



De bewaking en beveiliging van personen en objecten in Sint Maarten

De bewaking en beveiliging van personen en objecten in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Juli 2016

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	4
Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
Summary and recommendations	9
1. Inleiding	13
1.1 Inleiding en aanleiding	13
1.2 Doelstelling	13
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	14
1.5 Afbakening	15
1.6 Leeswijzer	15
2. Onderzoekresultaten	17
2.1 Wettelijk kader en beleid	17
2.1.1 Wet- en regelgeving	7
2.1.1.1 Rijkswet politie	17
2.1.1.2 Onderlinge regeling detentiecapaciteit	17
2.1.1.3 Landsverordening politie	18
2.1.1.4 Wetboek van Strafvordering (hierna ook: WvSv)	18
2.1.1.5 Huishoudelijk reglement penitentiaire inrichtingen	19
2.1.2 Bevindingen wetgeving, regelgeving en beleid	19
2.1.2.1 Wetgeving, regelgeving en beleid	19
2.1.2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling	19
2.2 Signalering	20
2.2.1 Signalering	0
2.2.2 Bevindingen signalering	20
2.3 Informatie	20
2.3.1 Bevindingen informatie	20
2.4 Aanpak	21
2.4.1 Bevindingen aanpak en maatregelen t.a.v. personen	21
2.4.1.1 Aanpak t.a.v. personen	21
2.4.1.2 Maatregelen t.a.v. personen	22
2.4.1.2.1 Algemene maatregelen in de rechtsgang	22
2.4.1.2.2 Bestaande specifieke maatregelen in de rechtsgang	23
2.4.2 Bevindingen aanpak en maatregelen t.a.v. objecten	25
2.4.2.1 Aanpak t.a.v. objecten	25
2.5 Samenwerking	26
2.5.1 Bevindingen samenwerking	26
3. Analyse en conclusie	29

Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
MvJ	Ministerie van Justitie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PG	Procureur-generaal
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Voorwoord

In zijn jaarplan 2016 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2016 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de bewaking en beveiliging van personen en objecten. Dit inspectieonderzoek is mede ingegeven door het eerdere onderzoek van de Raad naar *'De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten'* (2014).

Uit het onderzoek blijkt dat in Sint Maarten van een structurele aanpak van de bewaking en/of beveiliging van personen of objecten in het algemeen en in het kader van de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang in het bijzonder geen sprake is. De inspectie wijst uit dat het tekort aan mensen, het gebrek aan (financiële) middelen, het gebrek aan voorzieningen en de kleinschaligheid van Sint Maarten meer beperkingen dan mogelijkheden met zich meebrengen in de uitvoering. Het voorgaande zorgt volgens geïnterviewden voor een zeer zorgelijke situatie zowel ten aanzien van de bewaking en beveiliging van personen als die van objecten. De Raad concludeert dat vanuit zowel de overheid als het ministerie van Justitie meer aandacht voor het onderwerp zou moeten zijn dan thans het geval is.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad dankt de personen die zijn benaderd nogmaals zeer hartelijk voor hun medewerking.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING,

mr. Th. P.L. Bot, voorzitter,
mr. G.H.E. Camelia,
mr. F.E. Richards.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2016 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen heeft betrekking op het bewaken en beveiligen van personen en objecten.

Probleemstelling

De centrale vraag in deze inspectie is:

In hoeverre is de bewaking en beveiliging van personen en objecten, met het oog op de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang, in Sint Maarten vormgegeven?

Deze vraag heeft de Raad beantwoord aan de hand van twee deelvragen. De Raad inspecteerde de wet- en regelgeving, beleid, signalering, informatie, aanpak en samenwerking.

Bewaking en beveiliging van personen en objecten in Sint Maarten

In Sint Maarten is behoefte aan bewaking en beveiliging van personen en objecten in verband met (ernstige en/of concrete) bedreigingen en (mogelijk) gebruik van geweld in relatie tot de veiligheid in de (straf)rechtspleging en rechtsgang, zo volgt uit de inspectie van de Raad. Het wettelijk kader bevat voldoende handvatten en mogelijkheden ten aanzien van de materie en de justitiële keten is voldoende geëquipeerd om een behoefte aan bewaking en beveiliging te signaleren. Het voorgaande biedt volgens de Raad dan ook een goede basis ten aanzien van het onderwerp. Wat mist, is de concrete uitwerking daarvan.

Volgens de Raad is op bestuurlijk niveau onvoldoende aandacht voor de bewaking en beveiliging van personen en objecten. Het baart de Raad zorgen dat de overheid dan wel het ministerie van Justitie budgettair geen rekening heeft gehouden met het onderwerp. De geconstateerde knelpunten liggen in het ontbreken van beleid en de vertaling daarvan in een werkbare aanpak en uitvoering, alsmede (daarbij) passende maatregelen. Specifieke aandacht behoeven de verzameling en inschatting van informatie alsmede de structurele inbedding van benodigde expertise specifiek voor het onderwerp.

De Raad ziet veiligheid als essentiële voorwaarde voor een adequaat geborgde rechtsgang. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de borging van die veiligheid een structurele aanpak vereist.

In de praktijk resulteert de huidige aanpak echter in een *ad hoc* situatie: met beperkt beschikbare informatie en maatregelen wordt getracht om dreigingen het hoofd te bieden. De afwezigheid van expertise maakt het momenteel ondoenlijk om de feitelijke risico's daadwerkelijk in te schatten. Uit het onderzoek blijkt echter dat er wel degelijk risico's zijn. Ogenschoonlijk verwezenlijkt het grootste deel daarvan zich in (niet-meetbare) dreigingen, hetgeen de rechtsgang op zichzelf reeds kwetsbaar maakt doordat rechtzoekenden, slachtoffers en rechthandhavers zijn blootgesteld aan externe invloeden waartegen zij zelf geen weerstand kunnen bieden. In zijn algemeenheid leidt de afwezigheid van een stelsel bewaken en beveiligen, zo niet alleen de afwezigheid van middelen en maatregelen er mogelijk toe dat mensen geen vertrouwen hebben in de rechtshandhaving. In concrete gevallen uit het voorgaande zich in de onmogelijkheid om snel actie te kunnen ondernemen, terwijl dit een *must* is. Ook levert het ontbreken van een adequate aanpak en maatregelen vertragingen op voor de opsporingsfase en berechting. Daarmee zijn de gevolgen van de afwezigheid ook van invloed op de kwaliteit en effectiviteit binnen de uitvoering.

Om die reden, spoort de Raad de verantwoordelijken aan om proactief aan een stelsel ten behoeve van het bewaken en beveiligen te werken. Daarbij dient volgens de Raad specifiek rekening gehouden te worden met de volgende aandachtspunten:

- Er is dringend behoefte aan een veiligheidsscan van de gebouwen dienstig aan de justitiële keten, waarbij aandacht is voor de minimaal te treffen beveiligingsmaatregelen. Dit geldt voor zowel de buitenkant als binnen de gebouwen. De persoonlijke en publieke veiligheid lopen hier een onnodig en onverantwoord risico. In openbare gebouwen die dienstig zijn aan de justitiële keten en openbaar toegankelijk zijn dient een minimale veiligheid gegarandeerd te kunnen worden door de overheid, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van scanners of detectiepoorten.
- Personen werkzaam binnen de justitiële keten waarvan verwacht wordt dat zij de maatschappij veilig houden door het uitvoeren van onder meer werkzaamheden met betrekking tot opsporing, vervolging, berechting en opsluiting lopen daarbij verhoogde risico's. Dat geldt zowel voor de gebouwen waarin zij werkzaam zijn en het werkterrein, als diens privé-situatie. Sommige overheidsgebouwen ontberen basale preventieve veiligheidsmaatregelen zoals beveiligingscamera's. Voor een veilige privé omgeving van aan risico's blootgesteld personeel zijn geen of onvoldoende concrete maatregelen voorhanden, niet in zijn algemeenheid noch in concrete gevallen.
- Individuen in het algemeen lopen een risico wanneer zij op enig moment slachtoffer zijn van een misdrijf, rechtzoekende zijn of anderszins worden betrokken in de rechtsgang. De beginselen van de rechtsorde brengen mee dat de overheid verantwoordelijk is om daarin bescherming te bieden, hetgeen ook van haar verwacht mag worden.

Samenvattend heeft de Raad geconstateerd dat de wettelijke basis aanwezig is en meent dat de concrete behoefte voor een stelsel op voortvarende wijze in kaart kan worden gebracht. Daarmee zijn er reeds twee voorwaarden voor de basis van een functioneel stelsel ingevuld. De Raad heeft er daarom vertrouwen in dat het opstellen van beleid en de uitvoering daarvan snel bij zal dragen aan een veiliger rechtsgang en het vertrouwen daarin. De Raad ziet uit naar de resultaten van de inspanningen van alle betrokkenen.

Aanbevelingen

Aan de minister van Justitie:

1. Ontwikkel in samenhang met eerdere aanbevelingen¹ van de Raad beleid voor in ieder geval de bewaking en beveiliging van personen en objecten in het kader van de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang.
2. Inventariseer de veiligheidsrisico's ten aanzien van personeel werkzaam binnen de justitiële keten en de vervolgens noodzakelijk te treffen veiligheidsmaatregelen in samenhang met het voornoemd beleid.
3. Leid het ertoe – waar mogelijk in samenwerking met andere ministeries – dat een veiligheidsscan plaats vindt van de gebouwen die dienstig zijn aan de justitiële keten en verhoogde risico's met zich kunnen brengen voor de veiligheid van het personeel als ook die van anderen en ageer op de resultaten daarvan, in samenhang met voornoemd beleid.
4. Reserveer voldoende gelden op de opvolgende begrotingen om de uitvoering van het beleid, de bijbehorende maatregelen en (de resultaten van) de veiligheidsscan te kunnen bewerkstelligen.

Aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie:

5. Ontwikkel – indien hier na het opstellen van beleid behoefte aan is – een voor Sint Maarten werkbaar aanwijzing voor de beveiliging van personen en objecten.

¹ De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten (2014), p.14. Philipsburg: Raad voor de rechtshandhaving.

Summary and recommendations

Summary

Introduction

The Law Enforcement Council is responsible for the general inspection of the organizations in the judicial chain in Bonaire, Sint Eustatius and Saba (the BES islands), Curaçao and Sint Maarten. In its annual plan for 2016 the Council, determined the topics that were to be addressed this year. One of these topics is the surveillance and security of people and objects.

Central question

The central question in this inspection is:

To what extent and with regards to safety in the (criminal) justice process, has the surveillance and security of persons and objects been organized in Sint Maarten?

The Council has addressed this question based on two sub-questions, and has inspected the following aspects: laws, regulations, policies, signaling, information, approaches and cooperation.

Surveillance and security of persons and objects in St. Maarten

The inspection demonstrates that there is a need for surveillance and security of persons and objects in Sint Maarten, pertaining to (serious and/or concrete) threats and (possible) use of violence in relation to safety in the (criminal) justice process and judicial process. The legal framework provides sufficient structure and options regarding the matter. Furthermore the judicial chain is sufficiently equipped to signal a need for surveillance and security. The Council considers the aforementioned as a good basis regarding the subject. What is missing is the concrete implementation.

According to the Council there is insufficient attention from the administration for the surveillance and security of persons and objects. The Council is concerned because neither the government, nor the Ministry of Justice has taken the subject into account in their budget. The problems identified by the Council are the lack of policy and implementation such into a workable approach and implementation, as well as appropriate measures. Specific attention is required regarding the gathering and assessment of information and the structural embedding of specific expertise required for the subject.

The Council sees safety as an essential condition for an adequate guaranteed judicial process. This inspection shows that it requires a structural approach to ensure safety. In practice, however, the current approach results in an ad hoc situation: with limited available information and measures the stakeholders try to cope with threats. The lack of expertise makes it currently impossible to assess the actual risks. However, the inspection shows that there are indeed risks. Apparently the majority of the risks are reflected in (non-measurable) threats, what makes the judicial process vulnerable because litigants, victims and law enforcers are exposed to external influences which they themselves cannot resist. In general the absence of a surveillance and security system, if not only the absence of means and measures can possibly cause people to lose confidence in law enforcement. In concrete cases the aforementioned leads to the inability to take immediate action, while this is an essential aspect. Also the lack of an adequate approach and measures causes delays in investigations and trials. Thus, the consequences of the absence thereof also affect the quality and effectiveness within the execution.

For that reason, the Council encourages those responsible to proactively work towards a system for surveillance and security. According to the Council the following issues should be specifically taken into account:

- There is an urgent need for a safety scan with emphasis on the minimum security measures to be taken of those buildings intended to be used by law enforcement. This applies to both the outside and inside of the buildings. The current personal and public safety situation is an unnecessary and unjustified risk. In public buildings that are designated for the judicial chain and that have public access the government should guarantee a minimum safety, for example, by providing scanners or detectors.
- As a consequence individuals working within the judicial chain are expected to provide a safe society by carrying out, among other activities related to investigation, prosecution, trial and imprisonment while being exposed to increased risks. This applies both to the work field as well as to the private domain. Some government buildings lack basic preventive security measures such as security cameras. For a secure home environment for personnel at risk, measures are not available or insufficient, neither in general nor in specific cases.
- Individuals in general are at risk when they are victims of an offense, litigant or otherwise involved in a judicial process. The principles of legal order ensure the government's responsibility to provide protection, which may be also expected from government.

In summary, the Council noted that the legal basis is in place and believes that the concrete need for a system can be analysed in a speedy manner. Thus two terms for the desired functional system are already implemented. The Council is therefore confident that the formulation of policy and its implementation soon will contribute to a safer judicial process and confidence therein. The Council looks forward to the results of the efforts of all concerned.

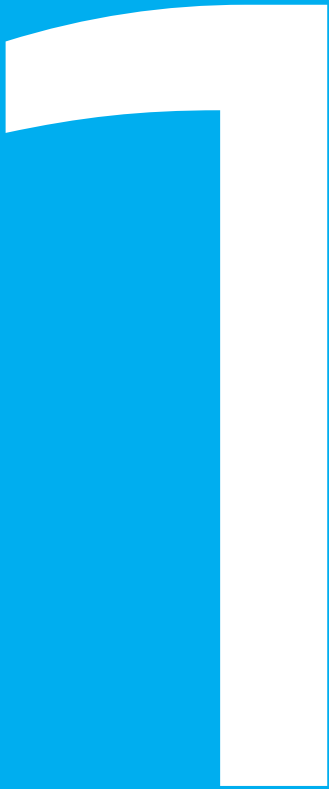
Recommendation

To the Minister of Justice:

1. Establish, in conjunction with previous recommendations by the Council, a policy for at least the protection and security of persons and objects in the context of security in the (criminal) justice process.
2. Identify the security risks with regard to staff working within the judicial system, and after that the necessary security measures in conjunction with the aforementioned policy.
3. Ensure that – where possible in cooperation with other ministries – a safety scan takes place of all objects used by law enforcement and that may entail increased risks for the safety of personnel as well as those of others and take action on the results, in conjunction with said policy.
4. Reserve sufficient funds on the budget and following years to ensure the implementation of the policy, the respective measures and (the results of) the safety scan.

To the Minister of Justice regarding the public prosecution office:

5. Develop – if the formulated policy requires so – a suitable and workable instruction on the surveillance and security of persons and objects.



Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

Inleiding

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 2016 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen heeft betrekking op het bewaken en beveiligen van personen en objecten.

Aanleiding

In 2014 heeft de Raad in zijn rapport *'De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten'* de bewaking en beveiliging van gezagsdragers onder de loep genomen en aanbevelingen gedaan ter verbetering.² Eén van de aanbevelingen aan de minister van Justitie is: *'ontwerp samen met het ministerie van Algemene Zaken een integraal stelsel van beveiliging voor de beveiliging van gezagsdragers, overige personen, objecten en diensten'*. Reeds in dat rapport is geconstateerd dat de beveiligingstaak zich niet alleen uitstrekt tot gezagsdragers. Er is ook behoefte aan bewaking en beveiliging van andere personen en van objecten in verband met (ernstige en/of concrete) bedreigingen en (mogelijk) gebruik van geweld in relatie tot de veiligheid in de (straf)rechtspleging en rechtsgang. De beveiliging en bewaking van personen en objecten viel echter buiten de scope van dat onderzoek.

In de gesprekken die de Raad voerde met diverse personen, komt naar voren dat er binnen de (straf)rechtspleging (rechtsgang) geen eenduidig beeld is over, in hoeverre de bewaking en beveiliging van personen en objecten is vormgegeven in Sint Maarten en hoe in de praktijk om wordt gegaan met geweld en bedreigingen van personen of objecten binnen het kader van veiligheid in de (straf)rechtspleging. De rechtsgang is kwetsbaar indien bijvoorbeeld een getuige geen verklaringen durft of kan afleggen omdat hij of zijn familie wordt bedreigd of (reeds) geweld is gebruikt. Ook in de relationele sfeer kan beveiliging en bewaking van personen of objecten noodzakelijk zijn om de veiligheid en lichamelijke integriteit te waarborgen. Andere voorbeelden zijn slachtoffers van geweldsdelicten of slachtoffers van andere ernstige delicten als mensenhandel en gedwongen prostitutie, die met geweld of onder bedreiging ervan (getracht) weerhouden (te) worden om melding of aangifte te doen. Echter, ook civiele (voogdij-, familie- of vermogensrechtelijke-) zaken kunnen schuilgaan achter bedreigingen. Ook moet gedacht worden aan de beveiliging en bewaking van (openbare) gebouwen en objecten, die binnen de risicosfeer van justitie vallen en waar de veiligheid van de aldaar werkzame personen alsmede bezoekers gegarandeerd moet kunnen worden.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad inzichtelijk maken in hoeverre de bewaking en beveiliging van personen en objecten met het oog op de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang in Sint Maarten is geregeld. De Raad doet dit door zowel de praktijk als de geldende wet- en regelgeving en het beleid te bekijken. 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 de bewaking en beveiliging van personen en objecten.

Doel van het onderzoek is om na te gaan of en hoe de bewaking en beveiliging van personen en objecten is geregeld en hoe dat in de praktijk verloopt.

² Raad voor de rechtshandhaving (2015). De beveiliging van gezagsdragers in Sint Maarten.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag in deze inspectie luidt:

In hoeverre is de bewaking en beveiliging van personen en objecten, met het oog op de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang, in Sint Maarten vormgegeven?

De bij de centrale vraag behorende deelvragen zijn:

1. In hoeverre is de bewaking en beveiliging van personen, met het oog op de veiligheid binnen de (straf) rechtsgang, in Sint Maarten vormgegeven?
2. In hoeverre is de bewaking en beveiliging van objecten, met het oog op de veiligheid binnen de (straf) rechtsgang, in Sint Maarten vormgegeven?

1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

Reikwijdte van het onderzoek

De Raad heeft zowel de beveiliging en bewaking van personen en objecten in het algemeen gezien als ook ingezoomd op een aantal bijzondere categorieën van personen. Aan de orde komen in ieder geval wet- en regelgeving, beleid, signalering, informatie, aanpak en samenwerking. Bij objecten wordt er gekeken naar de bewaking en beveiliging van objecten, waaronder de rechtbank.

Methoden

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van literatuurstudie, interviews en online vragenlijsten.

Oriëntatiefase

Juridisch onderzoek

In kaart is gebracht hoe de beveiliging van personen en objecten in Sint Maarten volgens de wet- en regelgeving georganiseerd dient te worden. Tevens zijn andere relevante beleidsstukken en documenten bestudeerd.

Vragenlijst

Aanvullend heeft de Raad onder de justitiële ketenpartners en daarbuiten een online vragenlijst ingezet om op een andere manier dan interviews en vaak beperkte cijfers vanuit de justitiële keten ter oriëntatie op het onderwerp een beeld te krijgen van de beveiliging en bewaking van personen en objecten in Sint Maarten. Er zijn twee anonieme vragenlijsten opgesteld worden. Eén voor de bij het onderwerp betrokken (justitiële) organisaties (per email verspreidt) en een vragenlijst voor burgers (via 2 kranten en een online krant onder de aandacht gebracht). Met de vragenlijst voor burgers wilde de Raad in een vroeg stadium peilen in hoeverre de burgers te maken hebben met het onderwerp en wat hun kijk hierop is. Het uitzetten van de online vragenlijsten is helaas niet geheel vlekkeloos verlopen. De Raad stuitte op een aantal problemen met betrekking tot zowel de aankondiging van als de toegang tot de vragenlijst. Als gevolg hiervan waren de resultaten niet bruikbaar voor het rapport. Echter hebben de resultaten, voor zover relevant, wel kunnen dienen als *topic* voor de interviews.

Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase heeft de Raad door middel van interviews getracht om een zo goed mogelijk beeld van de bewaking en beveiliging van personen en objecten te verkrijgen.

Interviews

Om te achterhalen hoe in de praktijk met de bewaking en beveiliging van personen en objecten wordt omgegaan hebben de inspecteurs van de Raad interviews afgenomen met actoren die hierbij betrokken zijn. De interviews zijn in gespreksverslagen vastgelegd en voor accordering aan de geïnterviewden voorgelegd.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op bewaking en beveiliging in het belang van veiligheid en lichamelijke integriteit van individuen en de bescherming daarvan binnen de rechtsgang. Daarnaast heeft de Raad ook aandacht voor de bewaking en beveiliging van objecten die binnen de risicosfeer van de justitie vallen.

De Raad hanteert als definitie voor persoonsbeveiliging: de beveiliging van door het bevoegd gezag aangewezen personen waarbij er sprake is van dreiging, of risico daartoe, tegen het leven of fysieke integriteit van personen of andere ernstige delicten.

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 of object.

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

De beveiliging en bewaking van gezagsdragers is reeds door de Raad onderzocht en maakt geen deel uit van onderhavig onderzoek. In dat onderzoek heeft de Raad een gezagsdrager gedefinieerd als: een functionaris die de democratische rechtsorde vormgeeft.

De onderzoeksperiode loopt van oktober 2010 tot en met februari 2016.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk 1 worden in hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven. Ten slotte volgt in hoofdstuk 3 de analyse en conclusie.

2

Onderzoeksresultaten

2.1 Wettelijk kader en beleid

2.1.1 Wet- en regelgeving

Hierna behandelt de Raad de relevante wetten en regelingen.

2.1.1.1 Rijkswet politie

Het politiekorps heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag (PG of MvJ) en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 5 Rijkswet politie).³ De handhaving van de rechtsorde valt uiteen in handhaving van de openbare orde – onder het gezag van de minister van Justitie – en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – onder het gezag van de procureur-generaal – (respectievelijk artikel 17 en 16 Rijkswet politie). Voorts wordt bepaald dat onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede wordt verstaan het waken voor de veiligheid van personen (artikel 1 lid 2 Rijkswet politie). Persoonsbeveiliging is een onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en wordt uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie (hierna: OvJ).⁴ Het wordt in de regel ingezet wanneer bij een gebeurtenis voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten valt te vrezen. Vanwege zijn taak om in concrete gevallen ernstige strafbare feiten te voorkomen of te beëindigen is de OvJ dan de bevoegde autoriteit.

Ingevolge artikel 19 van de Rijkswet politie overlegt de minister van Justitie ten minste een keer per twee maanden met de korpschef, de hoofdofficier van justitie (hierna: HOvJ) en de procureur-generaal over de taakuitvoering door de politie.

2.1.1.2 Onderlinge regeling detentiecapaciteit

Onder meer in verband met dringende redenen van veiligheid, is er in de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten een onderlinge regeling in het leven geroepen op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit.⁵ De landen stellen ten behoeve van elkaar tijdelijk detentiecapaciteit beschikbaar, indien onderbrenging van een gedetineerde in een ander land dan het land waarin het bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven of de vrijheidsstraf is opgelegd noodzakelijk is⁶:

- doordat vanwege bijzondere omstandigheden of een grootschalige actie van de politie de eigen detentiecapaciteit tijdelijk onvoldoende is;
- met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- ter bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid;
- met het oog op het voorkomen of opsporen van strafbare feiten.

De openbare ministeries van de landen richten hun verzoek om beschikbaarstelling van detentiecapaciteit door tussenkomst van de procureur-generaal (hierna: PG) tot de minister van Justitie (hierna: MvJ) van het land dat mogelijkwijs detentiecapaciteit beschikbaar kan stellen (artikel 4 lid 1 Onderlinge regeling).

³ Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Stb. 2010, 337 en 387.

⁴ Memorie van toelichting bij Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), KST135685, 32 019 (R 1886).

⁵ Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, van het Statuut voor de Koninkrijk der Nederlanden regelende de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit op medische gronden of in verband met dringende redenen van veiligheid (Onderlinge regeling detentiecapaciteit), AB 2014,43.

⁶ Artikel 3 lid 1 Onderlinge regeling detentiecapaciteit.

2.1.1.3 Landsverordening politie

De minister van Justitie kan objecten en diensten aanwijzen waarvan bewaking en beveiliging door de politie noodzakelijk is 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 (artikel 4 lid 1 Landsverordening politie).⁷ Volgens de memorie van toelichting is de bewakings- en beveiligingstaak een onderdeel van de politietoelichting.⁸ Relevant is of de maatregelen worden getroffen ter handhaving van de openbare orde dan wel ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, omdat dit doorslaggevend is voor de gezagsvraag. Dit hangt af van het doel waarvoor de maatregelen worden getroffen. Bij de bewaking en beveiliging van civiele objecten door de politie is van belang door wie het gezag wordt uitgeoefend. Indien een besluit tot aanwijzing is genomen draagt de minister zorg voor de uitvoering voor zover het geschiedt ter handhaving van de openbare orde en draagt de procureur-generaal zorg voor de uitvoering van het besluit voor zover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 4 lid 2 en lid 3 Landsverordening politie).

2.1.1.4 Wetboek van Strafvordering (hierna ook: WvSv)

De officier van justitie houdt toezicht op de opsporing van strafbare feiten en kan daartoe aan de personen, die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of daartoe bevoegd zijn, de nodige bevelen geven (artikel 183 WvSv).⁹

Het Wetboek van Strafvordering bevat ook bepalingen ten aanzien van het verhoor en specifieke bepalingen ten aanzien van getuigen.

Verhoor

Voor wat betreft het verhoor neemt de rechter-commissaris de nodige maatregelen om te beletten dat de voor verhoor verschenen verdachten, getuigen en deskundigen zich voor of tijdens hun verhoor met elkaar onderhouden (artikel 228 WvSv). De verdachten, getuigen en deskundigen worden ieder afzonderlijk verhoord. Echter kan de rechter-commissaris hen op de vordering van de officier van justitie of op het verzoek van de verdachte of diens raadsman, tegenover elkaar stellen of in elkaars tegenwoordigheid verhoren (artikel 229 WvSv).

Getuige

Een ieder die als getuige is gedagvaard, is verplicht voor de rechter-commissaris te verschijnen. Indien de getuige niet verschijnt, kan hij nogmaals op vordering van de OvJ of op verzoek van de verdachte of diens raadsman door de rechter-commissaris gedagvaard worden en daarbij een bevel tot medebrenging gevoegd worden of zodanig bevel later uitgevaardigd worden (artikel 247 WvSv).

Bedreigde getuige

Wanneer een getuige met het oog op een door hem af te leggen verklaring ernstig wordt bedreigd¹⁰, kan de rechter-commissaris, op de vordering van de officier van justitie of op het verzoek van de getuige, bepalen dat de getuige op zodanige wijze wordt verhoord, dat zijn identiteit geheel verborgen blijft (artikel 261 lid 1 WvSv). De rechter-commissaris ziet erop toe, dat de bedreigde getuige bij gelegenheid van het verhoor tegen herkenning wordt beschermd (artikel 261 lid 4 WvSv). De persoonsgegevens van de getuige worden niet in het proces-verbaal van verhoor opgenomen (artikel 261 lid 4).

⁷ Landsverordening politie, AB 2010, no. 62.

⁸ Memorie van toelichting bij Landsverordening politie, AB 2010, no. 62.

⁹ Landsverordening van 5 november 1996 houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering, A.B. 2010, GT no. 1 en A.B. 2010, GT no. 30.

¹⁰ Artikel 261 lid 2 WvSv: 'Ernstige bedreiging in de zin van het eerste lid kan slechts worden aangenomen, indien;

a. de getuige met het oog op de door hem af te leggen verklaring zich zodanig bedreigd kan achten dat, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, ernstig voor het leven, de gezondheid of het maatschappelijk functioneren van de getuige of van een andere persoon moet worden gevreesd,

b. de getuige te kennen heeft gegeven vanwege die bedreiging anders geen verklaring te willen afleggen, en

c. er een gegronde vermoeden bestaat dat de getuige deswege niet ter terechtzitting zal kunnen verschijnen.'

2.1.1.5 Huishoudelijk reglement penitentiaire inrichtingen¹¹

De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een gesticht vindt als regel plaats in gemeenschap (artikel 6 lid 1). De directeur kan de gedetineerde op zijn verzoek dan wel ambtshalve de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel in afzondering laten ondergaan indien de veiligheid, orde of goede gang van zaken in het gesticht daartoe, naar zijn oordeel, bepaaldelijk aanleiding geeft (lid 2). Indien de directeur ambtshalve besluit de gedetineerde de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel in afzondering te laten ondergaan, dan wel indien hij een daartoe strekkend verzoek van de gedetineerde afwijst, geschiedt dat schriftelijk en met redenen omkleed. Daarbij wijst hij de gedetineerde op de mogelijkheid van beklag als bedoeld in artikel 40 van de Landsverordening beginselen gevangeniswezen (lid 3).

2.1.2 Bevingingen wetgeving, regelgeving en beleid

2.1.2.1 Wetgeving, regelgeving en beleid

Er dient een strakke scheiding gemaakt te worden tussen de stappen ondernomen tegen de bedreiger enerzijds en de bewaking en/of beveiliging van het slachtoffer anderzijds. Dat laatste dient apart georganiseerd te worden, aldus een respondent.

Uit dit onderzoek volgt dat de wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden bieden voor een kader voor de bewaking en beveiliging van personen en objecten. In Sint Maarten is geen beleid voorhanden.¹² Tot dusver zou geen behoefte hieraan gesignaleerd zijn, waardoor het ministerie niet beleidsmatig betrokken is bij het onderwerp, aldus het ministerie van Justitie. Echter komt uit interviews met onder meer het OM en het KPSM naar voren dat er wel degelijk behoefte is aan een beleidskader met onder meer de wet- en regelgeving, een verantwoordelijkheidsverdeling en werkafspraken op het gebied van de bewaking en beveiliging van personen en objecten.

2.1.2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het onderwerp kan er op basis van de wet onderscheid gemaakt worden tussen de verantwoordelijkheid van de overheid, de burgers, de minister van Justitie, het OM (de procureur-generaal en de officier van justitie) en de politie.

Primair is elke burger zelf verantwoordelijk voor zijn of haar eigen veiligheid. Echter in het geval diens veiligheid bedreigd wordt en daaraan zelf geen weerstand meer geboden kan worden, dan mag hulp van de overheid verwacht worden.

In de interviews wordt aangegeven dat het een verantwoordelijkheid van de overheid is om te voorzien in een structuur ten aanzien van die hulp en om te voorzien in voldoende mensen en middelen om daaraan uitvoering te kunnen geven.

Naast bescherming van veiligheid in concrete dreigingsgevallen, behoren veiligheidsmaatregelen ten aanzien van overheidsgebouwen ook tot de verantwoordelijkheid van de overheid, aldus respondenten. Dat geldt temeer voor gebouwen met een verhoogd risico.

Handhaving van de openbare orde dient te geschieden onder gezag van de minister van Justitie, zo volgt uit de wet (zie 2.1.1.1). Ook kan hij onder meer objecten aanwijzen waarvan bewaking en beveiliging noodzakelijk is. In het geval het besluit tot aanwijzing van een civiel object is genomen, dient de minister zorg te dragen voor de uitvoering voor zover het ter handhaving van de openbare orde geschiedt. Ten tijde van het onderzoek van de Raad is geen civiel object aangewezen waarvan de bewaking en/of beveiliging noodzakelijk was.

¹¹ Ministeriële regeling houdende vaststelling van een huishoudelijk reglement voor gestichten als bedoeld in de Landsverordening beginselen gevangeniswezen, AB 2013, GT no. 576.

¹² Voorbeelden van uitwerking van beleid binnen het Koninkrijk zijn het stelsel bewaken en beveiligen onder meer geldend voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, de Aanwijzing beveiliging van personen, objecten en diensten (Nederland) en het besluit getuigenbescherming (Nederland).

Voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is de PG het aangewezen gezag. Tevens draagt de PG zorg voor de uitvoering van het besluit tot aanwijzing van een civiel object indien dit ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geschiedt.

Onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is persoonsbeveiliging. Inzet vindt plaats indien voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of andere ernstige delicten wordt gevreesd. In deze gevallen is de officier van justitie het aangewezen gezag.

De politie is belast met de daadwerkelijke bewaking en beveiliging van een concrete persoon of aangewezen object (oftewel met de uitvoering), als zijnde een onderdeel van hun politietoekening.

2.2 Signalering

2.2.1 Signalering

Bij signalering bekijkt de Raad of en hoe men in de keten op de hoogte geraakt van een (be)dreiging of (mogelijk) gebruik van geweld. Tevens beziet de Raad of de betrokken justitiële partners voldoende geëquipeerd zijn om te signaleren dat de veiligheid in het geding is of kan raken.

2.2.2 Bevindingen signalering

Uit de interviews komt naar voren dat de justitiële keten meent voldoende geëquipeerd te zijn om te signaleren dat de veiligheid van een persoon in het geding is of kan raken. Signalering vindt in de praktijk plaats door niet alleen de betrokkenen zelf, maar ook door de personen werkzaam binnen de justitiële keten. Knelpunten liggen volgens respondenten niet op het gebied van de signalering, maar juist op het gebied van informatie, de aanpak en de uitvoering daarvan (zie paragraaf 2.3 en verder).

Signalering van de behoefte aan bewaking of beveiliging van objecten vindt plaats in het geval sprake is van een *high profile* zaak of verdachte(n), zoals (verhoogde) bewaking en beveiliging van de rechtbank of een andere tijdelijke locatie waar de rechtszaak plaatsvindt.¹³

2.3 Informatie

Bezien wordt of, hoe en welke informatie verzameld, gedeeld en geregistreerd wordt in het geval van een risico voor de veiligheid. Verder wordt bekeken wie waarvoor verantwoordelijk is.

2.3.1 Bevindingen informatie

Bij het inschatten en afwegen van de ernst en de mate van waarschijnlijkheid van de (be)dreiging en de risico's speelt informatie een cruciale rol. Informatie vormt de kern van goede maatregelen en belangrijk hierbij is een goed geformuleerde standaardstructuur waarin de diverse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden door en tussen diensten geformuleerd zijn, aldus het KPSM in wederhoor.

Er wordt in de praktijk niet gewerkt volgens een vast stramien ten aanzien van informatie. Per geval wordt bekeken of en welke stappen er ondernomen moeten worden, wat de snelheid en de helderheid van het proces niet ten goede komt. Er is nog geen vaste structuur waarmee gewerkt wordt. Informatie vervult een belangrijke functie bij het bepalen van de maatregelen.

De info-unit (van het KPSM) speelt een centrale rol bij de verzameling van criminele informatie, waarbij indien nodig informatie wordt ingewonnen bij andere diensten zoals het RST of de Kustwacht. Het KPSM geeft aan

¹³ The Daily Herald, 15 April 2016, *Suspect claim innocence on Day 2 of Oro Diamante trial*; The Daily Herald, 16 april 2016, *Casa Blanca owners in custody, hearing moved to July*.

voorstander te zijn van en te werken aan een informatie knooppunt, waarin politie informatie gecentraliseerd wordt. Voorts vermeldt het korps in wederhoor inmiddels een Gedetineerden Recherche Informatie Punt (hierna ook: GRIP) te hebben (zie paragraaf 2.4.1.2.2).

Bij dit onderzoek komt naar voren dat Sint Maarten specifieke expertise mist op het gebied van veiligheid, de benodigde informatie en waar deze te vergaren. Hoewel het OM de verdachte (bedreiger) middels het strafrechtelijk traject aanpakt en bij voldoende bewijs vervolgt, is er tegelijkertijd vaak – wegens het ontbreken van systematische informatie – onvoldoende informatie om in te schatten of bewaking of beveiliging van het slachtoffer nodig is. Om de situatie goed in te kunnen schatten, is het daarnaast nodig dat de verkregen informatie geplaatst kan worden in de lokale context. Deze functie dient dan ook door een daarvoor geschikt persoon bekleed te worden, aldus een respondent. Een geïnterviewde geeft als oplossing om tijdelijk de benodigde expertise van buiten Sint Maarten te halen en de kennis over te dragen binnen het korps. In wederhoor geeft het korps aan dat dit lokaal ingevuld kan worden met behulp van extra theoretische kennis middels een opleiding. Het KPSM geeft voorts aan dat zij op het moment geen specialist heeft in het kader van dreigingsanalyses.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het KPSM vroegtijdig bij beslissingen betrokken moet worden. In ieder geval dient de coördinatie bij het korps belegd te worden, in het geval enige vorm van bewaking en beveiliging nodig is.

Inzicht in het nut en noodzaak van informatievergaring en -vastlegging is ook bij bewaken en beveiligen van belang. Informatie die op enig moment op zichzelf onbelangrijk lijkt, kan in de toekomst zeer waardevol blijken te zijn. De Raad constateerde in eerdere onderzoeken dat het bewustzijn bij het korps van vastlegging van alle informatie nog niet bij iedereen aanwezig was. Er zijn echter reeds goede stappen gezet om een cultuuromslag hieromtrent te bewerkstelligen, onder meer door (geplande) *in-house* trainingen. Er dient gewerkt te worden aan de inbedding daarvan in de systematiek van het dagelijks werken van het korps, aldus een respondent.

2.4 Aanpak

In deze paragraaf bespreekt de Raad de bevindingen over hoe de aanpak van bewaking en/of beveiliging van personen en objecten in de praktijk verloopt. Bij de aanpak dient duidelijk te zijn op welke manier er beveiligd wordt in het geval er sprake is van een (be)dreiging. Duidelijk moet zijn wat het doel is, hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is, hoe en wie de informatie afweegt en beoordeelt en wie beslissingen bevoegd is. Ook dient helder te zijn wat de (werk)afspraken zijn tussen de betrokken justitiële ketenpartners en welke de te volgen werkwijzen/procedures zijn voor alle betrokkenen, ook ten aanzien van specifieke categorieën. Om de ernst van de dreiging te kunnen bepalen dienen instrumenten voorhanden zijn om een inschatting te kunnen maken. Voorts dienen indien nodig beveiligingsmaatregelen ter beschikking te staan en dient de daadwerkelijke bewaking en/of beveiliging uitgevoerd te worden. Hierbij staat centraal wie uitvoert en of er voldoende personeel en/of middelen hiervoor zijn. Ook wordt bekeken of en op welke momenten er getoetst wordt of de getroffen maatregelen al dan niet moeten voortduren en wordt bekeken of de getroffen maatregelen na beëindiging worden geëvalueerd.

2.4.1 Bevindingen aanpak en maatregelen t.a.v. personen

2.4.1.1 Aanpak t.a.v. personen

Een concrete dreiging ten aanzien van het leven of fysieke integriteit van een persoon komt aan het licht door een melding of aangifte van een burger, door een melding of informatie van de opsporingsdiensten of OM, of door informatie van derden. De gevallen hebben vaak een relatie met de opsporing. Dit kan direct zijn, naar aanleiding van een concrete (be)dreiging, of indirect door bijvoorbeeld informatie uit een opsporingsonderzoek over een mogelijke (be)dreiging. De leiding van het korps geeft aan dat mensen vaak wel een gevoel van onveiligheid melden, maar slechts soms aangifte doen. Reden daarvoor is meestal angst (voor verdere dreiging). In de gevallen waarin wel aangifte wordt gedaan, ziet het korps dat er vaak een lange historie aan vooraf is gegaan. Daarnaast blijkt dat het OM bij vrijwel elk gehouden maandelijks spreekuur rechtstreeks benaderd wordt door een burger met specifiek gemotiveerde gevoelens van onveiligheid.

Alle geïnterviewden zijn het erover eens: van een structurele aanpak van de bewaking en/of beveiliging van personen of objecten is in Sint Maarten geen sprake. Dat betekent dat er ook budgettair geen rekening mee is of wordt gehouden. Voor wat betreft de omgang met en de invulling van de bewaking en beveiliging van personen of objecten is op uitvoerend niveau niets afgesproken en/of vastgelegd. Ook voor gevallen gerelateerd aan de veiligheid binnen de (straf)rechtsgang is niets geregeld. Wel worden gevallen zoals een bedreigde publieke persoon of een dreiging ten aanzien van de openbare orde dan wel rechtsorde altijd opgepakt en hebben daarmee prioriteit op andere taken van het korps, zo vult het korps aan in wederhoor.

De officier van justitie, als zijnde bevoegd gezag, overlegt bij elk geval ad hoc met het korps. De daarbij gemaakte inschatting van de dreiging is zeer basaal, omdat de voor een verdiepingsslag benodigde informatie en expert(ise) niet of beperkt beschikbaar is. In de praktijk levert de info-unit in de gevallen een bijdrage.

De inspectie wijst uit dat er ook geen specifieke vastgelegde of afgesproken aanpak voorhanden is ten aanzien van specifieke categorieën, waaronder slachtoffers van relationeel geweld, slachtoffers van mensenhandel en prostitutie of civiele voogdijzaken, waarin de gemoederen hoog kunnen oplopen in de rechtszaal en waar de veiligheid van alle aanwezigen in het geding kan zijn. Ook ten aanzien van (potentiele) slachtoffers werkzaam in specifieke beroepsgroepen binnen justitie is niets voorhanden. Uit het onderzoek komt naar voren dat behoefte is aan een van te voren uitgestippelde aanpak inclusief bijbehorende maatregelen. Voorts is geen vaste procedure voor bedreigde gedetineerden. Ook hier wordt de aanpak ad hoc bepaald. Uitzondering op het voorgaande is een verdachte of gedetineerde die voor medische zorg in het ziekenhuis dient te verblijven. In deze gevallen is er een maatschappelijke dreiging en wordt altijd door de politie samen met het ziekenhuis een plan van beveiliging opgesteld (draaiboek) en personeel vrijgemaakt voor de daadwerkelijke bewaking en beveiliging.

2.4.1.2 Maatregelen t.a.v. personen

2.4.1.2.1 Algemene maatregelen in de rechtsgang

Het is op het moment meer uitzondering dan regel dat er daadwerkelijk concrete maatregelen kunnen worden getroffen ten aanzien van bewaking en/of beveiliging. Indien het korps en het OM vaststellen dat bewaking en/of beveiliging noodzakelijk is, zijn de beschikbare maatregelen beperkt. Voor opschaling is nauwelijks tot geen ruimte. De beschikbare maatregelen zijn vrijwel beperkt tot verhoogde surveillance, een direct noodnummer, tappen of onderbrenging van een vrouw (en kinderen) in *Safe Haven*.

De inzet van een of meer maatregelen wordt sterk bepaald door het tekort aan financiën en personeel bij het KPSM. Er is onvoldoende rekening gehouden met deze specifieke taak van de politie in de formatie, vult het korps aan in wederhoor. In de regel betekent het voorgaande, dat geen fysieke beveiliging en vaak geen extra beveiliging geboden kan worden. Ondanks dat de diensten wel maatregelen zouden willen treffen, is het eerder wachten tot het mis gaat – waarvan gevallen ook bekend zijn – om vervolgens reactief te kunnen optreden. De geïnterviewden constateren dat de slachtoffers derhalve vaker dan gewenst op zichzelf aangewezen zijn om maatregelen te treffen. Er is meer en getraind personeel benodigd om in de bewakings- en beveiligingstaak van de politie te kunnen voorzien, aldus geïnterviewden. De (on)mogelijkheden leiden er tevens toe dat het in opsporingsonderzoeken voorkomt dat een zaak vertraging oploopt, omdat politieambtenaren door angst niet of vertraagd vastlegging doen over een bepaalde verdachte. Het korps probeert dit soort knelpunten voor zover mogelijk te tackelen door creatief met deze problematiek om te gaan, wat vaak ook weer meer tijd kost. Anderzijds lopen die personen binnen de justitiële keten die aangifte doen er tegen aan dat er geen mogelijkheden zijn om ze een bepaalde mate van veiligheid te kunnen bieden. Het voorgaande komt er op neer dat de betrokken persoon vaak niet veel anders rest dan zelf te trachten maatregelen te treffen.

Doordat verschillende politiediensten niet beschikken over een eigen begroting en er geen rekening is gehouden met dit soort uitgaven in de algehele begroting wegens het ontbreken van beleid, zijn zij in de praktijk afhankelijk van de medewerking en goedkeuring van zowel het ministerie van Justitie als die van Financiën in het geval zij concrete bewaking of beveiliging(smaatregelen), veelal voorzien van een kostenplaatje, willen inzetten. Juist in het geval van een concrete (be)dreiging kan vaak niet gewacht worden op de tijdrovende beslisfase met betrekking tot de voorgestelde beveiligingsmaatregelen, aldus een respondent. Veelal dient in deze fase ook een deel van de informatie gerelateerd aan de voorgestelde maatregelen noodgedwongen prijs gegeven te worden.

Tevens komt het voor dat niet alle rekeningen (tijdig) worden voldaan, waardoor bijvoorbeeld op een later tijdstip geen beroep meer kan worden gedaan op de al beperkte mogelijkheden ten aanzien van beveiligingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld het inhuren van een particulier beveiligingsbedrijf¹⁴.

2.4.1.2.2 Bestaande specifieke maatregelen in de rechtsgang

Ondanks dat hierboven is bevonden dat de beschikbare maatregelen in het kader van de bewaking en beveiliging van personen beperkt zijn kwam tijdens de inspectie van de Raad een aantal specifieke maatregelen naar voren die de Raad hierna afzonderlijk zal bespreken. Het betreft het aanmerken van een persoon als bedreigde getuige, maatregelen ten aanzien van de justitiële keten en overplaatsing als maatregel.

Bedreigde getuige

Hoewel geïnterviewden aangeven niet veel gevallen te kennen waarin een persoon bedreigd is wegens het afleggen van een verklaring¹⁵, is van de wettelijke mogelijkheid om een persoon aan te merken als een 'bedreigde getuige' in een aantal grote rechtszaken gebruik gemaakt. De als 'bedreigde getuige' aangemerkte personen zijn onder meer verhoord, terwijl de betrokken advocaten zich elders ophielden en via de rechter vragen konden stellen en er is gebruik gemaakt van stemvervormers.

Voor wat betreft het terugtrekken als getuige in een zaak merkt een respondent op dat er een verschil is tussen fysieke terugtrekking en intrekking van de verklaring. Eenmaal afgelegde verklaringen kunnen niet zomaar ongedaan gemaakt worden. Wat geïnterviewden meer zien is dat personen uit angst in het geheel niet willen verklaren en al op voorhand aangeven niets te hebben gezien of gehoord. Daaraan kan weinig weerstand worden geboden. Het gebrek aan verklaringen levert vertraging op voor het opsporingsonderzoek. Er moet dan getracht worden om, meestal via een meer tijdrovende weg, alsnog de zaak rond te krijgen.

Hoewel in deze wettelijke constructie is voorzien en deze niet anders is dan in andere landen binnen het Koninkrijk biedt de uitvoering ervan in Sint Maarten praktische uitdagingen. Keerzijde van de kleinschaligheid van het eiland en het gebrek aan instellingen is dat het bijvoorbeeld niet moeilijk te achterhalen is waar *Safe Haven* zich bevindt. Respondenten missen in Sint Maarten maatregelen zoals fysieke beveiliging, een draagbare noodknop en de mogelijkheid om iemand echt afgeschermd te laten (o)verplaatsen.

Maatregelen t.a.v. justitiële keten

Wat voorts tijdens de inspectie naar voren kwam is dat vanuit de werkgever voor een specifieke groep politieambtenaren werkzaam op Sint Maarten, het gezien de werkzaamheden noodzakelijk is bevonden dat preventief en standaard voor elke werknemer bepaalde veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Dit betreft beveiligingsapparatuur aan huis en voorafgaande toestemming van de werkgever om in een bepaalde buurt te gaan wonen. In het geval de (be)dreiging concreet(er) is, zijn er voldoende middelen beschikbaar voor onder meer particuliere fysieke beveiliging, het tijdelijk elders onder brengen van de persoon of in het ergste geval overplaatsing binnen het Koninkrijk. Tevens kan een beroep gedaan worden op verhoogde surveillance van het korps, echter speelt de beperkte beschikbare capaciteit dan een rol. Het voorgaande staat, volgens respondenten binnen de justitiële keten, in schril contrast met de mogelijkheden ten aanzien van niet alleen politieambtenaren, maar ook andere personen werkzaam binnen de rechtshandhaving, waaronder gevangenisbewaarders, landsrechercheurs en ambtenaren van de rechterlijke macht. Van de mensen binnen de justitiële keten wordt verwacht dat zij de maatschappij veilig houden door het uitvoeren van onder meer werkzaamheden met betrekking tot opsporing, vervolging, berechting en opsluiting. Echter is er volgens vrijwel alle respondenten vanuit zowel de overheid dan wel het ministerie van Justitie naast het ontbreken van enig algemeen stelsel van bewaking en beveiliging van personen en objecten onvoldoende oog voor de bij bepaalde beroepsgroepen binnen de rechtshandhaving behorende verhoogde risico's. De daarbij behorende (preventieve) beveiligingsmaatregelen, voldoende (financiële) middelen en een gereed liggende aanpak ontbreken. Het betreft zowel maatregelen aan huis (bijvoorbeeld beveiligingscamera's) of op het werk (bijvoorbeeld adequate dienstauto's, detectiepoorten of beveiligingscamera's), alsmede maatregelen indien sprake is van een concrete (be)dreiging (bijvoorbeeld voldoende middelen om een persoon tijdelijk elders onder te kunnen brengen).

¹⁴ Dit voorbeeld heeft geen betrekking op het KPSM.

¹⁵ The Today, 24 januari 2013, and *Threatened girlfriend lied to Judge of Instruction: Shooting-suspect denies everything*.

Overplaatsing

Mede naar aanleiding van een ernstige bedreiging is een rechter overgeplaatst binnen het Koninkrijk. Verschillende geïnterviewden merken op dat voor velen werkzaam binnen de justitiële keten overplaatsing in geval van een (be)dreiging niet tot de mogelijkheden behoort. Dit roept des te meer de noodzaak op om lokaal in voldoende mogelijkheden te voorzien. Een respondent merkt op dat er in het geval van de bedreigde rechter meer speelde, maar dat naar buiten toe een verkeerd signaal is uitgegaan door de focus te leggen op het vertrek wegens een bedreiging. Denkbaar is dat ook andere verdachten en gedetineerden heil zien in het bedreigen van een rechter, aldus meerdere geïnterviewden. Een in de praktijk direct merkbaar gevolg van het vertrek van de rechter is dat Sint Maarten tijdelijk geen beschikking heeft over een permanente strafrechter. Werving van een nieuwe rechter vergt tijd en tot dan levert het tijdelijk vertragen op ten aanzien van rechtszaken. In de tussentijd moeten namelijk rechters periodiek ingevlogen worden vanuit Aruba en Curaçao om de zaken te behandelen. Het KPSM vult in wederhoor tevens aan dat de tijdelijke afwezigheid van een permanente rechter extra administratieve druk legt op de politie.

Ten aanzien van verdachten en veroordeelden zijn er andere maatregelen voorhanden. Het komt voor dat vanuit justitie of advocatuur (op voorhand al) voor het leven of fysieke integriteit van een verdachte of veroordeelde wordt gevreesd dan wel dat zij het risico hoog achten dat hij een hoge mate van invloed zou kunnen uitoefenen op niet alleen de medegevangenen, maar ook het personeel. In dit soort gevallen wordt deze persoon telkens ad hoc en in overleg met het OM uit voorzorg op het politiebureau ingesloten, overgeplaatst naar een andere cel of verblijft hij in overleg met de gevangenisdirecteur afgescheiden van de gevangenispopulatie in de ziekenboeg van de gevangenis. Een respondent merkt hierbij wel op dat het door de beperkte celcapaciteit, beperkte mankracht en de samenstelling van de gevangenispopulatie, vaak lastig is om binnen het gevang (regelmatig) te (moeten) schuiven met gedetineerden. In het geval een verdachte of gedetineerde zelf overgeplaatst wil worden naar een politiecel dient hij een verklaring hieromtrent te ondertekenen. In specifieke gevallen, zoals indien een persoon uit medisch oogpunt in de ziekenboeg verblijft en vervolgens bij terugplaatsing in de 'normale' gevangenispopulatie voor zijn leven of fysieke integriteit wordt gevreesd, kan het oordeel van de gevangenisarts of van een specialist in de geestelijke gezondheid meewegen in de beoordeling van de officier of kan het oordeel van bijvoorbeeld een specialist in de geestelijke gezondheid ter onderbouwing worden aangedragen. In het geval de voorgaande drie genoemde maatregelen niet geschikt zijn, bestaat er op grond van de Onderlinge regeling detentiecapaciteit nog de mogelijkheid om de verdachte of gedetineerde over te plaatsen naar een andere gevangenis binnen het Koninkrijk. Bij dit laatste wordt door de gevangenisdirecteur eerst informeel overlegd met de andere gevangenisdirecteuren of er plaats is binnen het Koninkrijk, waarnaar het verzoek via de officiële weg via de PG/AG richting de minister van Justitie van het andere (ei)land wordt gedaan. Het is voorgekomen dat de beslissing om een gedetineerde over te plaatsen binnen het Koninkrijk van directe invloed was op een lopend onderzoek, waardoor na de nodige (financiële) afwegingen besloten is om het onderzoek niet voort te zetten. Het komt ook voor dat er gedetineerden uit andere landen binnen het Koninkrijk vanuit veiligheidsoogpunt op Sint Maarten worden ondergebracht.

In tegenstelling tot de opties overplaatsing binnen het gevang of naar een politiecel, welke beslissing en overwegingen daarbij telkens ad hoc plaatsvinden, zijn er bij overplaatsing binnen het Koninkrijk vaste criteria waaraan voldaan dienen te worden. Allereerst dient er een bevel tot voorlopige hechtenis te zijn gegeven of een vrijheidsstraf te zijn opgelegd. Voorts dient de onderbrenging elders noodzakelijk te zijn met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, ter bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid; of met het oog op het voorkomen of opsporen van strafbare feiten.¹⁶ Hierbij wordt ook de veiligheid in de toekomstige gevangenis meegevoegd.

In het geval geen overeenstemming bestaat tussen het OM en de advocaat van de verdachte of gedetineerde over de vraag of de betrokkene afgezonderd dan wel overgeplaatst dient te worden, kan hij dit via zijn advocaat alsnog trachten te bewerkstelligen via een kort geding bij de rechter.

¹⁶ Of doordat bijzondere omstandigheden of een grootschalige actie van de politie de eigen detentiecapaciteit tijdelijk onvoldoende is.

Voorts wordt aangegeven dat elektronisch toezicht beschikbaar is in Sint Maarten, maar op het moment niet wordt ingezet in het kader van bewaken en beveiligen van personen.

In wederhoor wijst het KPSM op de inmiddels samen met het huis van bewaring opgezette Gedetineerden Recherche Informatie Punt. Via het GRIP heeft het korps onder meer zicht op wie er gevangen zit en wie er bijvoorbeeld een afspraak bij de dokter heeft. Ook de (be)dreiging van gedetineerden en daarmee samenhangende overplaatsingen krijgen hierbij de aandacht.

Voortzetting & evaluatie van maatregelen

In het geval besloten is tot inzet van een maatregel wordt door de politie en het OM, aan de hand van de tot dan vergaarde informatie in het lopende onderzoek, dagelijks bekeken of voortzetting van de maatregel gewenst is. In het geval besloten wordt tot stoppen van de maatregel is dit vaak bij gebrek aan indicaties en speelt daarbij motivering van het besluit om te stoppen een belangrijke rol. Er vindt geen evaluatie nadien plaats.

Voorgestelde maatregelen

Tijdens het onderzoek werd ook een aantal maatregelen aangedragen zoals gebruik maken van een wijkapplicatie, de inzet en optimaler gebruik van camerasystemen en meer inzetten op acties zoals 'stop, drop en go'. Tevens is geopperd dat alle diensten een of meerdere personen ter beschikking stellen ter vorming van een speciaal team dat getraind is om zich bezig te houden met de bewaking en beveiliging van personen en objecten. In wederhoor vult het korps aan dat speciale expertise benodigd is met betrekking tot persoonsbeveiliging en dat aandacht dient te zijn voor de training van kennis en vaardigheden van de (persoons)beveiligers om hem goed op zijn taak voor te bereiden.

2.4.2 Bevindingen aanpak en maatregelen t.a.v. objecten

2.4.2.1 Aanpak t.a.v. objecten

Ook ten aanzien van de bewaking en/of beveiliging van objecten is geen vaste procedure vastgelegd. De aanpak is vrijwel hetzelfde als die in het geval sprake is van een dreiging met betrekking tot personen met dien verstande dat ad hoc de aanpak niet alleen bepaald wordt ten aanzien van het gebouw alleen, maar ook oog is voor de algemene veiligheid van personen in en om het gebouw.

Voorts komt het voor dat bepaalde zaken of zaken met bepaalde verdachten als risico zaken worden aangemerkt en waarvoor de rechtbank gezien de ligging of de capaciteit ongeschikt wordt geacht voor de behandeling van de rechtszaak. De rechtszaak wordt dan verplaatst naar het *Belair Community Center*, waarbij indien nodig extra bewaking wordt ingezet. Er zijn geen vaste criteria door middel waarvan bepaald wordt of een zaak of verdachte zodanige risico's met zich meebrengt dat extra bewaking of beveiliging noodzakelijk is. De aanpak wordt elke keer ad hoc bepaald in overleg tussen het KPSM, het OM en de rechtbank, waarbij de rechter formeel beslissingsbevoegd is over de vraag of een zitting verplaatst wordt naar een ander gebouw. In het geval beveiliging om het gebouw genoodzaakt is zijn de politie en het OM daarvoor verantwoordelijk. De info-unit verzamelt alle benodigde informatie zodat op basis daarvan kan worden bepaald of en welke maatregelen zullen worden ingezet.

2.4.2.2 Maatregelen t.a.v. objecten

Door verschillende geïnterviewden is erop gewezen dat op korte termijn een doorlichting (mede gericht op het updaten) van veiligheidsaspecten plaats dient te vinden bij in ieder geval die gebouwen die dienstig zijn aan de justitiële keten en die verhoogde risico's met zich mee kunnen brengen (bijvoorbeeld gebouwen waarin de politiediensten zijn gevestigd). Hieronder vallen ook die gebouwen waartoe burgers direct toegang tot hebben (bijvoorbeeld de rechtbank). Deze veiligheidsscans dienen volgens geïnterviewden niet alleen de buitenkant van het gebouw te betreffen (bijvoorbeeld veiligheidscamera's). Ook de nodige beveiligingsmaatregelen binnen de gebouwen en die gerelateerd zijn aan de fysieke veiligheid van niet alleen het personeel aldaar werkzaam maar ook diegenen die het gebouw bezoeken dienen bekeken te worden (bijvoorbeeld detectiepoorten, identiteits- en goederen controle of permanente fysieke bewakers). Een recent incident waarbij de veiligheid van velen aanwezig in het publieke domein in het geding was benadrukt nogmaals de urgentie van het voorgaande, aldus respondenten.

2.5 Samenwerking

In deze paragraaf bekijkt de Raad of en hoe de samenwerking verloopt tussen de bij de bewaking en beveiliging betrokkenen.

2.5.1 Bevindingen samenwerking

Ondanks dat er geen (werk)afspraken bestaan tussen de betrokkenen, verloopt de samenwerking volgens respondenten goed. Zoals al eerder aangegeven zijn het meer de beperkte maatregelen en het gebrek aan voorzieningen ten aanzien van de bewaking en beveiliging van personen en objecten die een rol spelen.

3

Analyse en conclusie

In Sint Maarten is behoefte aan bewaking en beveiliging van personen en objecten in verband met (ernstige en/of concrete) bedreigingen en (mogelijk) gebruik van geweld in relatie tot de veiligheid in de (straf)rechtspleging en rechtsgang, zo volgt uit de inspectie van de Raad. Het wettelijk kader bevat voldoende handvatten en mogelijkheden ten aanzien van de materie en de justitiële keten is voldoende geëquipeerd om een behoefte aan bewaking en beveiliging te signaleren. Het voorgaande biedt volgens de Raad dan ook een goede basis ten aanzien van het onderwerp. Wat mist, is de concrete uitwerking daarvan.

Volgens de Raad is op bestuurlijk niveau onvoldoende aandacht voor de bewaking en beveiliging van personen en objecten. Het baart de Raad zorgen dat de overheid dan wel het ministerie van Justitie budgettair geen rekening heeft gehouden met het onderwerp. De geconstateerde knelpunten liggen in het ontbreken van beleid en de vertaling daarvan in een werkbare aanpak en uitvoering, alsmede (daarbij) passende maatregelen. Specifieke aandacht behoeven de verzameling en inschatting van informatie alsmede de structurele inbedding van benodigde expertise specifiek voor het onderwerp.

De Raad ziet veiligheid als essentiële voorwaarde voor een adequaat geborgde rechtsgang. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de borging van die veiligheid een structurele aanpak vereist.

In de praktijk resulteert de huidige aanpak echter in een *ad hoc* situatie: met beperkt beschikbare informatie en maatregelen wordt getracht om dreigingen het hoofd te bieden. De afwezigheid van expertise maakt het momenteel ondoenlijk om de feitelijke risico's daadwerkelijk in te schatten. Uit het onderzoek blijkt echter dat er wel degelijk risico's zijn. Ogenschoonlijk verwezenlijkt het grootste deel daarvan zich in (niet-meetbare) dreigingen, hetgeen de rechtsgang op zichzelf reeds kwetsbaar maakt doordat rechtzoekenden, slachtoffers en rechthandhavers zijn blootgesteld aan externe invloeden waartegen zij zelf geen weerstand kunnen bieden. In zijn algemeenheid leidt de afwezigheid van een stelsel bewaken en beveiligen, zo niet alleen de afwezigheid van middelen en maatregelen er mogelijk toe dat mensen geen vertrouwen hebben in de rechtshandhaving. In concrete gevallen uit het voorgaande zich in de onmogelijkheid om snel actie te kunnen ondernemen, terwijl dit een *must* is. Ook levert het ontbreken van een adequate aanpak en maatregelen vertragingen op voor de opsporingsfase en berechting. Daarmee zijn de gevolgen van de afwezigheid ook van invloed op de kwaliteit en effectiviteit binnen de uitvoering.

Om die reden, spoort de Raad de verantwoordelijken aan om proactief aan een stelsel ten behoeve van het bewaken en beveiligen te werken. Daarbij dient volgens de Raad specifiek rekening gehouden te worden met de volgende aandachtspunten:

- Er is dringend behoefte aan een veiligheidsscan van de gebouwen, waarbij aandacht is voor de minimaal te treffen beveiligingsmaatregelen. Dit geldt voor zowel de buitenkant als binnen de gebouwen. De persoonlijke en publieke veiligheid lopen hier een onnodig en onverantwoord risico. In openbare gebouwen die dienstig zijn aan de justitiële keten en openbaar toegankelijk zijn dient een minimale veiligheid gegarandeerd te kunnen worden door de overheid, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van scanners of detectiepoorten.
- Personen werkzaam binnen de justitiële keten waarvan verwacht wordt dat zij de maatschappij veilig houden door het uitvoeren van onder meer werkzaamheden met betrekking tot opsporing, vervolging, berechting en opsluiting lopen daarbij verhoogde risico's. Dat geldt zowel voor de gebouwen waarin zij werkzaam zijn en het werkterrein, als diens privé-situatie. Sommige overheidsgebouwen ontberen basale preventieve veiligheidsmaatregelen zoals beveiligingscamera's. Voor een veilige privé omgeving van aan risico's blootgesteld personeel zijn geen of onvoldoende concrete maatregelen voorhanden, niet in zijn algemeenheid noch in concrete gevallen.

- Individuen in het algemeen lopen een risico wanneer zij op enig moment slachtoffer zijn van een misdrijf, rechtzoekende zijn of anderszins worden betrokken in de rechtsgang. De beginselen van de rechtsorde brengen mee dat de overheid verantwoordelijk is om daarin bescherming te bieden, hetgeen ook van haar verwacht mag worden.

Samenvattend heeft de Raad geconstateerd dat de wettelijke basis aanwezig is en meent dat de concrete behoefte voor een stelsel op voortvarende wijze in kaart kan worden gebracht. Daarmee zijn er reeds twee voorwaarden voor de basis van een functioneel stelsel ingevuld. De Raad heeft er daarom vertrouwen in dat het opstellen van beleid en de uitvoering daarvan snel bij zal dragen aan een veiliger rechtsgang en het vertrouwen daarin. De Raad ziet uit naar de resultaten van de inspanningen van alle betrokkenen.

Colofon

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

Juli 2016 | 94831