen van acute bedreiging van Sint Maartense gezagsdragers is tot nu toe gering geweest. Toch is de Raad net als alle actoren van mening dat de beveiliging van gezagsdragers formeel moet worden geregeld. Van alle actoren onderkent en benoemt alleen de VDSM de behoefte aan een instantie die de informatie van de VDSM en andere belangen afweegt om vervolgens een beveiligingsopdracht te geven. De evaluatie en weging van de verkregen informatie en andere belangen kan niet over gelaten worden aan de uitvoerenden. De wetgever heeft daarvoor als bevoegde autoriteiten aangewezen de minister van Justitie (voor wat betreft de beveiliging van in het kader van de openbare orde handhaving en de beveiliging van objecten en diensten), en de PG (het OM) voor de persoonsbeveiliging voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Rijkswet politie). Het is zaak dat deze instanties in de praktijk hun rol als bevoegde autoriteiten onderkennen en vervolgens ook oppakken.

Periodieke beoordeling of ingezette beveiligingsmaatregelen moeten worden voortgezet en eindevaluatie na getroffen maatregelen ontbreken thans in Sint Maarten.

Voorafgaand daaraan dient het operationele kader, het beleid en de prioriteiten voor de beveiliging van de (fysieke) nationale veiligheid en in het verlengde daarvan de beveiliging van gezagsdragers te worden vastgesteld door de minister van Algemene Zaken in overleg met de minister van Justitie. De Raad vindt de samenwerking tussen de ministeries van Algemene Zaken en Justitie onontbeerlijk voor de goede regulering van de beveiliging van gezagsdragers.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase vindt de daadwerkelijke beveiliging plaats.

Wettelijke grondslag

De wetgeving is Sint Maarten maakt duidelijk dat de politie als enige is belast met de uitvoering. Het bewakings- en beveiligingsdomein behoort op grond van de Rijkswet politie, de Landsverordening Politie en de Politieregeling 1999 tot de taak van de politie. Persoonsbeveiliging in de zin van de Rijkswet politie is de beveiliging zoals die door de politie wordt uitgevoerd in het kader van de handhaving van de rechtsorde en in opdracht van het bevoegd gezag. De wet zwijgt over de manier waarop deze taak moet worden uitgevoerd en er is geen beleid voorhanden.

Praktijk

De Raad heeft vastgesteld dat de beveiliging in Sint Maarten in 4 vormen plaatsvindt, te weten: de persoonsbegeleiding van bepaalde Sint Maartense ministers waarvoor een protocollaire beveiliging wenselijk wordt geacht, de persoonsbegeleiding van in reizende buitenlandse gezagsdragers en overige zeer belangrijke personen (de zogeheten Vips), de beveiliging bij grootschalige evenementen (bijvoorbeeld Carnaval, Heineken regatta en Parlatino) en de adhoc georganiseerde beveiliging van personen bij concrete dreiging en risico door het politie korps. Deze vier vormen van beveiliging gaan gepaard met wisselende actoren en de daarbij behorende gezagsstructuren.

Persoonsbegeleiding wordt aangestuurd door het hoofd beveiliging. Hij is ingedeeld bij het ministerie van Algemene zaken. Het hoofd beveiliging maakt gebruik van krachten ondergebracht in de "AZ-Unit beveiliging in oprichting". Deze medewerkers staan op de loonlijst van uiteenlopende organisaties en diensten zoals het Vrijwilligers Korps Sint Maarten (VKS) en de inspectiedienst van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (Inspectiedienst TEZV&T). Deze personen zijn benoemd tot buitengewoon agent van politie.

In de praktijk blijkt de coördinatie van de beveiliging van de Heineken regatta bij de kustwacht te liggen en van het carnaval bij de brandweer. De gehanteerde draaiboeken regelen voornamelijk het operationele aspect van beveiliging, in het kader van de openbare orde handhaving. De link tussen de openbare orde handhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt nauwelijks gelegd. Voorbereiding van en afspraken over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij grootschalige evenementen, en dus de gezags- en verantwoordingslijnen, zijn door de jaren heen amper gemaakt. Het hoofd van de justitiële divisie meldt dat de justitiële divisie dit jaar voor het eerst is betrokken bij de voorbereiding van twee grootschalige evenementen. Tot slot is er evenmin sprake van evaluatie van de ingezette maatregelen. Het hoofd beveiliging is de spin in het web dat hangt bij het ministerie van Algemene zaken. Deze praktijk is in strijd met wat de wetgever heeft beoogd. De Raad vindt dat onwenselijk. Daarenboven heeft de Raad bedenkingen of de beveiliging waarmee het hoofd beveiliging zich in de praktijk bezig houdt nuttig dan wel noodzakelijk is. Het is voor de Raad niet direct zichtbaar wat de toegevoegde waarde is. Normaal gesproken wordt voor het antwoord op de vraag of beveiliging noodzakelijk is periodiek of ad hoc een afweging gemaakt van de (voorstelbaarheid van de) dreiging en van de bestaande weerstand daartegen. Als een voorstelbare of concrete dreiging ontbreekt is beveiliging niet nodig. In Sint Maarten heeft zich in de praktijk een soort 'routinematige' beveiliging van vooral ministers ontwikkeld. Kennelijk is er door sommige gezagsdragers behoefte aan maar de vraag zou gesteld moeten worden, of deze beveiliging noodzakelijk is. Daarbij zou aan de orde kunnen zijn de vraag of er redenen zijn om in Sint Maarten ministers bij 'normale dienstaangelegenheden' te beveiligen en zo ja, of de huidige vorm van beveiliging dan de meest adequate is. Sint Maarten is immers een kleine gemeenschap waarin ministers zich vaak ook 'onbeveiligd' vrijelijk bewegen, aanspreekbaar zijn en aangesproken worden. Het is primair aan het bestuur om hierin een positie te bepalen.

Conclusie

Het is de Raad uit het onderzoek gebleken dat hoewel de beveiliging van gezagsdragers niet bovenaan de agenda staat het toch de verschillende actoren op het speelveld bezighoudt. De actoren vinden allemaal dat de beveiliging van gezagsdragers gestructureerd en doorontwikkeld moet worden. De Raad onderschrijft dat standpunt. De Raad voorziet een knelpunt bij de regulering zoals die thans wordt opgepakt door de ministeries van Algemene zaken en Justitie die beide los van elkaar de bestaande uitvoeringspraktijk van de beveiliging (persoonsbegeleiding) – in Nederland QQ-beveiliging genaamd – van vooral ministers willen reguleren. Beide ministeries willen de "AZ-unit beveiliging in oprichting" bij het betreffende ministerie plaatsen. De Rijkswet politie maakt duidelijk dat de beveiliging van personen valt onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De uitvoering daarvan behoort bij de politie te worden georganiseerd. Overigens dient de uitvoering van de beveiliging van objecten en diensten in het kader van de (fysieke) nationale veiligheid ingevolge de Politiewet en de Politieregeling 1999 eveneens bij politie te worden georganiseerd. Bij een professionele aanpak van beveiliging van personen is het gebruik van politieke- en justitiële informatie noodzakelijk zijn. Ook dit pleit ervoor om de beveiliging van personen, objecten en diensten onder de politie te organiseren.

De overheid kan niet onder alle omstandigheden verantwoordelijk kan zijn voor de persoonlijke veiligheid van een ieder. Primair zijn de persoon zelf en de organisatie waartoe hij behoort of zijn werkgever verantwoordelijk voor diens veiligheid. Dat kan zelf of door inschakeling van een derde maar die beveiliging mag niet gepaard gaan met de uitoefening van bevoegdheden die aan de politie zijn voorbehouden. In een rechtsstaat als Sint Maarten is het toepassen van geweld(smiddelen) voorbehouden aan de politie. Dat persoonsbeveiliging in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geschiedt, laat overigens onverlet dat beveiliging of persoonsbegeleiding kan worden ingezet. Immers, de memorie van toelichting bij de Rijkswet politie laat die mogelijkheid impliciet open.

In Sint Maarten houden de verschillende actoren zich thans bezig met de (protocollaire en routinematige) persoonsbegeleiding van voornamelijk lokale ministers, persoonsbegeleiding van buitenlandse zeer belangrijke mensen (de zogeheten Vips), en de openbare orde handhaving bij grootschalige evenementen. Beveiliging van gezagsdragers is in Sint Maarten boven alles een ad hoc gebeuren, waarbij vooral oog is voor het operationele aspect van beveiliging, in het kader van de openbare orde handhaving. De link tussen de openbare orde handhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt niet gelegd en de gezags- en verantwoordingsverhoudingen zijn niet helder geregeld. Evenmin is sprake van evaluatie van de ingezette maatregelen.

De Raad heeft voorts bevonden dat in Sint Maarten nog geen aandacht is voor de beveiliging van overige gezagsdragers (zoals leden van de rechtelijke macht). Ook de context waarin van de beveiliging van gezagsdragers zou moeten plaatsvinden, namelijk die van de (fysieke) nationale veiligheid en de bescherming van de rechtsorde, staat niet bij alle actoren op het netvlies. Van een stelsel van beveiliging van de (fysieke) nationale veiligheid waaronder ook de beveiliging van democratische rechtsorde en gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten is geen sprake. De Raad vindt dat er voor Sint Maarten een integraal stelsel van beveiliging gerealiseerd dient te worden waarin is opgenomen zowel de persoonsbegeleiding als beveiliging bij concrete en acute dreiging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten en andere ernstige delicten.

Voordat een integraal stelsel van beveiliging wordt opgesteld moet de discussie worden gevoerd welk soort beveiliging wanneer noodzakelijk is voor de Sint Maartense gezagsdragers. En zoals reeds is opgemerkt, is het aan het bestuur om daarin een standpunt te bepalen. Duidelijk moet worden in welke gevallen en omstandigheden een gezagsdrager in Sint Maarten voor persoonsbegeleiding of QQ-begeleiding in aanmerking komt.

De afdeling Binnenlandse aangelegenheden en Koninkrijksrelaties (BAK) en de afdeling Buitenlandse Betrekkingen van het ministerie van Algemene zaken (BB) zijn op grond van het Organisatiebesluit van het ministerie van Algemene zaken verantwoordelijk voor het bevorderen van adequate regelingen en het treffen van gedegen preventieve en repressieve/curatieve voorzieningen op het terrein van defensie en nationale (fysieke) veiligheid respectievelijk de coördinatie van alle protocollaire aangelegenheden en de uitvoering hiervan. De afdeling justitiële zaken van het ministerie van Justitie is onder andere verantwoordelijk voor het voorbereiden, implementeren en beheren van de landelijke wet- en regelgeving inzake de bevordering van de veiligheid. Deze ministeries dienen hun wettelijke taak op te pakken. Zoals hiervoor gemeld zijn niet alle in de wet genoemde actoren zich bewust van hun wettelijke taak en sommige actoren houden zich in de praktijk bezig met de uitvoering van de beveiliging, daar waar de wetgever hen geen taak geeft. Op grond van de Rijkswet politie is de beveiligingstaak aan de politie toebedeeld maar uitvoeringsregelingen ontbreken. Verder is er geen samenhang in de huidige praktijk van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten. Ook voor de beveiliging van objecten en diensten, en beveiliging bij grootschalige evenementen ontbreken er uitvoeringsregelingen. Gelet op het vorengaande is er dringend behoefte aan (aanvullende) regelgeving. Dat is de enige wijze waarop een integraal stelsel van persoonsbeveiliging, objecten, diensten en evenementen kan worden verankerd.

Deze situatie heeft naar de mening van de Raad tot nu toe geen knelpunten opgeleverd omdat zich in Sint Maarten nog geen (concrete) bedreiging van betekenis heeft voorgedaan. Wereldwijde ontwikkelingen kunnen daarin snel verandering brengen. Ook de binnenlandse ontwikkelingen als verharding van de criminaliteit maken dat het risico op een bedreiging van gewicht in Sint Maarten toeneemt terwijl een

incident als de moord op een gezagsdrager in Curaçao in 2013 aantoont dat dergelijke aanslagen ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk reëel zijn. De Raad is van mening dat ondanks de perceptie van Sint Maarten als *“friendly island”* de bescherming van gezagsdragers in wet en beleid moet worden uitgewerkt.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

1. Ontwerp samen met het ministerie van Algemene Zaken een integraal stelsel van beveiliging voor de beveiliging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten.
2. Zorg dat de uitvoering van de beveiliging in overeenstemming met de wetgeving geschiedt, dat wil zeggen uitsluitend bij de politie wordt gepositioneerd.
3. Stel ontbrekende wet- en regelgeving op.

Summary and recommendations

Summary

In its Annual Plan 2014, the Council on Law Enforcement (Raad voor de rechtshandhaving) has determined which inspections will be executed in 2014. One of these inspections concerns the security of authority figures. This inspection is motivated by incidents both within the Caribbean part of the Kingdom, as well as elsewhere in the world. This report responds to the question to what extent the security of authority figures in Sint Maarten is regulated. This is important since attacks on authority figures affect the democratic legal order.

Ensuring the national security as much as possible is a prerequisite for a well-functioning democratic legal order. An authority figure is an official who gives the democratic legal order form. Authority figures must be able to execute their duty undisturbed. Because of hardening of the society and of crime, and due to international factors, the risk of incidents such as attacks on authority figures are increasing. Because of the increased risks and the importance of a well-functioning democratic legal order, the security of authority figures needs to be as well regulated as possible.

The inspection shows that, at legal level, the matter is not adequately and only partially regulated. Although in various laws several relevant definitions may be found, it doesn't constitute a coherent completeness. Policy and implementation legislation are missing.

The security of authority figures can be divided into three phases. The Council covers the theory and practice under consideration of these phases.

Intelligence Stage

The security process starts with the collection of information about possible threats and risks.

Legal basis

In Sint Maarten, the gathering of intelligence for the purpose of national security which also includes the security of authority figures, other persons, objects and services, is a task of the National Security Service Sint Maarten (Veiligheidsdienst Sint Maarten – VDSM). Article 3, first paragraph, sub-c of the National Ordinance Security Service determines that the task of the VDSM is to take stimulating measures for the protection of the democratic legal order, the integrity of public office and the security of country and Kingdom. Further extension of this so-called c-task of the VDSM does not exist in Sint Maarten. The task is better clarified in the explanatory memorandum of the National Ordinance Security Service: "The Service takes care of national security amongst others by timely recognizing the threats of the interests of the state and the risks which may not be directly visible, and signals, advises, and mobilizes." "For instance, the Service shall provide information regarding threats from which others (e.g. the Police) can take appropriate measures."

Practice

In Sint Maarten, the VDSM has a crucial task in the protection of the authority figures and the democratic legal order. The inspection indicates that the intelligence task in the process of security, not only of authority figures but also other persons, objects, and services is specifically assigned by the legislator to the VDSM and will be implemented by the VDSM in Sint Maarten. In practice the VDSM will provide exploitable⁴

⁴ The nature and the task of intelligence services such as the VDSM or the intelligence services of the Police are such that certain information available to the Services, as well as its sources of the information, are by definition not appropriate for sharing with third parties. The Intelligence Services will first make the information suitable, exploitable, for third parties. A "verstrekkingproces-verbaal" for third parties will be made.

information to the Police and the Head of Security in the framework of the so-called sub-c task. Only in case of upscaling – i.e. more than routine security and critical threat – and in the criminal range, the dissemination of information will be handled by the Ministers of Algemene Zaken (General Affairs) or Justice, or the Openbaar Ministerie (Public Prosecutor).

When asked, the Head of the Base Police Care informed the Council that the use of the Intelligence Unit of the Police is only involved in support of the execution of the security of authority figures. A spokesperson of the Intelligence Unit reported that this unit twice since 2014 and upon request by the VDSM has provided intelligence to the VDSM prior to a large-scale event.

Evaluation and Decision Phase

In the evaluation and decision phase, the received information and the interests at stake are weighed and a decision regarding security will be made. This phase also foresees an assessment of comprehensiveness and proportionality of the proposed measures and the estimated threat level.

During the execution of the security, periodical evaluations shall be made to determine whether the executed measures need to be continued or not, and upon termination the measures must be evaluated.

Legal basis

As for this stage, nothing is specifically stipulated in the legislation or regulations for the security of authority figures. It is nowhere determined which authority is responsible for the decision whether or not to deploy security measures.

The law in Sint Maarten does regulate the security of persons in the Police Kingdom Act and the security of objects and services in the National Ordinance Police and Police Regulation 1999. Under the Police Kingdom Act, guarding the security of persons is subject to the criminal law enforcement of the legal order. It is part of the tasks of the Police to take care of the actual enforcement of the legal order. The actual enforcement of the legal order is divided in public order enforcement and criminal law enforcement.⁵ The authorized office is the Attorney General when the Police acts to enforce criminal justice, and the Minister of Justice when the Police maintains public legal order.⁶

Furthermore, the explanatory memorandum of the Police Kingdom Act states that the security of persons generally is deployed when at an event the life of persons, their physical integrity, or other serious offenses are feared for. "Generally" implicates that the security of persons can also be deployed for reasons that are not specified in that memorandum.

The task of the authorized office is not included in the legislature that is in force for Sint Maarten. The Netherlands has for the security of persons in the decentralized domain virtually equal conditions as Sint Maarten. For that reason it is logical to look at the Netherlands when looking for an answer for questions regarding competent authority that is missing in Sint Maarten.

In the Netherlands the provisions are translated toward regulation and policy and may serve as guidance for the interpretation of legislation in Sint Maarten. In the Netherlands the seriousness of the threat and especially the impact and nature of the anticipated events determine the question of primacy within the local authority. Thus, the Chief Public Prosecutor is responsible and authorized to decide whether there is a fear for the life of persons, their physical integrity or for other serious offenses. If the anticipated impact and nature of events are in the domain of public order (objects), then the primacy is with the Mayor. Whereas in the Netherlands the authorized office within the local administration are the Mayor and the Chief Public Prosecutor, in the Sint Maarten legislation the competent authorities are the Minister of Justice

⁵ Article 1, section 2, Article 5 of the Police Kingdom Act and Articles 16 and 17 of the Police Kingdom Act (implicit).

⁶ Article 16 and 17 of the Police Kingdom Act.

and the Attorney-General. When following this line of interpretation, the Minister van Justice or the Attorney-General are the competent authorities responsible for the evaluation and decision phase. For the distribution of competences between the Minister of Justice and the Attorney-General again guidance can be found in the policy in the Netherlands since it is established by the Attorney General in the “Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten” (Directive security persons, objects and services). The Attorney-General is responsible and authorized to decide when there is a fear for the life of persons, their physical integrity, or for other serious offenses. The Minister of Justice is by virtue of his responsibility for public order primarily responsible for the surveillance and security of objects and services.

As competent authorities the Attorney-General and the Minister of Justice often have to coordinate measures. In case of the security of persons including authority figures, often measures must be taken in the context of public order and security. Article 19 Police Kingdom Act provides for a consultation time, a triangle deliberation (in which the Minister of Justice, the Head of Police and OM participate whereby such measures can be coordinated).

Finally, the Council considers it important to periodically assess whether the deployed security measures should be continued. Upon termination of the security the implemented measures must be evaluated.

Practice

Starting from the evaluation and decision phase, the practice is far from what the legislature had intended. Besides in upscaling, acute threat, or threat in the range of criminal justice, the by law designated authorized offices of the Minister of Justice and the Attorney-General are rarely involved in the security of authority figures. As indicated in the above Intelligence Phase, the information of the VDSM usually goes directly to the enforcement offices. The Police Corps (Head of Basic Police Care) and the Head of Security (the enforcing offices) evaluate the information and interests at stake and are taking the decisions. The Council notes that there is good cooperation and information sharing between the VDSM, the Corps and the Head of Security.

The total number of acute threats of authority figures of Sint Maarten has been very limited so far. Yet, the Council like all actors feel that the security of authority figures should be formally regulated. Of all actors only the VDSM recognizes and mentions the need for an agency which will weigh the intelligence of the VDSM and other interests, and subsequently orders a security deployment. The evaluation and weighting of the obtained intelligence and other interest cannot be left to the enforcement agencies.

The legislature has designated as competent authorities the Minister of Justice in terms of security in the context of public order and the security of objects and services, and the Attorney General (the Public Prosecutor) to the security of persons with regard to the enforcement of criminal law and legal order (Police Kingdom Act).

It is important that in practice these agencies will recognize their role as competent authority and will subsequently behave accordingly.

Periodic assessment of the deployed security measures should be continued and currently the final evaluation after the deployed measures is missing in Sint Maarten.

Prior thereto, the operational framework, the policies and priorities for the protection of the physical national security and, by extension the security of authority figures, must be determined by the Minister of General Affairs in consultation with the Minister of Justice. The Council believes that the cooperation between the Ministries of General Affairs and Justice are indispensable for the proper regulation of the security of authority figures.

Implementation Phase

In the implementation phase the actual security will take place.

Legal basis

The legislation in Sint Maarten makes clear that the police alone shall be responsible for the implementation.

On the basis of the Police Kingdom Act, National Ordinance Police and the Police Regulations 1999, the surveillance and security domain are the task of the police. Security of persons within the meaning of the Police Kingdom Act is the security as carried out by the Police in the framework of maintaining the legal order and by order of the competent authority. The law is silent about the way this task is to be executed and there is no policy in place.

Practice

The implementation phase in Sint Maarten is characterized by a practice of formal and routine security and accompaniment⁷ of mainly Ministers, driven by the Head of Security, and the ad hoc security driven by the Police Corps; for example, when members of the Royal Family visit Sint Maarten, large-scale events (such as Carnival, Heineken Regatta, Palatino), or the security in case of an acute threat. The Head of the Judicial Division reports that in 2014 for the first time, the Judicial Division is involved in the preparation of two large scale events.

The security uses the forces that are housed in the “AZ-Security Unit in development”. These employees are on the payroll of varying organizations and departments, such as the Volunteer Corps Sint Maarten (VKS) and the inspectorate of the Ministry of Tourism, Economic Affairs, Traffic and Telecommunications (inspectorate TEATT). These individuals are appointed “bavpoll” Police Officers.

In practice, the coordination of the security of the Heineken Regatta is in hands of the Coast Guard and the Carnival in hands of the Fire Department. The utilized plans mainly regulate the operational aspect of security, in the framework of public order enforcement. There is no link between public order enforcement and criminal law enforcement. Preparation of, and agreements on criminal law enforcement, and thus the authority and accountability lines, with the judicial division of the police Corps and the Public Prosecutor Office are barely made over the years. There is no evaluation of implemented measures.

The Head of Security is the spider in the web that hangs at the Ministry of General Affairs. This practice is contrary to what the legislator has intended. The Council finds it undesirable. In addition, the Council has its reservations whether the security that is maintained in practice by the Head of Security, is useful or necessary. The Council does not immediately see an added value. For the answer to the question whether periodic or ad hoc security is necessary, normally the potential of a threat and the existing resistance against it are weighed. Security is not necessary if there is a lack of potential of concrete threat. In Sint Maarten the practice of “routine” security (accompaniment) and especially for Ministers has developed.

Apparently there is a need by some authority figures, but the question would be whether this protection is necessary.

This raises the question whether there are reasons in Sint Maarten to provide security to Ministers during the ‘normal acts of duty’ and if so, whether the current form of security is the most appropriate. Sint Maarten is a small community in which ministers are also often move freely ‘unsecured’, are approachable and are addressed. It is primarily to the Government to take a position in this matter.

⁷ Accompaniment means: The security of certain persons ordered by the competent authority, whereby there is no reason for personal security, yet there are economic, political or protocol arguments to protect these persons. Also the term QQ-Security may be used. Personal security is considered if there is a threat and risk, and is intended to prevent the violation of physical integrity.

Conclusion

The inspection has shown the Council that although the security of authority figures is not yet at the top of the agenda, it is on the mind of various players on the playing field. The actors all agree that the security of authority figures should be structured and developed. The Council supports this position.

The Council anticipates a bottleneck in the regulation as currently handled by the Ministries of General Affairs and Justice, which both separately want to regulate the implementation of the current practice of formal and routine security and accompaniment (security or QQ-Beveiliging) of mainly Ministers. Both Ministries want to place the “AZ-security unit in development” under their jurisdiction.

The Police Kingdom Act makes it clear that the security of a person shall be governed by the criminal law enforcement. Its implementation must be organized by the Police. Incidentally, the implementation of the protection of objects and services within the framework of the (physical) national security pursuant to the National Ordinance Police and the Police Regulation 1999 is likewise to be organized by the Police. For a professional approach, the use of police and judicial information will be necessary. This also calls for the security of persons, objects and services to be organized by the police.

The Government cannot be responsible for the personal security of everyone under all circumstances. Primarily the person himself and the organization to which he belongs or his employer shall be responsible for his safety. That can be self-done or by involving a third party, but such security may not be accompanied by exercising powers which are reserved to the Police. In a constitutional state such as Sint Maarten the use of force (measures) is reserved to the Police.

That security of persons happens in the context of criminal law enforcement of the legal order does not take away that personal security in certain protocol matters can be deployed. After all, the explanatory memorandum to the Police Kingdom Act leaves that possibility implied open.

In Sint Maarten, the actors are currently working on the formal and routine security of mainly local Ministers, formal security of foreign very important persons, and maintaining of public order at major events. In Sint Maarten the security of authority figures is above all an ad hoc occasion, which focuses on the operational aspect of security, in the context of enforcement of public order. The link between public order enforcement and criminal law enforcement is not made, and the authority and accountability relationships are not clearly regulated. Evaluation of deployed measures is non-existent.

The Council has also found that in Sint Maarten still no attention is paid to the security of other authority figures such as members of the judiciary. Also the context in which the security of authority figures should take place: that of the physical national security, and thus the protection of the legal order, is not clear to all the actors. A system of national physical security including the security of democratic legal order, authority figures, other persons, objects and services is nonexistent. The Council believes that an integral system of security for Sint Maarten should be realized, which includes both the formal security (person accompaniment or QQ-Security) and the security at concrete and acute threat of authority figures, other persons, objects and services and other serious offences. Before an integral system of protection is established, the discussion be held on the necessary type of security is needed for the Sint Maarten authorities. As mentioned earlier, it is up to the Government to determine a position. It should be clarified in which cases and under what conditions a Sint Maarten authority figure qualifies for security – called “QQ-Beveiliging” in the Netherlands – and with what the degree of security it is connected.

On the basis of the Decree of the Ministry of General Affairs, the department of Interior and Kingdom Relations (BAK) and the department of Foreign Relations (BB) are responsible for promoting adequate arrangements, and taking thorough preventive and repressive/curative steps in the area of defense and national physical security, respectively the coordination of all protocol matters and their implementation. The Department of Judicial Affairs at the Ministry of Justice is amongst others responsible for the preparation, implementation and management of the national laws and regulations regarding furthering of safety. These Ministries need to carry out their statutory function.

As previously reported, not all actors listed in the law are aware of their statutory function, and some actors are in practice working on the implementation of the security, where the legislature has not given them that task. On the basis of the Police Kingdom Act, the security tasks are assigned to the Police, but the implementation mechanisms are missing. There is no consistency in the current practice of security of authority figures in Sint Maarten.

Also for the security of objects and services, and security at large-scale events regulations for execution are missing. With regard to the foregoing, there is an urgent need for (additional) legislation. That is the only way in which an integral system for the security of persons, objects, services and events can be secured. In the opinion of the Council, this situation went well so long because no concrete threat of significance occurred in Sint Maarten. Global developments can bring change. Also, the domestic developments like hardening of crime increase the risk of significant threat in Sint Maarten while an incident such as the murder of a legislature in Curaçao in 2013 shows that such attacks are also realistic in the Caribbean part of the Kingdom. The Council considers that despite the perception of Sint Maarten as being a “Friendly Island” the protection of authority figures should be settled in law and policy.

Recommendations

Based on the results of its inspection, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice:

1. Design together with the Ministry of General Affairs an integral system of protection for the security of authority figures, other persons, objects and services.
2. Make sure that the implementation of the security shall be made in accordance with the law, meaning that it will be left solely with the police.
3. Establish missing laws and regulations.



Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2014 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen is de beveiliging van gezagsdragers.

Naar aanleiding van incidenten heeft de Raad besloten een inspectie te verrichten naar de vraag in hoeverre de beveiliging van gezagsdragers is geregeld. Een voorbeeld van een dergelijk incident is de moord op een gezagsdrager in Curaçao in 2013. Het incident toont aan dat de dreiging van dergelijke aanslagen ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk reëel is. Onder andere vanwege de verharding van de maatschappij en de misdaad neemt het risico van incidenten zoals aanslagen op gezagsdragers toe.

Aanslagen op gezagsdragers tasten de democratische rechtsorde aan. Het land heeft een verantwoordelijkheid voor de bescherming van de democratische rechtsorde. Gezagsdragers moeten hun werk in het publieke domein op een veilige manier kunnen doen. Vanwege het verhoogde risico is het van belang om de beveiliging van gezagsdragers zo goed mogelijk te regelen.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad inzichtelijk maken in hoeverre de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten wettelijk is geregeld en hoe de beveiliging in de praktijk verloopt. De Raad doet dit door de praktijk aan de voor de beveiliging van gezagsdragers geldende wet- en regelgeving en het beleid te toetsen. Als daartoe aanleiding is zal de Raad aan de hand van de bevindingen aanbevelingen doen teneinde een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van bescherming van gezagsdragers en daarmee ook de verbetering van de bescherming van de democratische rechtsorde.

1.3 De onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten in wetgeving en beleid geregeld en hoe wordt de beveiliging van gezagsdragers in de praktijk uitgevoerd?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- In hoeverre is de beveiliging van gezagsdragers in wetgeving geregeld?
- In hoeverre is er beleid op het gebied van beveiliging van gezagsdragers?
- Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de beveiliging van gezagsdragers?

1.4 Afbakening en definities

De wet- en regelgeving in Sint Maarten kennen het begrip gezagsdrager niet. De wetgeving in Sint Maarten⁸ hanteert het begrip persoonsbeveiliging. De Raad gebruikt in dit onderzoek als definitie voor persoonsbeveiliging: de beveiliging van personen waarbij er sprake is van dreiging en risico. Persoonsbeveiliging is erop gericht schending van de fysieke integriteit te voorkomen en staat los van persoonsbegeleiding.

⁸ Memorie van toelichting bij artikel 1, tweede lid, van de Rijkswet Politie hanteert het begrip persoonsbeveiliging en artikel 4 van de Politieregeling 1999 en de Landsverordening Politie spreekt over de bewaking en beveiliging van objecten en diensten.

Onder persoonsbegeleiding verstaat de Raad: de beveiliging van door het bevoegd gezag aangewezen personen, zoals hoogwaardigheidsbekleders en regeringsleiders, waarbij geen aanleiding is voor persoonsbeveiliging maar er wel economische, politieke of protocollaire argumenten zijn om die personen te beveiligen. Hiervoor wordt ook wel de term QQ-beveiliging gehanteerd.

Gezagsdrager is een breed begrip. In dit onderzoek verstaat de Raad onder een gezagsdrager een functionaris die de democratische rechtsorde vormgeeft.

De beveiliging van objecten en diensten zoals de (lucht)haven of de water- en elektriciteitsvoorziening wordt evenmin in dit onderzoek betrokken.

Veelal wordt beveiligen en bewaken in een adem genoemd. De Raad verstaat onder beveiligen het geheel van maatregelen om een te beveiligen doel te beschermen tegen schadelijke invloeden. Bewaken is een onderdeel van beveiligen. Het betekent het voortdurend in het oog houden van een persoon, object of dienst dat in zijn geheel is te overzien.

1.5 Onderzoeksaanpak en -methode

Om vast te stellen in hoeverre of de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten is geregeld heeft het onderzoeksteam allereerst een juridisch onderzoek verricht. Daarmee heeft het onderzoeksteam in kaart gebracht hoe de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten uitgaande van de wet- en regelgeving moet zijn georganiseerd.

Door bestudering van relevante literatuur heeft de Raad onderzocht hoe in andere landen binnen het Koninkrijk invulling wordt gegeven aan de beveiliging van gezagsdragers.

Om te achterhalen of en hoe de toepasselijke wet- en regelgeving in Sint Maarten in praktijk wordt gebracht hebben de onderzoekers van de Raad interviews afgenomen met actoren op het terrein van beveiliging van gezagsdragers. De interviews zijn in gespreksverslagen vastgelegd en voor accordering aan de geïnterviewden voorgelegd.

De Raad heeft zijn bevindingen en conclusies gebaseerd op de informatie die langs deze verschillende wegen is verzameld. Overeenkomstig het bepaalde in de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving heeft de Raad het (concept)rapport eerst voorgelegd aan de betrokken instanties en vervolgens aan de minister van Justitie. Hun reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden allereerst enige algemene noties over beveiliging van gezagsdragers weergegeven. Daarna wordt aan de hand van de drie fases waarin het proces van beveiliging van gezagsdragers is in te delen, de in Sint Maarten geldende wetgeving beschreven en vervolgens de praktijk. In hoofdstuk 2.4 wordt tot slot een uitstapje gemaakt naar Nederland en hoe de beveiliging van gezagsdragers daar is geregeld. Hoofdstuk 3 bevat de analyse.

2

2. Onderzoeksresultaten

2.1 Inleiding

Nut en noodzaak van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten

Respondenten beschrijven Sint Maarten als een land waar de sfeer nog erg gemoedelijk is. Dat betekent volgens hen onder meer dat ministers uiteenlopend denken over het nut en de noodzaak van beveiliging. Geïnterviewden stellen zich de vraag hoeveel zin heeft het om – wanneer geen sprake is van concrete dreigingen – een minister te beveiligen bij werkgerelateerde activiteiten (waarbij de minister veelal zeer benaderbaar is), terwijl diezelfde minister zich in privé-tijd zonder beveiliging in het sociale leven op Sint Maarten beweegt. Het gegeven dat dat in de afgelopen jaren nimmer tot veiligheidsincidenten heeft geleid, draagt niet bij aan een gevoel dat beveiliging van ministers nuttig en noodzakelijk is, aldus de ondervraagden. Wel wijst het merendeel van de respondenten er op dat de sfeer snel kan veranderen door bijvoorbeeld een aanslag op een gezagsdrager of de internationale ontwikkelingen. Ondanks de algemene perceptie dat hier niets zal gebeuren omdat Sint Maarten nog wordt gezien als “the friendly island”, is het volgens respondenten noodzakelijk om de beveiliging en bewaking van personen, objecten en diensten in Sint Maarten te regelen. Een professionele benadering van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten achten zij zeker nodig.

Reikwijdte verantwoordelijkheid van de overheid

Tot hoever reikt die verantwoordelijkheid van de overheid voor de beveiliging personen en dus ook gezagsdragers? De verwachting dat de overheid de zorg en verantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van de persoonlijke veiligheid van een ieder (gezagsdrager of niet) en onder alle omstandigheden is niet realistisch. Vooropgesteld moet worden dat de overheid niet onder alle omstandigheden verantwoordelijk kan zijn voor de persoonlijke veiligheid van een ieder. Primair zijn de persoon zelf en de organisatie waartoe hij behoort of zijn werkgever verantwoordelijk voor diens veiligheid. De overheid treft pas beveiligingsmaatregelen als een burger, de organisatie waartoe hij behoort of zijn werkgever geen weerstand meer kunnen bieden tegen de aantasting van zijn veiligheid en de dreiging en het risico daartoe aanleiding geven. Van deze persoon wordt dan verwacht dat hij aan zijn eigen beveiliging meewerkt. Bij gezagsdragers heeft de overheid een grotere verantwoordelijkheid voor de beveiliging omdat sprake is van functionarissen die de democratische rechtsorde vormgeven. Betrokkene moet dat ambt ongestoord kunnen uitvoeren of vervullen.

2.2 Wetgeving en beleid

Hierboven is in paragraaf 1.4 het begrip gezagsdrager gedefinieerd als een functionaris die de democratische rechtsorde vormgeeft. Daarnaast is vermeld dat gezagsdragers hun ambt veilig moeten kunnen uitoefenen en dat de overheid een plicht heeft ten aanzien van de beveiliging van de gezagsdragers. Dat impliceert dat er wet- en regelgeving en beleid zou moeten zijn gericht op de beveiliging van deze bijzondere groep personen.

Hierna behandelt de Raad de relevante wetten, regelingen en, voor zover erin is voorzien, het beleid, De wetgeving en het beleid vormen het normenkader van dit onderzoek. Verder komt aan de orde de drie fasen aan de hand waarvan de beveiliging plaatsvindt, dit zijn de informatiefase, de evaluatie- en beslissingsfase en de uitvoeringsfase.

2.2.1 Wetgeving algemeen

Als hoofdtaken van het ministerie van Algemene zaken is in artikel 2 van de Organisatiebesluit Algemene Zaken⁹ onder andere benoemd: de zorg voor de (fysieke) nationale veiligheid, de instandhouding en uitdieping van de democratische rechtsstaat, buitenlandse zaken en koninkrijksrelaties en de coördinatie van aangelegenheden die meer dan één ministerie raken.

In artikel 12 van het Organisatiebesluit Algemene zaken is opgenomen dat de afdeling Buitenlandse Betrekkingen (BB) onder andere verantwoordelijk is voor (beleid-)voorstellen, de coördinatie van alle protocollaire aangelegenheden en de uitvoering hiervan. Artikel 13 van het besluit bepaalt dat de afdeling Binnenlandse aangelegenheden en koninkrijksrelaties (BAK) mede tot taak heeft het bevorderen van adequate regelingen en het treffen van gedegen preventieve en repressieve/curatieve voorzieningen op het terrein van defensie en nationale (fysieke) veiligheid.

In het Organisatiebesluit van het ministerie van Justitie¹⁰ is in artikel 11 bepaald onder andere dat het voorbereiden, implementeren en beheren van de landelijke wet- en regelgeving inzake de bevordering van de veiligheid een taak is van de afdeling justitiële zaken van dit ministerie.

De beveiliging in het kader de bescherming van de nationale rechtsorde zou volgens fases moeten verlopen. Hierna behandelt de Raad de relevante wettelijke bepalingen voor die fases.

2.2.2 De informatiefase, de evaluatiefase en beslissings- en uitvoeringsfase

De beveiliging van gezagsdragers is in te delen in drie fases: de informatiefase, de evaluatie- en beslissingsfase en de uitvoeringsfase.

Informatiefase

In de informatiefase worden de gegevens verzameld en verwerkt op grond waarvan bijvoorbeeld dreigingsinschattingen en dreigings- en risicoanalyses kunnen worden gemaakt. Een dreigingsinschatting gaat over concrete (voorspelbare) dreigingen die zich op korte termijn zouden kunnen voordoen en waarvan men de ernst en de waarschijnlijkheid nader wil omschrijven en kan aanleiding zijn om een dreigingsanalyse te laten op stellen of een opsporingsonderzoek te starten.

Een dreigingsanalyse is een analyse van concrete (voorspelbare) en potentiële (voorstelbare) dreiging tegen één of meer bepaalde personen. Het doel van een dreigingsanalyse is inzicht geven in de concrete en voorstelbare dreiging tegen een persoon, object, dienst of evenement in relatie tot de nationale veiligheid. Een dreigingsanalyse heeft betrekking op de veiligheid en het ongestoord functioneren van een persoon, object of dienst. Het betreft hier altijd de fysieke veiligheid en integriteit. De dreiging waarvan wordt gesproken heeft altijd betrekking op gebeurtenissen die een inbreuk maken op die fysieke veiligheid en integriteit en die de continuïteit in het functioneren direct beïnvloeden.

In een risicoanalyse worden de elementen belang, dreiging en weerstand in hun onderlinge samenhang beoordeeld, waardoor inzicht ontstaat in de (mogelijke) risico's en kwetsbaarheden.

In de informatiefase wordt voorts bepaald of en met wie de verkregen informatie gedeeld moet worden. Indien besloten wordt om de informatie te delen, wordt de relevante informatie eerst exploitabel¹¹ gemaakt voor de derden.

⁹ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Algemene Zaken, AB 2013, GT no. 10.

¹⁰ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Justitie, AB 2013, GT no. 44. De Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid, AB 2010, GT no. 6.

¹¹ De aard en de taak van inlichtingendiensten zoals de VDSM of de inlichtingendiensten van de politie is zodanig dat bepaalde informatie waarover de dienst beschikt en de bronnen waaruit die informatie voortkomt, er zich per definitie niet voor lenen om met derden te worden gedeeld. Inlichtingendiensten zullen hun informatie eerst bruikbaar, exploitabel, maken voor derden. Dan wordt voor derden een verstrekings proces-verbaal gemaakt.

Evaluatie- en beslissingsfase

De evaluatie- en beslissingsfase is de fase waarin van de informatie die van de VDSM is verkregen en alle belangen worden afgewogen. De weging leidt tot de beslissing of beveiligd gaat worden, welke beveiligingsmaatregelen voor hoe lang nodig zijn en wie met de uitvoering wordt belast. Deze fase leidt tot het wel of niet afgeven van een beveiligingsopdracht. Tevens voorziet deze fase in een boordeling van voorgestelde maatregelen en dreigingsinschatting op volledigheid en proportionaliteit. Tijdens de uitvoering van de beveiliging zou periodiek getoetst moeten worden of de getroffen maatregelen al dan niet moeten voortduren en dienen de getroffen maatregelen na de beëindiging daarvan geëvalueerd te worden.

Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase is de fase waarin degenen die daarvoor verantwoordelijk zijn de uitvoering van een beveiligingsopdracht voorbereiden en uitvoeren.

2.2.2.1 Informatiefase

De Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM) heeft op grond van artikel 3 sub c van de Landsverordening Veiligheidsdienst de taak om bevorderende maatregelen te nemen ter bescherming van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur en de veiligheid van het land en het Koninkrijk. Een nadere uitwerking van deze opdracht is in wet- of regelgeving van Sint Maarten niet te vinden. Wel is in de memorie van toelichting bij de Landsverordening Veiligheidsdienst benadrukt dat de dienst geen geweldsmiddelen mag toepassen of daarmee mag dreigen. Voorts is in de memorie van toelichting opgenomen dat de dienst geen verantwoordelijkheid heeft voor het nemen van passende veiligheidsmaatregelen. “De dienst zal bijvoorbeeld (dreigings) informatie aanleveren op basis waarvan anderen (bijvoorbeeld de politie) passende maatregelen kunnen nemen. De dienst onderkent tijdig de bedreigingen van de belangen van de staat en de risico’s die niet direct zichtbaar zijn en signaleert, adviseert en mobiliseert.”

Daarnaast is vermeld dat het hoofd van de VDSM op gemeenschappelijke voordracht van de minister van Algemene Zaken en de minister van Justitie wordt benoemd. Daarmee is volgens de memorie van toelichting beoogd om de samenwerking die er in de praktijk zal zijn tussen enerzijds de in de justitiële keten functionerende diensten zoals de opsporingsdiensten en het OM (ressortend onder de minister van Justitie) en anderzijds de VDSM (onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken)¹² een goede basis te verschaffen. Artikel 50 van de Landsverordening Veiligheidsdienst regelt de mogelijkheid tot verlening van technische ondersteuning zowel door de dienst aan de met opsporing van strafbare feiten belaste instanties als omgekeerd.

In de informatiefase wordt voorts bepaald of en met wie de verkregen informatie gedeeld moet worden. In artikel 28 van de Landsverordening Veiligheidsdienst is geregeld dat de dienst informatie aan derden mag verstrekken.

2.2.2.2 Evaluatie- en beslissingsfase

In deze fase wordt de verkregen informatie en alle betrokken belangen gewogen en wordt beslist of en zo ja door wie beveiligd gaat worden.

De wet- en regelgeving in Sint Maarten kennen zoals hiervoor (in paragraaf 1.4) is gemeld het begrip gezagsdrager niet. De Rijkswet politie ziet op de beveiliging van personen. Het waken voor de veiligheid van personen is volgens de Rijkswet politie een onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

¹² De Politieke verantwoordelijkheid van de minister van Algemene zaken voor de VDSM volgt uit artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening Veiligheidsdienst.

en maakt deel uit van de politietaak, te weten het zorgdragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.¹³

De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde valt uiteen in openbare ordehandhaving en strafrechtelijke handhaving.¹⁴ De politie staat onder het gezag van de procureur-generaal indien zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en onder het gezag van de minister van Justitie indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde.¹⁵ De artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, tweede lid van de MvT Rijkswet politie stelt: "Persoonsbeveiliging wordt uitgevoerd onder het gezag van de officier van justitie. Immers is het de taak van de officier van justitie om in concrete gevallen ernstige strafbare feiten te voorkomen of te beëindigen."¹⁶ Daarnaast staat in die memorie van toelichting: "Persoonsbeveiliging wordt in de regel ingezet wanneer bij een gebeurtenis voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of andere ernstige delicten valt te vrezen." Tot slot meldt de memorie van toelichting bij de Rijkswet politie dat niets is gewijzigd ten opzichte van de politieregeling 1999 (van Sint Maarten) en politiewet 1993 (van Nederland).¹⁷

Ingevolge artikel 19 van de Rijkswet politie wordt in het driehoeksoverleg (waaraan de minister van Justitie, het openbaar ministerie en de korpschef deelnemen) de taakuitvoering door de politie besproken.¹⁸

2.2.2.3 Uitvoeringsfase

Zoals hierboven is vermeld behoort het bewakings- en beveiligingsdomein op grond van de Rijkswet politie, de Landsverordening Politie en de Politieregeling 1999 tot de taak van de politie. De wet zegt verder niets over de uitvoering van de beveiliging van gezagsdragers of overige personen.

Artikel 4 van het Organisatiebesluit Algemene Zaken merkt het politiekorps aan als een uitvoerende dienst van het ministerie. Artikel 12 bepaalt onder andere dat het ondersteunen van het eigen vermogen van burgers en samenleving om veiligheidsproblemen in de eigen leefomgeving te voorkomen en beheersbaar te houden tevens tot de doelstelling van de politie behoort en dat onder andere de handhaving van de openbare orde en de openbare rechtsorde, de opsporing van strafbare feiten en de signalering en advisering bij (on)veiligheidssituaties politietaken zijn.

Over de uitvoering van de beveiliging van objecten en diensten is in de Landsverordening Politie opgenomen dat de procureur-generaal daarmee is belast voor zover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dat impliceert dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de beveiliging van objecten en diensten zolang dat in het kader van de openbare orde en hulpverlening geschiedt.

¹³ De wetgever neemt hier uitdrukkelijk in de wet op dat persoonsbeveiliging een justitiële politietaak is, terwijl uit de Rijkswet politie duidelijk blijkt dat de gehele handhaving van de rechtsorde onder de politietaak valt. De andere categorie die voor beveiliging van overheidswege in aanmerking komt en waarvan de beveiliging als een politietaak is aangemerkt is in artikel 4 van de Landsverordening politie te vinden. Die categorie betreft de objecten en diensten die de minister van Justitie heeft aangewezen, in het belang van de veiligheid van Sint Maarten of de betrekkingen met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Daarnaast bepaalt dit artikel dat het bevoegd gezag voor de uitvoering, indien het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft de PG (OM) en voor het overige de minister van Justitie is.

Anders dan in de Rijkswet bij persoonsbeveiliging wordt bij beveiliging van objecten en diensten wel de link gelegd met het belang van de veiligheid van Sint Maarten, de binnenlandse en buitenlandse betrekkingen en zwaarwegende belangen van de Sint Maartense samenleving. Tevens is voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten wel uitdrukkelijk bepaald wie de aanwijzingsbevoegdheid heeft en wie het gezag heeft over de uitvoering. Ook op dit terrein, de bewaking en beveiliging van objecten en diensten, ontbreekt het in Sint Maarten aan een nadere uitwerking. Voor de bewaking van objecten en diensten zijn namelijk geen criteria vastgesteld.

¹⁴ Artikel 1, tweede lid, artikel 5 van de Rijkswet Politie en artikel 16 en 17 van de Rijkswet politie (impliciet).

¹⁵ Artikel 16 en 17 Rijkswet politie.

¹⁶ Overigens is er in gevolge artikel 4 Landsverordening politie ook een taak voor de PG weggelegd bij de beveiliging van objecten en diensten in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

¹⁷ Bewijs: de Politieregeling 1999 meldt dat de beveiligings- en bewakingstaak een onderdeel is van de politietaak en artikel 4 Politieregeling 1999 heeft dezelfde strekking als artikel 16 Politiewet 2012. De Politiewet 2012 is opvolger van politiewet 1993.

¹⁸ De Rijkswet politie meldt dat niets is gewijzigd in ten opzichte van de politieregeling 1999 (NA) en politiewet 1993 (NL). De MvT bij de Politieregeling 1999 meldt dat de beveiligings- en bewakingstaak een onderdeel is van de politietaak.

2.2.3 Beleid

In Sint Maarten is er geen vastgesteld beleid voor de beveiliging van gezagsdragers of overige personen. De opvolging die gegeven moet worden naar aanleiding van informatie die de VDSM aanlevert, in welke gevallen en hoe gehandeld dient te worden bij de beveiliging van gezagsdragers is niet gereguleerd.

2.3 Praktijk van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten

In de volgende paragrafen wordt de praktijk van beveiliging van gezagsdragers beschreven.

2.3.1 Actoren betrokken bij de uitvoering

In het onderzoek heeft de Raad vastgesteld dat de volgende actoren in Sint Maarten een centrale rol hebben bij de beveiliging van gezagsdragers.

De Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM)

De Raad heeft vastgesteld dat de VDSM de enige is die dreigings- en risicoanalyses opstelt ten behoeve van de beveiliging van gezagsdragers. Voorts zeggen respondenten dat de VDSM soms een beveiligingsadvies opmaakt en betrokken is bij het opstellen van een draaiboek voor de beveiliging van gezagsdragers.

De minister-president tevens minister van Algemene Zaken

De minister-president tevens minister van Algemene Zaken is politiek verantwoordelijk voor de VDSM.¹⁹ In het proces van beveiliging van gezagsdragers is deze minister en soms de SG betrokken in de zaken die opgeschaald worden. Daarnaast heeft de Raad geconstateerd dat de meerderheid van de geïnterviewden meent dat beleid voor de beveiliging van gezagsdragers door het ministerie van AZ moet worden gemaakt, in het bijzonder de afdeling Binnenlandse aangelegenheden en Koninkrijksrelaties (BAK). Bij de eveneens onder het ministerie van Algemene Zaken ressorterende afdeling Buitenlandse Betrekkingen (BB) gaat het volgens respondenten vooral om haar rol om informatie te geven aan de VDSM t.a.v. reizende gezagsdragers en aan de minister van Justitie over aanstaande grootschalige evenementen. Onder de afdeling BB valt ingevolge het Organisatiebesluit Algemene Zaken onder meer protocollaire zaken.

Het hoofd beveiliging

Het hoofd beveiliging is volgens meerdere respondenten verantwoordelijk voor de beveiliging van de ministers. Deze functie is volgens een deel van de geïnterviewden een voortzetting van de in de voormalige Nederlandse Antillen ontstane praktijk. Het hoofd beveiliging is volgens deze geïnterviewden in 2004 door het toenmalige eilandgebied Sint Maarten aangetrokken om de (reguliere) objectbewaking en de (protocollaire en routinematige) beveiliging van gezagsdragers te leiden. Bij de staatkundige veranderingen moest de beveiliging van gezagsdragers worden ingebed in de overheidsorganisatie maar dat is niet gebeurd. Het hoofd beveiliging staat op de loonlijst van het ministerie van Algemene zaken staan en is buitengewoon agent van politie.

Het hoofd beveiliging heeft de beschikking over 35 fte medewerkers, waarvan 10 fte voor de beveiliging van ministers wordt ingezet. De overige 25 fte wordt ingezet voor de bewaking van overheidsgebouwen en is ingeleend van de Dienst middelen en ondersteuning van het ministerie van AZ. De medewerkers zijn niet ondergebracht in één organisatorische eenheid maar staan op de loonlijst van uiteenlopende organisaties en diensten zoals het Vrijwilligers Korps Sint Maarten (VKS) en de inspectiedienst van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEZV&T). In dit rapport duidt de Raad deze medewerkers aan met term: de "AZ-Unit beveiliging in oprichting".

¹⁹ Dat volgt uit artikel 3 van de Landsverordening Veiligheidsdienst, waarin is opgenomen dat de VDSM de minister-president, de minister van Algemene Zaken voortdurend op de hoogte houdt van zijn werkzaamheden en van de daarbij verkregen gegevens die voor deze van belang kunnen zijn. Zulks omdat de minister alleen zo de volle ministeriele verantwoordelijkheid voor het functioneren van de VDSM kan dragen en kan voldoen aan zijn toezichthoudende taak met betrekking tot de dienst. Artikel 51 van de Landsverordening Veiligheidsdienst voorziet in een onafhankelijk toezichtsorgaan voor de VDSM: de Commissie van Toezicht.

Overigens stellen andere geïnterviewden dat de beveiliging van gezagsdragers tot aan de staatkundige verandering exclusief door het politiekorps werd uitgevoerd. In deze laatste lezing zou eerst na 10-10-10 op initiatief van de minister-president een groep zijn samengesteld die zich bezig zou gaan houden met de dagelijkse beveiliging van vooral ministers.

De minister van Justitie

Volgens enkele geïnterviewden is de minister van Justitie slechts betrokken in het proces bij de opschaling – dus meer dan routinematige – van beveiliging van binnenlandse gezagsdragers en bij de zwaardere opdrachten zoals een bezoek van leden van het Koninklijk Huis en andere buitenlandse gezagsdragers of grote evenementen. De minister van Justitie geeft vervolgens een beveiligingsopdracht aan het politiekorps.

Het korps politie Sint Maarten (KPSM)

Het KPSM beslist op basis van de door VDSM opgestelde dreigings- en risicoanalyses al dan niet samen met het hoofd beveiliging of en hoe de beveiliging van gezagsdragers moet plaatsvinden. De uitvoering geschiedt afhankelijk van de casus geheel of gedeeltelijk door het korps.

In Sint Maarten wordt de politietaak door zowel ambtenaren van politie als buitengewone agenten van politie²⁰ uitgevoerd. In de praktijk zijn ook de ingeleende krachten van de VKS en de Inspectiedienst TEZV&T bij de beveiliging van gezagsdragers betrokken. Deze krachten zijn allen tot buiten gewoon agenten van politie benoemd. De VKS is een weerkorps in de zin van artikel 1, onderdeel c, van de Landsverordening op de weerkorpsen 1997. De VKS moet middels terbeschikkingstelling door de minister van Algemene Zaken, het bevoegd gezag bij staan in de handhaving van de openbare orde en rust en de in- of uitwendige veiligheid, dan wel in de hulpverlening bij rampen.²¹ De Inspectiedienst TEZV&T heeft onder andere tot taak het zorgdragen voor een klantvriendelijke en correcte uitvoering van verkeersregelingen en het handhaven van de openbare orde.²²

Actoren bij grootschalige evenementen

Uit het onderzoek blijkt dat bij grootschalige evenementen de actoren per evenement verschillend zijn. Als voorbeeld zijn te noemen de Heineken regatta waar van oudsher de Kustwacht een coördinerende rol heeft bij de beveiliging van het evenement en de Carnaval waar weer de Brandweer een de beveiliging coördineert.

2.3.2 Beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten in de praktijk

Hierna gaat de Raad nader in op hoe de in § 2.2.2 vermelde fases in Sint Maarten in de praktijk zijn vormgegeven.

Informatie fase

De VDSM stelt dreigings- en risicoanalyses op ten behoeve van de beveiliging van gezagsdragers, gebaseerd op de algemene taakstelling van artikel 3 sub c van de Landsverordening Veiligheidsdienst²³, de zogeheten c-taak. Uit het onderzoek is gebleken dat de dreigings- en risicoanalyses meestal door het hoofd beveiliging en het KPSM worden aangevraagd. Soms verzoekt de afdeling buitenlandse betrekkingen van het ministerie van AZ (afdeling BB) de VDSM om een dreigingsanalyse te maken in verband met ministers die een dienstreis gaan maken of buitenlandse gezagsdragers die naar Sint Maarten komen. In het laatste geval wordt de VDSM niet altijd door de afdeling buitenlandse betrekkingen ingeschakeld. Wanneer zij wel worden ingeschakeld dan gebeurt dit het vaak op het allerlaatste moment. Doorgaans bereikt informatie de dienst tijdig, maar komt deze anders dan de via de afdeling BB binnen. De VDSM maakt dan alvast de

²⁰ In het rapport politie onderwijs in Sint Maarten gaat de Raad in paragraaf 2.3.5 uitvoerig in op de bijstand van buitengewoon agenten van politie aan het korps politie Sint Maarten.

²¹ Artikel 2 landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 6 maart 2012 houdende de toelating van het Vrijwilligerskorps Sint Maarten als weerkorps in de zin van de Landsverordening op de weerkorpsen 1997, AB 2012 (Landsbesluit VKS), no. 13 en Landsverordening houdende regels inzake weerkorpsen, AB 2013, no. 6.

²² Artikel 14, tweede lid, onder h van het Organisatiebesluit Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (Landsbesluit, houdende algemene maatregelen tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie, AB 2013, GT no. 122).

²³ 2010, GT no. 4.

dreigings- en risicoanalyse. Aan de hand hiervan verstrekt de VDSM de exploitabel gemaakte informatie doorgaans aan het politiekorps of aan het hoofd beveiliging. Bij concrete ernstige dreiging van een gezagsdrager vindt er opschaling plaats. Opschaling houdt in deze fase in dat het hoofd van de VDSM de ministers van Algemene zaken en Justitie informeert. Bij concrete en acute dreiging maakt de VDSM een ambtsbericht voor de minister van Justitie, het OM en de korpschef. Vervolgens geeft de VDSM, indien gewenst of noodzakelijk, ook een beveiligingsadvies en stelt de VDSM een draaiboek op samen met het politiekorps en/of het hoofd beveiliging.

De Raad heeft vastgesteld dat de VDSM overeenkomstig het bepaalde in de wetgeving de instantie is die dreigings- en risicoanalyses opstelt. Desgevraagd deelt het hoofd van de basis politie zorg (BPZ) de Raad mee dat de inzet van de informatieafdeling van de politie slechts ter ondersteuning van de uitvoering betrokken is bij de beveiliging van gezagsdragers. Een woordvoerder van de info-unit meldt dat deze unit sinds 2014 tweemaal op verzoek van VDSM aan VDSM informatie heeft verstrekt voorafgaand aan een grootschalig evenement.

Evaluatie- en de besluitvormingsfase

De vraag wie nu in feite de beslissing neemt en de opdracht geeft om te beveiligen, wordt door de geïnterviewden niet eenduidig beantwoord. Ondervraagden zeggen dat per geval door wisselende actoren wordt gezien of, hoe en door wie wordt opgetreden. Meerdere respondenten stellen dat het hoofd beveiliging in alle gevallen over beveiliging van (binnen- en buitenlandse) gezagsdragers beslist, al dan niet bij grote evenementen en tevens gaat over de inzet van de politie bij de te nemen beveiligingsmaatregelen. Enkele respondenten maken de scheiding tussen concrete ernstige dreiging en de meer routinematige beveiliging. Bij een concrete ernstige dreiging beslist het korps of er al dan niet beveiligd wordt en bij de meer routinematige beveiliging gaat het hoofd beveiliging er over, aldus deze respondenten. Volgens weer andere respondenten is de beveiliging van gezagsdragers en persoonsbeveiliging een wettelijke taak van de politie. Zij zijn de mening toegedaan dat de beslissingen door de minister van Justitie en het korps worden genomen.

Uit de interviews blijkt dat de evaluatie en besluitvorming, behalve in het geval van opschaling, geschiedt zonder de betrokkenheid van de minister van Justitie.

Voor de PG (en het OM) geldt dat zij in deze fase geen rol spelen, behalve in gevallen van opschaling of van strafrechtelijk onderzoek. Het OM laat weten dat de AG geen actieve rol heeft met betrekking tot de beveiliging van gezagsdragers. De hoofdofficier van Justitie meldt dat het OM niet betrokken is bij de bewaking- en beveiligingstaak en het OM er ook niet voor is toegerust.

Tot slot is relevant dat de VDSM de behoefte kenbaar maakt aan een instantie die informatie over dreiging, afkomstig van de VDSM, overige informatie en belangen weegt en op grond van die weging een beveiligingsopdracht aan de uitvoerende instantie(s) geeft.

Uitvoeringsfase

Voor wat betreft de uitvoeringsfase heeft de Raad verschillende versies gehoord van hoe de beveiliging in de praktijk verloopt. Wel heeft de Raad vastgesteld dat het hoofd BPZ en het hoofd beveiliging beiden een centrale rol hebben in de uitvoeringsfase. Uit de interviews blijkt dat de informatie van de VDSM voor zowel het korps als het hoofd beveiliging leidend is voor de inzet van beveiliging. Daarnaast melden zowel het korps als het hoofd beveiliging dat er de nodige afstemming plaatsvindt tussen het korps en het hoofd beveiliging over de inzet van beveiligingsmaatregelen en het informeren van de desbetreffende gezagsdrager. Het hoofd van de justitiële divisie meldt dat de justitiële divisie dit jaar voor het eerst is betrokken bij de voorbereiding van twee grote evenementen.

In de praktijk bestaat de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten deels uit technische voorzieningen in en bij de privéadressen en openbare orde maatregelen zoals het afzetten van wegen. Daarnaast is er de persoonlijke begeleiding door een persoonsbeveiligger.

De Raad heeft vastgesteld dat de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten in 4 vormen plaatsvindt, te weten: de persoonsbegeleiding van bepaalde Sint Maartense ministers waarvoor een protocollaire beveiliging wenselijk wordt geacht, de persoonsbegeleiding van in reizende buitenlandse gezagsdragers en overige zeer belangrijke personen (de zogeheten Vips), de beveiliging bij grootschalige evenementen en de beveiliging van personen bij concrete dreiging en risico. Deze vier vormen van beveiliging gaan gepaard met wisselende actoren en de daarbij behorende gezagsstructuren.

Van een concrete dreiging tegen een publieke ambtsdrager is volgens de SG van Algemene Zaken voor het eerst sprake geweest in 2013, toen enkele ministers werden bedreigd. In die periode zijn veiligheidsmaatregelen getroffen om deze ministers te beschermen. Er is een memorandum opgesteld in verband met extra maatregelen voor de bewaking van overheidsgebouwen. Overheidskantoren met een grote doorloop kregen (extra) bewaking.

Andere respondenten melden dat de minister-president tevens minister van Algemene Zaken, de minister van Financiën en de minister van Justitie ingevolge een besluit van de ministerraad standaard aanspraak kunnen maken op 24/7 bewaking en beveiliging door de overheid. Dat houdt volgens sommige geïnterviewden in dat deze ministers in beginsel bij elk optreden 'buiten de deur' beveiliging bij zich hebben. De keuze voor die drie ministers is ingegeven door het feit dat die functies de meeste exposure met zich mee brengen, aldus de ondervraagden. Voor de overige ministers melden respondenten dat die slechts bij een concrete dreiging aanspraak op beveiliging van overheidswege kunnen maken. Alle geïnterviewden benadrukken dat beveiliging alleen mogelijk is met de instemming en medewerking van de gezagsdragers die beveiligd moeten worden.

De Raad heeft het door de SG van Algemene Zaken genoemde memorandum niet ontvangen. Evenmin heeft de Raad de beschikking kunnen krijgen over andere documentatie, bijvoorbeeld het ministerraadbesluit, waarin is besloten over beveiliging van ministers en de voorzitter van het parlement.

De Raad constateert dat tijdens dit onderzoek alleen de minister-president structureel gebruik maakt van de persoonsbegeleiding die door de "AZ-unit in oprichting" wordt geboden. De minister van Financiën heeft na een korte periode van beveiliging door de "AZ-unit in oprichting" daarvan afgezien. De voormalige minister van Justitie heeft er voor gekozen om zelf een chauffeur, tevens beveiligers in dienst te nemen en deze is overgenomen door diens opvolger. Deze beveiligers maakt geen deel uit van de "AZ-Unit beveiliging in oprichting", maar heeft wel contact met het hoofd beveiliging.

Bij grootschalige evenementen zoals verkiezingen, Heineken regatta, Carnaval en Parlatino en een bezoek van de leden van het Koninklijk Huis wordt eveneens aan beveiliging gedaan. De Raad heeft vastgesteld dat bij elk grootschalig evenement de actoren die bij de voorbereiding van de beveiliging van het evenement zijn betrokken, sterk wisselen. Ieder jaar gebruiken de organisatoren het draaiboek van het jaar ervoor om het evenement voor te bereiden. De gezagsstructuur verschilt per evenement. Zo wordt bijvoorbeeld de veiligheid bij het Carnaval door de brandweer en bij de Heineken regatta door de kustwacht gecoördineerd. De Raad constateert dat de draaiboeken van de meeste grootschalige evenementen voornamelijk het operationele aspect van beveiliging regelen, in het kader van de openbare orde handhaving.

Tot slot acht de Raad het van belang dat periodiek beoordeeld wordt of de ingezette beveiligingsmaatregelen moeten worden voortgezet. Na de beëindiging van de beveiliging dienen de getroffen maatregelen te worden geëvalueerd. Deze periodieke beoordeling en evaluatie ontbreken thans in Sint Maarten.

De beveiliging van gezagsdragers zoals leden van het gemeenschappelijk Hof van Justitie en leden van het openbaar ministerie wordt door geen van de geïnterviewden genoemd. De Raad heeft in deze inspectie niet vastgesteld of en zo ja in welke mate deze gezagsdragers worden beveiligd. De beveiliging van de Gouverneur wordt door zijn adjudant uitgevoerd. De beveiliging van zijn kantoorpand wordt wel door "de AZ-unit beveiliging in oprichting" verzorgd. Volgens de SG van het ministerie van Algemene Zaken geldt voor parlementariërs dat het parlement een eigen budget heeft en dat zelf beheert. Het parlement kan dus zelf persoonsbegeleiding regelen. In de praktijk worden Statenleden in Sint Maarten niet beveiligd.

Aanvullend hierop geeft een geïnterviewde aan dat er zich in de afgelopen 3,5 jaar geen situatie heeft voorgedaan waarin de beveiliging van Statenleden noodzakelijk was.

2.3.3 Samenwerking en informatiedeling

Alle ondervraagden bevestigen dat de samenwerking tussen het hoofd beveiliging, het hoofd van de basis politie zorg van het KPSM en de VDSM goed is. Sommige respondenten melden dat deze drie spelers dagelijks contact met elkaar hebben. Het hoofd van de basis politie zorg en de VDSM melden dat de samenwerking tussen bovenvermelde drie actoren op informele basis geschiedt omdat kaders voor de uitvoering ontbreken. Wat voor de samenwerking geldt, geldt ook voor de informatiedeling tussen de VDSM en de overige actoren.

Omdat de wettelijke en beleidskaders voor de uitvoering ontbreken, probeert de VDSM structuur in de werkzaamheden te brengen. Het hoofd van de justitiële divisie meldt dat in 2014 voor het eerst sprake is geweest van samenwerking en informatiedeling tussen de justitiële divisie en de VDSM.

2.3.4 Verschillende visies op de regulering van de bestaande praktijk

Alle geïnterviewden menen dat er kaders moeten komen voor een nationaal veiligheidsbeleid en dat de dagelijkse praktijk van beveiliging van gezagsdragers gereguleerd en gestructureerd moet worden. Kaders en beleid zouden volgens de respondenten duidelijkheid en een verbetering brengen in de huidige praktijk. Uit de interviews blijkt evenwel dat de actoren geen uniforme definitie en reikwijdte hanteren voor de beveiliging van gezagsdragers. De VDSM bijvoorbeeld wijst er op dat ook protocollaire redenen ten grondslag kunnen liggen aan de beveiliging van gezagsdragers. Het KPSM vertrekt vanuit haar wettelijke persoonsbeveiligingstaak en hanteert als definitie voor (persoons)beveiliging: beveiliging daar waar er sprake is van een dreiging en risico.

De Raad heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat de ministers van Algemene Zaken en Justitie los van elkaar bezig zijn met het vraagstuk van de structurering van de beveiliging van gezagsdragers en de inbedding daarvan in de overheidsorganisatie. Beide ministers denken aan inbedding van deze taak in de organisatie van het eigen ministerie en niet bij de politie, zo blijkt uit de interviews. Daarenboven heeft de Raad geconstateerd dat bij de structurering de ministers geen onderscheid maken tussen persoonsbeveiliging enerzijds en persoonsbegeleiding anderzijds. Volgens de SG van Algemene Zaken wordt de beveiliging van gezagsdragers gecoördineerd door AZ omdat de politie te kennen heeft gegeven deze taak nog niet aan te kunnen. Daarbij zou de afspraak zijn dat de coördinatie en leiding bij het hoofd beveiliging zouden liggen, die hiërarchisch onder de minister van Algemene zaken valt en zelf bepaalt wanneer het korps ingeschakeld moet worden.

Volgens de SG van Algemene Zaken is de concrete dreiging in 2013 voor dat ministerie aanleiding geweest om een externe adviseur in te huren om het ministerie te adviseren over de regulering van de beveiliging van gezagsdragers (en ook overheidsgebouwen) in Sint Maarten. In dat proces zou zijn bedacht om in navolging van (ei)landen in de regio de veiligheidsdienst te belasten met de uitvoering van de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten. Zijn ministerie is niet tevreden over het (nog vertrouwelijke) rapport van deze consultant. Het advies van de consultant behelst een groots opzette organisatie en houdt te weinig rekening met de bestaande situatie, aldus de SG van Algemene Zaken. Om die reden heeft zijn ministerie een ander advies opgesteld, waarin de bestaande praktijk van beveiliging, de persoonsbegeleiding, van vooral ministers en overheidsgebouwen door “de AZ-unit in oprichting” wordt gereguleerd. Voorgesteld is dat deze beveiligingsunit wordt opgenomen in het Organisatiebesluit van het ministerie van AZ. Over dat advies moet de Ministerraad zich nog buigen, aldus de SG. De SG onderkent echter wel dat de beveiligingstaak strikt genomen (volgens de wet) een politietak is, maar laat weten dat de politie steeds te kennen heeft gegeven onvoldoende capaciteit te hebben voor de beveiliging van gezagsdragers.

De minister van Justitie meldt dat zijn ministerie bezig is met de aanpassing van het Organisatiebesluit van het ministerie van Justitie. In dat voorstel zal een beveiligingsunit onder het ministerie van Justitie worden geïntegreerd. Daarbij lijkt de minister te denken aan het overhevelen van de gegroeide praktijk van beveiliging van ministers door de “AZ-unit in oprichting” naar het ministerie van Justitie. De minister stelt

dat de beveiliging van personen geschiedt in het kader van de rechtshandhaving en dat de rechtshandhaving onder justitie valt. De beveiliging van overheidsgebouwen kan onder het ministerie van Algemene Zaken blijven aldus deze minister.

Het hoofd van de BPZ zegt dat het korps onder de aandacht van de minister heeft gebracht dat de beveiliging van personen in Sint Maarten op grond van de wet bij de politie hoort. Het korps wijst er op dat de beveiliging van personen (en overigens ook objecten en diensten) langdurig kan zijn of zelfs een permanente vorm kan aannemen. Langdurige beveiliging van personen, diensten en objecten is een taak waar het korps momenteel wegens gebrek aan mankracht geen vorm aan kan geven. Met meer mankracht zal het korps deze taak meteen oppakken, aldus het korps.

2.4 Een uitstapje naar de ontwikkelingen op het gebied van bewaken en beveiligen in Nederland

Omdat ook in Nederland de beveiliging van personen een politietaak is waarbij het bevoegd gezag verdeeld is in het gezag over de openbare orde en over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ligt het voor de hand om het stelsel in Nederland te beschrijven.²⁴

In Nederland is er een verschuiving geweest in het denken over deze veiligheid. De verschuiving werd aangedreven door internationale ontwikkelingen²⁵, nationale ontwikkelingen²⁶ en veiligheids-incidenten²⁷. Tot aan de aanslag op Fortuyn was er met uitzondering van het Koninklijk Huis geen sprake van stelselmatige beveiliging van personen en objecten. Beveiliging was ad hoc en decentraal georganiseerd. Na de moord op Fortuyn ontstond het zogenoemde stelsel Bewaken en Beveiligen.

Het stelsel Bewaken en Beveiligen in Nederland op hoofdlijnen

Het primaire doel van het stelsel is het treffen van beveiligingsmaatregelen om personen en objecten te beschermen tegen dreigingen. Het kader van dit stelsel is beschreven in de "Circulaire Bewaking en Beveiliging 2013". Het centrale uitgangspunt van het stelsel is dat de verantwoordelijkheid voor het nemen van beveiligingsmaatregelen in beginsel bij de burger zelf ligt en bij de organisatie waartoe deze behoort (de werkgever). Is de dreiging echter zo groot dat personen en organisaties er op eigen kracht geen weerstand aan kunnen bieden, dan kan men een beroep doen op de overheid. De verantwoordelijkheid voor het nemen van extra beveiligingsmaatregelen bij dreiging ligt in zulke gevallen primair bij het lokaal bevoegd gezag (decentraal tenzij).

De ernst van de dreiging en in het bijzonder het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis is bepalend voor de vraag bij wie het primaat ligt binnen het lokale gezag. Zo is de hoofdofficier van justitie verantwoordelijk en beslissingsbevoegd wanneer gevreesd wordt voor het leven van personen, hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten. Ligt het te verwachten effect en de aard van de gebeurtenis echter op het terrein van de openbare orde (objecten) dan ligt het primaat bij de burgemeester. In de "Aanwijzing beveiliging van personen, objecten en diensten"²⁸ van het OM worden de verhouding tussen de hoofdofficier van justitie en de burgemeester en de instrumenten die hen tot beschikking staan nader toegelicht. In artikel 1, tweede lid van de Politiewet is het waken over de veiligheid van personen expliciet benoemd als onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De hoofdofficier van

²⁴ Circulaire bewaking en beveiliging personen, BWBR0032891, Stcrt. 2013, 1969.

²⁵ Zoals het einde van de koude oorlog en de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Centrum in New York en het Pentagon in Washington.

²⁶ Zoals de versnelling van de politieke en maatschappelijke polarisatie dat zich uitte in de opkomst van populisme en verharding van maatschappelijke verhoudingen.

²⁷ Als voorbeelden zijn te noemen de aanslagen op Fortuyn in 2002, Van Gogh in 2004 en van Tates op Koninginnedag 2009.

²⁸ Aanwijzing beveiliging van personen, objecten en diensten, BWBR0024647, Stcrt. 2008, 209 samen met Stcrt. 2013, 22031. Artikel 6, eerste lid, Politiewet geeft de grondslag voor het aanwijzen van objecten en diensten waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft (Rijksdomein-limitatieve lijst). De aanwijzing geschiedt door de minister van Veiligheid en Justitie. Het gaat daarbij om objecten en diensten waarvan de minister bewaking of beveiliging noodzakelijk acht in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met ander mogendheden, dan met of op zwaarwegende belangen van de maatschappij.

justitie is het bevoegd gezag. Volgens de aanwijzing is het de hoofdofficier die in deze gevallen verantwoordelijk is voor de aanvraag van een dreigingsinschatting, het besluit tot het treffen van maatregelen en het laten informeren van de betreffende persoon. Daarnaast kan het OM een opsporingsonderzoek starten omdat daarmee een concrete dreiging structureel kan worden weggenomen. De dreigingsinschatting kan reden zijn om een dreigingsanalyse te laten opstellen.

De burgemeester is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde primair verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten. Hij kan maatregelen treffen bij een algemene dreiging gericht op bijvoorbeeld de infrastructuur. Hij is dan verantwoordelijk voor het verzoek om een dreigingsinschatting, het besluit tot het treffen maatregelen en het informeren van de betreffende instelling.

Wanneer er een concrete dreiging is van een aanslag op een object of een dienst op een bepaald tijdstip, ligt de verantwoordelijkheid bij de hoofdofficier van justitie. Als bij zo'n concrete dreiging ook maatregelen getroffen moeten worden in het kader van de openbare orde en veiligheid, dan vallen deze weer onder het gezag van de burgemeester (bijvoorbeeld het plaatsen van een afzetting). De hoofdofficier van justitie en de burgemeester stemmen de te treffen maatregelen af in de gezagsdriehoek (burgemeesters, officieren van justitie en politiechefs). Bij de driehoeksleden heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een toetsende rol ten aanzien van de proportionaliteit.

In het systeem van beveiliging wordt periodiek beoordeeld of het noodzakelijk is om de maatregelen te laten voortduren. Ook worden de getroffen maatregelen na beëindiging geëvalueerd. Verder worden de dreigingsinschatting en de voorgestelde maatregelen op volledigheid en proportionaliteit beoordeeld. Voor zaken die van nationaal belang zijn, is de Rijksoverheid verantwoordelijk. Het gezag ligt dan bij NCTV, i.c. de Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB). Het stelsel bewaken en beveiligen bestaat daarmee enerzijds uit een decentraal domein en anderzijds een Rijksdomein.

Decentraal domein

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op basis waarvan de hoofdofficier van justitie in het decentraal domein het gezag draagt, gaat het om bedreigingen tegen personen waarbij sprake is van een mogelijk strafbaar feit. Het feit dat het gezag ligt bij de hoofdofficier van justitie wil niet zeggen dat er geen betrokkenheid is vanuit het Rijk. Op grond van de wet heeft de minister van Veiligheid en Justitie een eigen verantwoordelijkheid voor het OM.²⁹

Binnen het decentraal domein besluit de CBB over de te treffen maatregelen wanneer een burgemeester, de korpschef of een politiechef worden bedreigd. Hiermee heeft de overheid willen voorkomen dat personen in dergelijke functies invloed kunnen uitoefenen op besluiten over bewakings- en beveiligingsmaatregelen die betrekking hebben op henzelf.

Daarnaast heeft de CBB op basis van een mandaat van de minister een signalerende rol en adviseert, gevraagd en ongevraagd, de lokale autoriteiten en politie-eenheden over de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten binnen het decentraal domein. De CBB kan ook ondersteuning leveren bij beveiligingsvraagstukken.

Dreigingsinschatting en analyse

Binnen het stelsel Bewaken en Beveiligen wordt zowel op decentraal als rijksniveau gewerkt met dezelfde soort systematiek voor het bepalen van het dreigingsniveau en het afwegen van de risico's. De inschatting ten behoeve van het Rijksdomein, in de vorm van een dreigingsinschatting of een dreigings- of

²⁹ Dit is vastgelegd in de aanwijzingsbevoegdheid op de uitvoering van taken door het Openbaar Ministerie op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

risicoanalyse wordt, afhankelijk van de aard, gevraagd en ongevraagd vervaardigd door de diensten de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), Dienst Landelijk Informatie Organisatie (DLIO) van de nationale politie.

Aan de hand van tabellen wordt een inschatting gegeven van de mate van 'ernst' en 'waarschijnlijk' (effect en voorstelbaarheid) van de dreiging. Hierdoor ontstaat een glijdende schaal van dreigingsniveau. Voor het vaststellen van het dreigingsniveau wordt een model gehanteerd met een dubbele kwalificering. De twee elementen 'ernst' en 'waarschijnlijkheid' geven een indicatie of de overheid iets zou moeten ondernemen tegen een dreiging.

Rijksdomein

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Waar op decentraal niveau de hoofdofficier van Justitie primair verantwoordelijk is voor het stelsel, heeft op centraal niveau de CBB de gemandateerde verantwoordelijkheid voor de bewakings- en beveiligingsmaatregelen ten aanzien van een beperkt aantal personen, objecten en diensten. Deze personen, objecten en diensten staan vermeld op de zogenoemde limitatieve lijst die deel uitmaakt van de circulaire. Er bestaat een nationaal belang bij de veiligheid en het ongestoord functioneren van de op de limitatieve lijst vermelde personen, objecten en diensten. Om deze reden is de verantwoordelijkheid hiervoor op rijksniveau geregeld.

De adviseurs werkzaam bij Directie Bewaken, Beveiliging, Burgerluchtvaart (DB3) zijn belast met het verzamelen, evalueren en beoordelen van de verkregen informatie. Zij toetsen de geanalyseerde informatie op volledigheid en juistheid, vergelijken de onderlinge samenhang en vertalen dit naar een adequaat niveau van maatregelen. De portefeuilles bij DB3 zijn als volgt verdeeld: 'Koninklijk Huis en overig Rijksdomein', 'Bewindspersonen en politici', 'Internationaal', 'Alerteringsstelsel en terrorismebestrijding'. De CBB draagt de verantwoordelijkheid over de landelijke coördinatie van het stelsel Bewaken en Beveiligen. Zij adviseert, gevraagd en ongevraagd, de lokale autoriteiten en politie eenheden over de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten die niet zijn vermeld op de limitatieve lijst.

Dreigingsinschatting en analyse

Om de ernst van een dreiging te kunnen bepalen maakt de hoofdofficier van justitie gebruik van zijn bevoegdheid om dreigingsinschattingen en dreigingsanalyses te laten maken. Het opstellen daarvan hoort tot de taak van de politie. De diensten van de lokale eenheden (DRIO) en de DLIO vormen samen de nationale informatieorganisatie van de politie. De verhouding DLIO en DRIO is dat zij nevensgeschikt zijn. Er is een functionele relatie, maar geen gezagsverhouding.

De dreigingsinschattingen worden in opdracht van de hoofdofficier van justitie, binnen de politie onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Crisis en Conflictbeheersing (CCB), opgesteld. Dit gebeurt door de DRIO. Binnen de DRIO is de Regionale Informatiedienst en Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RID-WIV) verantwoordelijk voor het verzamelen van de inlichtingen die van belang zijn voor een dreigingsbeeld. Op decentraal en centraal niveau worden voor het opstellen van dreigingsinschattingen dezelfde speciaal ontwikkelde formats en tabellen gebruikt die in de circulaire zijn vastgelegd.

3

Analyse

Dit rapport beantwoordt de vraag in hoeverre de beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten is geregeld. Dat is van belang omdat veiligheidsincidenten zoals aanslagen op gezagsdragers de democratische rechtsorde aantasten. De gezagsdrager is een persoon belast met overheidsgezag die de democratische rechtsorde vormgeeft. Gezagsdragers moeten hun ambt ongestoord kunnen uitoefenen. Door een verharding van de maatschappij en de misdaad en als gevolg van internationale factoren neemt ook het risico op incidenten, waaronder aanslagen op gezagsdragers toe. Het is daarom voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde van belang om de beveiliging van gezagsdragers zo goed mogelijk te regelen.

Uit het onderzoek blijkt dat de materie op wettelijk niveau niet adequaat en slechts gedeeltelijk is geregeld. Weliswaar zijn in verschillende wetten relevante bepalingen te vinden, echter een samenhangend geheel vormt het niet. Uitvoeringswetgeving en ook beleid ontbreken. Dit betekent dat er geen duidelijke kaders gegeven zijn voor activiteiten in het kader van beveiliging van gezagsdragers. De beveiliging van gezagsdragers is – ondanks een goede (vooral operationeel) ingestoken samenwerking tussen betrokken actoren – onvoldoende geborgd.

De beveiliging van gezagsdragers is onder te verdelen in drie fases. De Raad behandelt de theorie en de praktijk aan de hand van die fases.

Informatiefase

Wettelijke grondslag

Het beveiligingsproces begint met het verzamelen van informatie over mogelijke dreiging en risico's.

In Sint Maarten is de informatieverwerking ten behoeve van de nationale veiligheid, die mede de beveiliging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten omvat, een taak van de Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM). Artikel 3, eerste lid, onder sub c van de Landsverordening Veiligheidsdienst bepaalt dat de VDSM de taak heeft om bevorderende maatregelen te nemen ter bescherming van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur en de veiligheid van het land en het Koninkrijk. De informatietaak in het proces van beveiliging van niet alleen gezagsdragers, maar ook overige personen, objecten en diensten is door de wetgever dus specifiek aan de VDSM toebedeeld. Uit de memorie van toelichting bij de Landsverordening Veiligheidsdienst blijkt de taakstelling duidelijk. “De dienst zorgt voor de nationale veiligheid onder meer door tijdig bedreiging van de belangen van de staat en de risico's te onderkennen die niet direct zichtbaar zijn en signaleert, adviseert en mobiliseert.” “De dienst zal bijvoorbeeld (dreigings) informatie aanleveren op basis waarvan anderen (bijvoorbeeld de politie) passende maatregelen kunnen nemen.”

Praktijk

De VDSM speelt in Sint Maarten een cruciale rol in de bescherming van de gezagsdragers en de democratische rechtsorde. Het onderzoek wijst uit dat de informatietaak in het proces van beveiliging van niet alleen gezagsdragers, maar ook overige personen, objecten en diensten conform de wet door de VDSM wordt uitgevoerd. In de praktijk verstrekt de VDSM de exploitabel gemaakte informatie in het kader van de zogenoemde c-taak doorgaans aan de politie en aan het hoofd beveiliging. Alleen bij opschaling en acute dreiging en in de strafrechtelijke sfeer verloopt de informatiedeling via de ministers van Algemene Zaken, Justitie of het openbaar ministerie.

Evaluatie- en beslissingsfase

Wettelijke grondslag

In de evaluatie- en beslissingsfase worden de ontvangen informatie en de betrokken belangen gewogen en wordt beslist of beveiligd gaat worden. Tevens voorziet deze fase in een boordeling van voorgestelde maatregelen en dreigingsinschatting op volledigheid en proportionaliteit, de periodieke weging van de noodzaak om getroffen maatregelen te laten voortduren en de evaluatie van de getroffen maatregelen na de beëindiging daarvan.

In de wet- en regelgeving is voor wat betreft deze fase niets specifiek opgenomen. Niet is bepaald wie of welke instantie verantwoordelijk is voor de beslissing al dan niet beveiligingsmaatregelen in te zetten. De wetgeving in Sint Maarten regelt wel de beveiliging van personen (in de Rijkswet politie) en de beveiliging van objecten en diensten (in de Landsverordening politie en politieregeling 1999). Ingevolge de Rijkswet politie valt het waken voor de veiligheid van personen onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het maakt deel uit van de politietaak om zorg te dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde valt uiteen in openbare orde handhaving en strafrechtelijke handhaving.³⁰ Het bevoegd gezag is de procureur-generaal indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de minister van Justitie indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde.³¹ Daarnaast staat in de memorie van toelichting van de Rijkswet politie dat persoonsbeveiliging in de regel wordt ingezet wanneer bij een gebeurtenis voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of andere ernstige delicten valt te vrezen. “In de regel” impliceert dat persoonsbeveiliging ook kan worden ingezet voor niet nader in die memorie genoemde redenen. De taak van het bevoegd gezag is niet uitgeschreven in de voor Sint Maarten geldende wetgeving. Nederland kent voor beveiliging van personen in het decentrale domein nagenoeg gelijke bepalingen als in Sint Maarten. Om die reden ligt het voor de hand voor de in Sint Maarten ontbrekende uitwerking van die bepalingen, te weten het antwoord op de vraag wat de taak van het bevoegd gezag inhoudt, naar Nederland te kijken. Die bepalingen zijn in Nederland wel naar regelgeving en beleid vertaald en kunnen als handvat dienen voor de interpretatie van de wetgeving in Sint Maarten.

Waar het bevoegd gezag voor de beveiliging van personen in Nederland in het decentrale domein de burgemeester en de hoofdofficier van justitie is, is in de Sint Maartense wetgeving de minister van Justitie en de PG het bevoegd gezag. Trekken wij deze lijn door dan is de minister van Justitie of de PG het bevoegd gezag die verantwoordelijk is voor de evaluatie en beslissingsfase.

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen de minister van Justitie en PG kan ook weer een handvat worden gevonden in het beleid in Nederland zoals dat is vastgesteld in de aanwijzing Beveiliging personen, objecten en diensten. De PG is verantwoordelijk en beslissingsbevoegd wanneer gevreesd wordt voor het leven van personen, hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten. De minister van Justitie is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde primair verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten. De PG en de minister van Justitie zullen als bevoegd gezag vaak maatregelen moet afstemmen. Bij de beveiliging van personen inclusief gezagsdragers zullen vaak ook maatregelen getroffen moeten worden in het kader van de openbare orde en veiligheid.

Artikel 19 Rijkswet politie voorziet in een overlegmoment, het driehoeksoverleg (waaraan de minister van Justitie, de korpschef en het OM deelnemen) waarin ook zulke maatregelen afgestemd kunnen worden. Tot slot acht de Raad het van belang dat periodiek beoordeeld wordt of de ingezette beveiligingsmaatregelen moeten worden voortgezet. Na de beëindiging van de beveiliging dienen de getroffen maatregelen te worden geëvalueerd. Deze periodieke beoordeling en eindevaluatie ontbreken thans in Sint Maarten.

³⁰ Artikel 1, tweede lid, artikel 5 van de Rijkswet Politie en artikel 16 en 17 van de Rijkswet politie (impliciet).

³¹ Artikel 16 en 17 Rijkswet politie.

Praktijk

Vanaf de evaluatie- en beoordelingsfase is de praktijk verre van wat de wetgever heeft beoogd. Behalve bij opschaling, acute dreiging, of dreiging in de strafrechtelijke sfeer zijn de bij wet aangewezen bevoegde autoriteiten, te weten de minister van Justitie en de PG, nauwelijks betrokken bij de beveiliging van gezagsdragers. Zoals hierboven in de informatiefase is vermeld, gaat de informatie van de VDSM meestal direct naar de uitvoerenden. Het korps en het hoofd beveiliging (de uitvoerders) evalueren en beslissen. De Raad stelt vast dat er goede samenwerking en informatiedeling is tussen de VDSM, het korps en het hoofd beveiliging.

Het aantal gevallen van acute bedreiging van Sint Maartense gezagsdragers is tot nu toe gering geweest. Toch is de Raad net als alle actoren van mening dat de beveiliging van gezagsdragers formeel moet worden geregeld. Van alle actoren onderkent en benoemt alleen de VDSM de behoefte aan een instantie die de informatie van de VDSM en andere belangen afweegt om vervolgens een beveiligingsopdracht te geven. De evaluatie en weging van de verkregen informatie en andere belangen dient niet te worden overgelaten aan de uitvoerenden. De wetgever heeft daarvoor als bevoegde autoriteiten aangewezen de minister van Justitie (voor wat betreft de beveiliging van in het kader van de openbare orde handhaving en de beveiliging van objecten en diensten), en de PG (het OM) voor de persoonsbeveiliging voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Rijkswet politie). Het is zaak dat deze instanties in de praktijk hun rol als bevoegde autoriteiten onderkennen en vervolgens ook oppakken.

Voorafgaand daaraan dient het operationele kader, het beleid en de prioriteiten voor de beveiliging van de (fysieke) nationale veiligheid en in het verlengde daarvan de beveiliging van gezagsdragers te worden vastgesteld door de minister van Algemene Zaken in overleg met de minister van Justitie. De Raad vindt de samenwerking tussen de ministeries van Algemene Zaken en Justitie onontbeerlijk voor de goede regulering van de beveiliging van gezagsdragers.

Uitvoeringsfase

Wettelijke grondslag

In de uitvoeringsfase vindt de daadwerkelijke beveiliging plaats.

De wetgeving in Sint Maarten maakt duidelijk dat de politie als enige is belast met de uitvoering. Het bewakings- en beveiligingsdomein behoort op grond van de Rijkswet politie, de Landsverordening Politie en de Politie-regeling 1999 tot de taak van de politie. Persoonsbeveiliging in de zin van de Rijkswet politie is de beveiliging zoals die door de politie wordt uitgevoerd in het kader van de handhaving van de rechtsorde en in opdracht van het bevoegd gezag. De wet zwijgt over de manier waarop deze taak moet worden uitgevoerd en er is geen beleid voorhanden.

Praktijk

De uitvoeringsfase in Sint Maarten kenmerkt zich door een praktijk van (protocollaire en routinematige) beveiliging van voornamelijk ministers, aangestuurd door het hoofd beveiliging en de ad hoc beveiliging aangestuurd door het korps bijvoorbeeld bij een bezoek van leden van het Koninklijk Huis aan Sint Maarten, grote evenementen (Carnaval, Parlatino) of de beveiliging bij acute dreiging.

Het hoofd beveiliging is de spin in het web dat hangt bij het ministerie van Algemene zaken. Deze praktijk is in strijd met wat de wetgever heeft beoogd. De Raad vindt dat onwenselijk. Daarenboven heeft de Raad bedenkingen of de beveiliging waarmee het hoofd beveiliging zich in de praktijk bezig houdt nuttig dan wel noodzakelijk is. Het is voor de Raad niet direct zichtbaar wat de toegevoegde waarde is van de beveiliging van een minister die buiten diensttijd zich vaak zonder beveiliging in het openbare leven beweegt. Normaalgesproken wordt voor het antwoord op de vraag of beveiliging noodzakelijk is gekeken naar de dreiging, de voorstelbaarheid van de dreiging en de bestaande weerstand die geboden kan worden. In Sint Maarten heeft zich in de praktijk een soort 'routinematige' beveiliging van vooral bepaalde ministers ontwikkeld. Kennelijk is er door sommige gezagsdragers behoefte aan maar de vraag zou gesteld moeten worden, of deze beveiliging op maat gesneden is. Daarbij zou aan de orde kunnen zijn de vraag of er voldoende redenen zijn om in Sint Maarten ministers bij 'dienstaangelegenheden' te beveiligen en zo ja, of

de huidige vorm van beveiliging dan de meest adequate is. Sint Maarten is immers een kleine gemeenschap waarin ministers zich vaak ook 'onbeveiligd' vrijelijk bewegen, aanspreekbaar zijn en aangesproken worden. Het is primair aan het bestuur om hierin een positie te bepalen.

Conclusie

Het is de Raad uit het onderzoek gebleken dat hoewel de beveiliging van gezagsdragers niet bovenaan de agenda staat het toch de verschillende actoren op het speelveld bezighoudt. De actoren vinden allemaal dat de beveiliging van gezagsdragers gestructureerd en doorontwikkeld moet worden. De Raad onderschrijft dat standpunt.

De Raad voorziet een knelpunt bij de regulering zoals die thans wordt opgepakt door de ministeries van Algemene zaken en Justitie, die beide los van elkaar de bestaande uitvoeringspraktijk van de beveiliging van vooral ministers willen reguleren. Beide ministeries willen de "AZ-unit beveiliging in oprichting" bij het betreffende ministerie plaatsen.

De wet maakt duidelijk dat de beveiliging van personen valt onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De uitvoering daarvan behoort bij de politie te worden georganiseerd. Overigens dient ook de uitvoering van de beveiliging van objecten en diensten in het kader van de (fysieke) nationale veiligheid ingevolge de wet eveneens bij politie te worden georganiseerd.

Alle overige "beveiliging" is de eigen verantwoordelijkheid van burgers, de organisaties waartoe zij behoren of de werkgevers voor deze burgers. Daarbij hoort dat die beveiliging van een ieder niet gepaard mag gaan met politiebevoegdheden. In een rechtsstaat als Sint Maarten is het toepassen van geweld(smiddelen) voorbehouden aan de politie.

Dat persoonsbeveiliging in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geschiedt, laat overigens onverlet dat persoonsbeveiliging wordt ingezet bij zowel een gebeurtenis waarbij voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of andere ernstige delicten valt te vrezen als bij andere gebeurtenissen zoals bij protocollaire aangelegenheden. Immers, de memorie van toelichting bij de Rijkswet politie laat die mogelijkheid impliciet open.

In Sint Maarten houden de actoren zich thans slechts bezig met de (protocollaire en routinematige) beveiliging van voornamelijk ministers en met beveiliging bij grote evenementen. Beveiliging van gezagsdragers is in Sint Maarten boven alles een ad hoc gebeuren. De Raad heeft bevonden dat in Sint Maarten nog geen aandacht is voor de beveiliging van overige gezagsdragers (zoals leden van de rechtelijke macht).

Ook de context waarin van de beveiliging van gezagsdragers zou moeten plaatsvinden, namelijk die van de (fysieke) nationale veiligheid, waaronder de bescherming van de rechtsorde valt, staat niet bij alle actoren op het netvlies. Van een stelsel van beveiliging van de (fysieke) nationale veiligheid waaronder ook de beveiliging valt van de democratische rechtsorde en gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten is geen sprake. De Raad vindt dat er voor Sint Maarten nagedacht moet worden over een integraal stelsel van beveiliging, waarin is opgenomen zowel de protocollaire beveiliging als beveiliging bij concrete en acute dreiging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten en ook andere ernstige delicten die de (fysieke) nationale veiligheid schaden.

Voordat een integraal landelijk stelsel van beveiliging wordt opgesteld moet de discussie worden gevoerd welk soort beveiliging wanneer nuttig dan wel noodzakelijk is voor de Sint Maartense politieke gezagsdragers. En zoals reeds is opgemerkt is het aan het bestuur om daarin een standpunt te bepalen. Duidelijk moet worden wanneer een politieke gezagsdrager voor beveiliging in aanmerking komt en welke gradaties van beveiliging daaraan worden gekoppeld.

De afdelingen BAK en BB zijn op grond van het Organisatiebesluit van het ministerie van Algemene zaken verantwoordelijk voor het bevorderen van adequate regelingen en het treffen van gedegen preventieve en repressieve/curatieve voorzieningen op het terrein van defensie en nationale (fysieke) veiligheid respectievelijk de coördinatie van alle protocollaire aangelegenheden en de uitvoering hiervan. De afdeling justitiële zaken van het ministerie van Justitie is onder andere verantwoordelijk voor het voorbereiden, implementeren en beheren van de landelijke wet- en regelgeving inzake de bevordering van de veiligheid. Beide ministeries moeten invulling geven aan hun wettelijke rol en het voortouw nemen voor het nadenken over en opstellen van een integraal landelijk stelsel van beveiliging.

De Raad heeft geconstateerd dat niet alle in de wet genoemde actoren zich bewust zijn van hun wettelijke taak en sommige actoren zich in de praktijk bezig houden met de uitvoering van de beveiliging, daar waar de wetgever hen geen taak geeft. Op grond van de Rijkswet politie is de beveiligingstaak aan de politie toebedeeld maar uitvoeringsregelingen ontbreken. Verder is er geen samenhang in de huidige praktijk van beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten.

Deze situatie heeft naar de mening van de Raad zo lang goed kunnen gaan omdat uit de interviews blijkt dat zich nog geen (concrete) bedreiging van betekenis heeft voorgedaan. Wereldwijde ontwikkelingen kunnen daarin snel verandering brengen. Ook de binnenlandse ontwikkelingen als verharding van de criminaliteit maakt dat het risico op een bedreiging van gewicht in Sint Maarten toeneemt terwijl een incident als de moord op een gezagsdrager in Curaçao in 2013 aantoont dat dergelijke aanslagen ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk reëel zijn. De Raad is van mening dat ondanks de perceptie van Sint Maarten als “friendly island” de bescherming van gezagsdragers in wet en beleid moet worden uitgewerkt.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

December 2014 | J-26217