



DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CURAÇÃO 2020

**DE STAAT VAN DE
RECHTSHANDHAVING CURAÇAO
2020**

Raad voor de rechtshandhaving
Mei 2021

Inhoudsopgave

DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CURAÇAO 2020	
INHOUDSOPGAVE	3
1. INLEIDING	5
2. ONTWIKKELINGEN	7
2.1 TERUGBLIK OP STATEN VAN DE RECHTSHANDHAVING 2014-2019	7
2.2 PRIVACY EN TOEZICHT OP DE VERWERKING VAN POLITIEGEGEVENS	13
2.3 DIGITALISERING	13
2.4 OPENBARE ORDE	13
2.5 FINANCIËN.....	14
2.6 WETGEVING.....	16
2.6.1 Landsverordening integriteit kandidaat-ministers	16
2.6.2 Landsverordening ambtelijke bestuurlijke organisatie	17
2.6.3 Landsverordening uitzonderingstoestanden	17
3. GEPRIORITEERDE THEMA'S.....	18
3.1 ATRAKO'S.....	18
3.2 GEWELDSMISDRIJVEN	19
3.2.1 Relationeel geweld	19
3.2.2 Vuurwapengeweld	20
3.3 INBRAAK EN AUTODIEFSTAL.....	20
3.4 VERKEER EN VEILIGHEID	23
3.5 CRIMINELE SAMENWERKINGSVERBANDEN	25
3.6 JEUGD	26
3.7 DOORLICHTING LANDSRECHERCHE	26
4. SAMENWERKING	28
4.1 SAMENWERKING.....	28
4.2 INFORMATIEPOSITIE	30
4.3 UITWISSELING VAN POLITIE- EN JUSTITIËLE GEGEVENS – WETTELIJK KADER	30
4.4 COHO EN VERSTERKING RECHTSTAAT.....	32
5. OORDEELSVORMING.....	33

1. Inleiding

Ingevolge artikel 33 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving brengt de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) jaarlijks een verslag over de staat van de rechtshandhaving uit naar aanleiding van de bevindingen in het voorgaande jaar.

De Raad vestigt in deze staat aandacht op een aantal gebeurtenissen en situaties die zich vorig jaar hebben voorgedaan en die een grote impact hebben gehad op de samenleving. De Raad doelt hierbij bijvoorbeeld op de gebeurtenissen die zich medio vorig jaar tijdens en na een manifestatie hebben voorgedaan, mede naar aanleiding van de maatregelen die de regering van Curaçao moest doorvoeren om in aanmerking te kunnen komen voor Nederlandse financiële steun als gevolg van de coronapandemie. Na de eerdergenoemde manifestatie hebben bepaalde personen diverse strafbare feiten gepleegd zoals brandstichting en vernieling. Justitie moest toen met harde hand optreden om de openbare orde te herstellen.

De coronapandemie heeft verder enorme gevolgen gehad voor de hele samenleving en het functioneren van de overheid. Zo waren vorig jaar de overheidsdiensten beperkt bereikbaar. De Raad heeft in zijn staat van vorig jaar al aandacht besteed aan deze ontwikkelingen. De Raad heeft toen aangegeven dat de noodzaak van social distancing bijvoorbeeld voor de ambtelijke organisaties zou kunnen leiden tot meer op afstand werken. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in digitale mogelijkheden, waarbij niet op de laatste plaats aandacht zal moeten worden besteed aan het kwaliteitsverschil in communicatiemethodes: *face to face* contact tegenover digitale communicatie. De kwaliteit van digitale communicatie zal moeten verbeteren om de behoefte aan *face to face* contact te minimaliseren. De Raad constateert dat voor wat betreft de in de staat van vorig jaar vermelde aandachtspunten enige vooruitgang is gerealiseerd, maar is van oordeel dat deze aandachtspunten nog steeds gelden.

De coronapandemie heeft ook de werkzaamheden van de Raad beïnvloed. Zo is het de Raad niet gelukt om alle geplande inspecties te verrichten. Bepaalde onderzoeken kunnen niet op afstand worden verricht en vergen dat inspecteurs bijvoorbeeld dossieronderzoek verrichten en de justitiële organisaties bezoeken om bepaalde beheersaspecten en de taakuitoefening van de organisaties te kunnen inspecteren. De Raad heeft in zijn jaarverslag 2020 hierbij stil gestaan en verantwoording afgelegd voor de uitvoering van het jaarplan.

Er zijn een aantal thema's die gerelateerd zijn met de eerder bedoelde gebeurtenissen.

De Raad behandelt in deze staat deze thema's: privacy en toezicht op de verwerking van politiegegevens, digitalisering, openbare orde, wetgeving, het ontwerp-rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) (versterking rechtsstaat) en financiën. Ook blikt de Raad terug op zijn voorgaande staten.

De Raad heeft in het jaarplan 2020 de navolgende onderzoeken opgenomen:

1. Aanpak autodiefstal;
2. Detentieonderzoeken & monitoring aanbevelingen CPT;
3. Doorlichting landsrecherche;
4. Doorlooptijden;
5. Algehele review.

Bij deze onderzoeken en de voorgaande onderzoeken komen de volgende aspecten prominent naar voren: gebrek aan financiën en de noodzaak aan intensieve(re) samenwerking tussen justitie en de (traditionele) ketenpartners. De noodzaak tot intensievere interlandelijke en internationale samenwerking is evident en wordt steeds dringender als gevolg van de financiële uitdagingen.

De Raad zal in deze staat tevens ingaan op de stand van zaken rondom de geprioriteerde thema's over de afgelopen jaren.

De geprioriteerde thema's zijn:

- Atrako's;
- Gewelddsmisdrijven;
- Inbraak en diefstal;
- Verkeer en veiligheid;
- Criminele samenwerkingsverbanden;
- Jeugd.

2. Ontwikkelingen

2.1 Terugblik op staten van de rechtshandhaving 2014-2019

De staat van de rechtshandhaving 2014

De Raad heeft geconstateerd dat de meeste organisaties van de justitiële keten nog niet aan de voorgenomen structuur voldeden maar dat zij geleidelijk de (inrichtings)plannen implementeerden.

De Raad achtte het noodzakelijk dat de Landsrecherche Curaçao op korte termijn verder wordt versterkt. Het inrichtingsplan van het Openbaar Ministerie was grotendeels geïmplementeerd, alhoewel de Raad ook daarbij enige tekortkomingen heeft geconstateerd die tot concrete aanbevelingen hebben geleid. Ook bij de overige organisatieonderdelen in de justitiële keten, waaronder de SDDK, de Jeugdreclassering, de JJIC en de Reclassering, constateerde de Raad dat deze organisaties met de implementatie van de inrichtingsplannen zijn aangevangen.

De Raad constateerde eveneens dat een aantal van deze inrichtingsplannen te ambitieus waren gelet op de beperkte financiële mogelijkheden van Curaçao. De Raad acht het dan ook van belang om bij een eventuele heroverweging van deze plannen meer rekening te houden met de financiële beperkingen van Curaçao.

De Raad constateerde in vrijwel alle onderzoeken dat er nog sprake is van een achterstand in de informatiepositie en het digitaliseringsproces. De Raad acht het van wezenlijk belang voor de justitiële organisaties die op basis van betrouwbare informatie moeten functioneren dat zij op een doelmatige wijze over actuele relevante gegevens kunnen beschikken. Een adequaat (digitaal) registratiesysteem is daarbij onontbeerlijk.

Het is de Raad voorts gebleken dat de samenwerking binnen de justitiële keten moet worden verbeterd. Diverse samenwerkingsafspraken worden niet nageleefd danwel ontbreken daar waar de noodzaak daartoe evident is. Bovendien geven diverse organisaties aan dat bepaalde doelstellingen niet gerealiseerd worden vanwege het gebrek aan samenwerking. De Raad is van oordeel dat mede gelet op de beperkingen -vanwege de kleinschaligheid en de beschikbare middelen- het meer dan noodzakelijk is dat de krachten worden gebundeld om de gewenste doelstellingen zoveel mogelijk te realiseren. Kortom, het belang van integrale samenwerking moet worden onderkend. Het is ook essentieel dat in dit kader algemene beleidsdoelstellingen worden vastgesteld en dat de uitvoering daarvan wordt gemonitord door het daartoe bevoegd orgaan. De Raad is van mening dat de aansturing hiervan door of namens de minister van Justitie zal moeten geschieden.

De staat van de rechtshandhaving 2015

Helaas heeft de Raad geen noemenswaardige vorderingen geconstateerd binnen de organisatie van de Landsrecherche in vergelijking tot de situatie van 2014.

De Raad heeft met genoegen geconstateerd dat het beleid van het Openbaar Ministerie transparanter is geworden door het publiceren van richtlijnen en het gevoerde PR-beleid. De Raad meent verder dat de ambtelijke ondersteuning aan de minister van Justitie moet worden versterkt teneinde vanuit de ministeriele verantwoordelijkheid richting te kunnen geven aan het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid.

Er is wel een bewustwordingsproces binnen de justitiële keten om de samenwerkingsverbanden te versterken. In dit kader kan het project “*Tur Wowo Riba Bo*” worden genoemd. De Raad juicht deze ontwikkeling toe, met name gezien het feit dat intensievere samenwerking onontbeerlijk is voor de handhaving van de rechtsorde. De samenwerking moet niet uitsluitend beperkt worden tot (semi) publiekrechtelijke instellingen maar ook samenwerking met particuliere instellingen moet worden geïntensiveerd.

Het is de Raad verder gebleken dat de achterstand in opleidingen en expertise vrijwel gelijk is gebleven. Ditervaart de Raad als een zorgpunt aangezien voor de kwaliteitsverbetering binnen de justitiële keten de personele capaciteit en kwaliteit absolute voorwaarden vormen.

De staat van de rechtshandhaving 2016

Het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid met voldoende draagvlak binnen de overheid, particuliere sector en de gemeenschap moet de eerste stap vormen om daadwerkelijk betere resultaten te bereiken.

De overheid is onvoldoende aanwezig in de wijken terwijl een wijkaanpak noodzakelijk is om de betrokkenheid van de burgers te garanderen en het veiligheidsgevoel op wijkniveau te verhogen. De overheid moet in alle probleemwijken haar aanwezigheid te doen voelen om ketengerichte preventie te realiseren.

Veel gevallen die als diefstal met geweld kan worden gekwalificeerd wordt gepleegd door jeugdigen. Onderwijs en opvang, gezondheid en welzijn, werk en ondernemerschap, wonen en leefomgeving en veiligheid moeten als interventiestrategieën worden toegepast. Dit vereist een multidisciplinaire aanpak.

Een steeds terugkomend knelpunt in de rechtshandhaving vormt het gebrek aan middelen. De Raad onderkent dat de financiële situatie van het land resulterend in een begroting ten behoeve van het ministerie van Justitie, waarbij structurele bezuinigingen moeten worden doorgevoerd, ongetwijfeld effect heeft op de

beschikbaarheid van de noodzakelijke materiële middelen. Ook de aanwijzing van de rijksministerraad heeft haar effect gehad op de beschikbare middelen en derhalve het beheersaspect binnen de justitiële keten. Dit pleit des te meer om de allocatie van middelen te optimaliseren.

Aanschaf van de voor een informatiegestuurde werkwijze noodzakelijke middelen blijft ook achterwege vanwege de budgettaire beperkingen.

De Raad juicht het voornemen toe om de samenwerking tussen de info-units te intensiveren. De Raad is van mening dat naast het feitelijk bijeenkomen van de units ook moet worden getracht om het (gezamenlijk) beheer te optimaliseren.

De Raad constateert dat nog te veel gedacht wordt in eilandjes en dat weinig getracht wordt om krachten te bundelen door bijvoorbeeld de gezamenlijke aanschaf van middelen. Voor informatiegestuurd werken moeten kostbare middelen worden aangeschaft en gezien de financiële beperkingen is het het overwegen waard om te proberen deze kostbare middelen gezamenlijk aan te schaffen.

Bij vele organisaties ontbreekt een digitaal registratiesysteem. Ook de archivering is voor verbetering vatbaar. Een adequaat registratie- en termijnbewakingsproces acht de Raad een conditio sine qua non daarbij. Een gedegen geautomatiseerd registratiesysteem acht de Raad een vereiste.

Vaak constateert de Raad tijdens onderzoeken dat uitgaande van het formatieplan sprake is van personeelstekort. Voorstelbaar is om een pool te vormen van gespecialiseerd personeel dat naar behoefte dienstoverstijgend planmatig wordt ingezet.

Tekort aan financiële middelen wordt vaak als reden genoemd voor het uitblijven van resultaten. Die redengeving acht de Raad niet altijd overtuigend. Immers de planning en begrotingscyclus moeten gebaseerd zijn op de beschikbare financiën.

Naast de financiering vanuit de begroting is de projectmatige financiering vanuit het "criminaliteitsfonds" (CF) wenselijk en noodzakelijk. Financiering vanuit het criminaliteitsfonds moet gericht zijn op implementatie van het beleid. Ad hoc financiering van projecten moet niet het uitgangspunt zijn, maar er moeten duidelijke en concrete financieringscriteria worden geformuleerd en toegepast. Hiervoor is noodzakelijk dat de resultaten duidelijk en concreet worden geformuleerd. Ook de adviserende rol van het bestuur van het criminaliteitsfonds moet worden versterkt ter voorkoming van ad hoc financieringen, die niet (voldoende) bijdragen aan de toename van de veiligheid binnen de gemeenschap. Zowel repressieve als preventieve beleidsinitiatieven kunnen zich dan in samenhang ontplooien en daarmee de gewenste effecten bereiken.

Voorts moet er voldoende toezicht bestaan op de besteding van de middelen van het criminaliteitsfonds. Het beheer van het fonds moet goed geregeld zijn. De benoeming en ontslagprocedure van de toezichhoudende leden moet met voldoende waarborgen worden omkleed.

Voor een goede informatiehuishouding moeten de processen informatieverzameling informatieveredeling en informatie-uitwisseling degelijk worden uitgevoerd.

De Raad hoopt dat de informatiepositie op korte termijn wordt versterkt door intensievere samenwerking tussen de organisaties bijvoorbeeld door de ICT-infrastructuur van de opsporingsdiensten te ontsluiten.

De staat van de rechtshandhaving 2017

De Raad heeft in meerdere onderzoeken geconstateerd dat er sprake is van onwenselijke versnippering van de krachten van de organisaties, mensen en middelen. Gebrek aan een integrale aanpak betekent per definitie dat er sprake is van onwenselijke versnippering van de beheersaspecten.

Het vertrouwen in het apparaat wordt ook geschaad door (vermeende) integriteitschendingen door ambtenaren en bestuurders. Een vastgesteld integriteitsbeleid is enerzijds van belang om normconform gedrag te bevorderen en anderzijds om effectief repressief optreden te kunnen vergemakkelijken.

Voorts meent de Raad dat de rechtspositie van bepaalde leidinggevenden moet worden versterkt. Het uitgangspunt dat ambtenaren loyaal moeten zijn aan het beleid van de minister wordt onderkend, maar ambtenaren moeten tevens te allen tijde in overeenstemming handelen met de beginselen van de democratische rechtsorde. Er zijn leidinggevenden die in dit verband vanwege de aard van hun functie zware (politieke) druk moeten kunnen doorstaan. Mede gezien de stand in de jurisprudentie dat bij een conflict tussen de ambtenaar en de bestuurder in beginsel de ambtenaar moet wijken, rijst de vraag of voor bepaalde leidinggevenden geen extra waarborg nodig is. Tot deze ambtenaren behoren in ieder geval het Hoofd Landsrecherche en de Korpschef.

De Raad constateert dat atrako's thans ook projectmatig worden aangepakt. Dit is ook van belang omdat vaak, zoals de ervaring leert, dit soort delicten worden gepleegd door recidivisten. Het is derhalve ook uit preventief oogpunt van belang om de daders te identificeren en te vervolgen.

De ernst en omvang van relationeel geweld vraagt om een fundamentele aanpak. Een persoonsgerichte aanpak bij daders en slachtoffers is essentieel. De aanpak van relationeel geweld moet integraal geschieden aangezien preventie en bestrijding van relationeel geweld hoofdzakelijk afhankelijk zijn van factoren buiten het justitieel bereik. Belangrijk daarbij zijn hulpverlening, therapie, opvang van slachtoffers,

begeleiding van gezinnen en kinderen, aanpak alcoholproblematiek, huisvesting en reclassering. De Raad constateert met tevredenheid een vooruitgang op dit punt. Er vindt thans periodiek casusoverleg plaats tussen het OM, Bureau Slachtofferhulp, Reclassering en het KPC. Dit soort overleggen moeten worden voortgezet en geïntensiveerd.

Illegaal vuurwapenbezit vormt een groot veiligheidsprobleem voor de Curaçaose gemeenschap. Het IBIS-systeem, waarmee ballistische onderzoeken worden verricht, is niet altijd operationeel. Om illegaal vuurwapenbezit effectief te bestrijden moet op korte termijn een oplossing komen om de bruikbaarheid van het systeem te garanderen.

De staat van de rechtshandhaving 2018

Bij de onderzoeken in 2018 stond de noodzaak aan intensieve(re) samenwerking tussen de justitiële en de (traditionele) ketenpartners centraal. Een ander steeds terugkerend knelpunt is het gebrek aan financiën.

De contouren van het CF zijn vastgelegd in een landsverordening. Verder is er een ministeriële beschikking waarin de taken en de verantwoordelijkheden zijn beschreven en een handboek bevattende de processen en procedures. Ondanks het bestaan van genoemde wet- en regelgeving en beleid constateerde de Raad dat er verschillende risico's zijn ten aanzien van het beheer van het CF. De Raad constateerde onder meer dat de controle/toezichthoudende taken van de Commissie Criminaliteitbestrijdingsfonds (CCF), bijvoorbeeld de controle op de financiële administratie, niet worden uitgevoerd. De functies van de Uitvoeringscommissie Criminaliteitbestrijdingsfonds (UCF) zijn niet opgevuld, waardoor onder meer de financiële administratie niet optimaal wordt bijgehouden. Hierdoor kan de SOAB geen volledige controle van de financiële administratie uitvoeren en evenmin een accountantsverklaring opstellen.

Ten aanzien van het SDKK is de Raad van oordeel dat de aanbevelingen traag en niet structureel worden opgevolgd. Deze situatie baart de Raad zorgen nu veel aanbevelingen betrekking hebben op de bejegening, waaronder het eerbiedigen van grondrechten van gedetineerden.

Uitgaande van een integrale aanpak meent de Raad dat het gebrek aan materiële middelen mede zal kunnen worden verholpen door betere allocatie. De financiële uitdagingen waarmee het Land te maken heeft, zouden extra reden moeten zijn om een integrale aanpak te bevorderen.

De Raad is tevens van oordeel dat binnen de gehele justitiële keten organisatorische wijzigingen moeten kunnen worden doorgevoerd om het personeel zo optimaal mogelijk in te zetten. Ook door de krachten (integrale aanpak) te bundelen, neemt de

(bestuurlijke) capaciteit toe. De gezamenlijke capaciteit bedraagt immers meer dan de optelsom van de individuele capaciteit van de afzonderlijke partners.

De Raad is van oordeel dat de organisatorische inbedding van de ministeries flexibel moet zijn om een integrale aanpak te bevorderen. Waar organisatorische wijzigingen van ministeries noodzakelijk zijn, moeten die worden doorgevoerd. De Staatsregeling van Curaçao biedt hiervoor een wettelijke grondslag. Voorzover organisatorische wijzigingen noodzakelijk zijn, kunnen die overeenkomstig de Staatsregeling middels landsbesluit worden doorgevoerd.

De staat van de rechtshandhaving 2019

De Raad constateert op diverse terreinen intensivering van de integrale aanpak van de geprioriteerde delicten. Het KPC heeft integrale aanpak als strategie overgenomen. Ook de samenwerking in het College van korpschefs geeft blijk van een integrale aanpak. De Raad juicht deze samenwerking toe. Het beheer wordt mede daardoor verbeterd doordat de beperkte capaciteit als gevolg van de kleinschaligheid optimaler wordt ingezet.

De Raad is van oordeel dat drugscriminaliteit als een geprioriteerd delict moet worden aangemerkt. De drugsproblematiek is gerelateerd aan vrijwel alle vormen van georganiseerde criminaliteit, witwassen en high impact crimes, die niet zelden mensenlevens opeisen.

De Raad is van oordeel dat de informatiepositie met inachtneming van de privacyregels zowel op landelijk - als interlandelijk niveau moet worden verbeterd. De Raad is zich ervan bewust dat daarvoor specialistische kennis vereist is. De Raad is daarom van mening dat de (on)mogelijkheden voor informatiedeling in kaart moeten worden gebracht. Door het oplossen van de knelpunten, onder meer via toereikende wetgeving, kan de informatiepositie worden verbeterd.

De Raad wijst nogmaals op de noodzaak aan herinrichting van de bestuurlijke organisatie.

De Raad betreurt het feit dat thans minder wordt geïnvesteerd in financiële onderzoeken, terwijl zichtbaar afpakken van crimineel vermogen juist aantoonde dat misdaad niet loont. De Raad verwacht dat financiële onderzoeken worden opgepakt. Het afpakteam moet worden voortgezet in een meer gecompartmenteerde vorm.

2.2 Privacy en toezicht op de verwerking van politiegegevens

Artikel 8 EVRM bevat het recht op eerbiediging van privéleven, familie en gezinsleven, woning en correspondentie. Dit artikel is in de artikelen 12 e.v. van de Staatsregeling uitgewerkt. Dit artikel bevat onder meer normen waaraan overheden zich moeten houden in het kader van toezicht, handhaving en dataopslag. Beperking van deze rechten moet bij wet worden voorzien. Doordat dit artikel klassieke grondrechten bevat kan de rechter toetsen of er sprake is van schending van normvoorschriften. Het is voorts van belang dat de wettelijke grondslag van een regeling in een wet in formele zin wordt opgenomen en dat die voldoende concreet is. Een onvoldoende geconcretiseerde regeling kan in strijd zijn met artikel 12 van de Staatsregeling.

Volgens artikel 3, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving kan de Raad bij landsverordening worden belast met het toezicht op de verwerking van politiegegevens. De Raad acht het noodzakelijk voor de kwaliteit van de taakuitoefening van de politie dat de Landsverordening verwerking politiegegevens binnen afzienbare termijn tot stand komt.

2.3 Digitalisering

Mede als gevolg van de coronapandemie heeft het bestuur een enorme digitaliseringsslag gemaakt. Deze positieve ontwikkeling moet ook worden voortgezet om de efficiëntie binnen het ambtelijk apparaat verder te bevorderen. Aan digitalisering zijn ook risico's verbonden. Zo moet het voor de burger duidelijk zijn wanneer en op welke wijze het bevoegd gezag kan worden benaderd via de digitale weg. Niet alle burgers zijn in staat zich tot het bestuur te richten via de digitale weg. Het is de taak van het bestuur om erop toe te zien dat de burger voldoende toegang heeft tot de overheid en gebruik kan maken van onder meer het in artikel 7 van de Staatsregeling bedoelde petitierecht. Dit betekent dat het digitaliseringstraject bij de overheid moet worden voortgezet. Daarbij moet tevens voldoende rekening worden gehouden met de toegankelijkheid van het bestuur langs andere wegen, bijvoorbeeld per brief.

2.4 Openbare orde

Openbare orde recht ligt tussen twee rechtsgebieden, namelijk het bestuursrecht en het strafrecht. Op het gebied van de openbare orde ligt het gezag over de politie bij de minister van Justitie en op het gebied van strafrecht ligt het gezag over de politie bij de officier van justitie. Bovendien is er geen duidelijke scheiding tussen de taakgebieden van de minister van Justitie in het kader van de handhaving van de openbare orde en het taakgebied van de officier van justitie. Dit vergt afstemming tussen de betrokken autoriteiten, welke afstemming in het driehoeksoverleg plaats

moet vinden. De Raad is van oordeel dat deze afstemming de inzet van de beperkte politieke capaciteit bevordert.

Het voorkomen van criminaliteit wordt, voor zover die criminaliteit de openbare orde verstoort, als vanouds onder de openbare taak gerekend. Van het bestuur wordt een actieve rol verwacht in het kader van preventie en het bestrijden van criminaliteit. De aanpak van criminaliteit vereist een multidisciplinaire aanpak waarbij de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke bevoegdheden zo optimaal mogelijk worden ingezet.

De Raad constateert dat op het gebied van openbare orde veel ruimte bestaat voor verbetering. In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de politie optreden nadat de openbare orde is verstoord, maar ook daarvoor (dus preventief optreden). Vooral op het gebied van preventie is veel ruimte voor verbetering.

Artikel 11 van de Staatsregeling waarborgt onder meer het betogingsrecht. Betogingen kunnen echter uit de hand lopen. Het betogingsrecht moet zowel door de overheid als door de burgers worden gerespecteerd. Het betogingsrecht is echter geen vrijbrief om strafbare feiten te plegen. Een betoging, waarbij onder meer vernielingen en brandstichtingen worden gepleegd behoeft niet te worden getolereerd. Zelfs tegen een dreiging daartoe moet het bestuur kunnen optreden. Dit vergt wel voldoende en actuele kennis op het gebied van openbare orde recht. Daarnaast moet het bevoegd gezag over adequate wettelijke instrumentaria beschikken om ertegen te kunnen optreden.

De openbare taak van de minister van Justitie stond en staat nog steeds centraal in de crisisperiode. In dit soort situaties moeten ingrijpende besluiten worden genomen die fundamentele rechten van burgers aantasten. Hoe ingrijpender de maatregel hoe meer noodzaak bestaat aan een specifieke wettelijke grondslag om de beperking van deze grondrechten te legitimeren. De Staten moeten hierbij een prominente rol vervullen. De Raad acht het noodzakelijk dat de beschikbare middelen en instrumenten te analyseren teneinde de handhaving van de openbare orde zo optimaal mogelijk te waarborgen.

2.5 Financiën

Het justitieel beleid richtte zich tot voor kort op het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit beleid werd uitgevoerd door het afpakteam, maar werd ook toegepast in (reguliere) strafzaken.

De Raad constateert thans dat dit beleid tegenwoordig minder wordt toegepast. Het ontnomen wederrechtelijk voordeel zou kunnen worden geïnvesteerd in verdere criminaliteitsbestrijding en is ook het bewijs dat criminaliteit niet loont. De Raad is van oordeel dat deze investeringen via het Criminaliteitsbestrijdingsfonds zouden kunnen

verlopen, mits ook de aanbevelingen die de Raad over dit onderwerp heeft gedaan worden opgevolgd.¹ De investering in financiële onderzoeken zou op deze wijze kunnen worden terugverdiend.

Tekort aan financiële middelen wordt vaak als reden genoemd voor het uitblijven van resultaten. Dit acht de Raad niet altijd overtuigend. Immers de planning- en begrotingscyclus moeten gebaseerd zijn op de beschikbare financiën. De Raad acht het van belang om noodzakelijke organisatorische wijzigingen door te voeren zodat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet. De Raad heeft meerdere malen gewezen op het feit dat de Staatsregeling daarvoor een grondslag biedt.

Financieel zelfbeheer zal moeten worden bevorderd om de effectiviteit van de dienstverlening te verhogen. Alhoewel financieel zelfbeheer als uitgangspunt in het ministerie moet gelden, ervaart de Raad juist dat de doelmatigheid en de effectiviteit van de taakuitoefening wordt gehinderd door bureaucratische procedures. Gedurende opsporingsonderzoeken moeten de justitiële organisaties terughoudend zijn met het verstrekken van informatie omtrent lopende onderzoeken, maar in de praktijk blijkt dat zij als gevolg van het ontbreken van financieel zelfbeheer steeds vragen moeten beantwoorden die bezien vanuit het opsporingsbelang niet zouden moeten worden beantwoord.

De Raad heeft in eerdere inspectierapporten herhaaldelijk gewezen op aspecten van de justitiële keten die verbetering behoeven. Daarbij waren ook aanbevelingen, waarvan de uitvoering niet afhankelijk was van financiën, maar desalniettemin is een aantal van die aanbevelingen niet uitgevoerd. Integendeel, daarbij waren ook aanbevelingen die tot bezuiniging zouden kunnen leiden. De Raad beperkt zich hierbij tot een vijftal aanbevelingen als voorbeeld:

1. Intensiveer de samenwerking waarbij het personeel van de KMar het KPC ondersteunt bij de bestrijding van drugscriminaliteit. (Inspectierapport aanpak drugscriminaliteit)
2. Concretiseer het financieel zelfbeheer. (Inspectierapport Doorlichting Landsrecherche)
3. Draag zorg voor vereenvoudiging van de financiële procedures. (Inspectierapport aanpak van de bestrijding van Atrako's in Curaçao)
4. Stel het inrichtingsplan op korte termijn vast. (Inspectierapport het opsporingsproces Curaçao)
5. Draag zorg om de organisatorische structuur van de LrC aan te passen volgens de voorgeschreven wettelijke procedure. (Inspectierapport Doorlichting Landsrecherche)

¹ Zie rapport Raad voor de rechtshandhaving "Beheer van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds 2018.

Dit jaar verricht de Raad een algehele review waarbij de stand van zaken wordt aangegeven van de reeds eerder door de Raad gedane aanbevelingen.

2.6 Wetgeving

De Raad bespreekt in deze paragraaf een drietal wettelijke regelingen. Deze zijn de Landsverordening integriteit kandidaat-minister, de landsverordening ambtelijke bestuurlijke organisatie en de landsverordening uitzonderingstoestanden.

2.6.1 Landsverordening integriteit kandidaat-ministers

De Raad behandelde deze landsverordening in de staten van de rechtshandhaving van 2018 en 2019. Daarbij overwoog de Raad onder meer dat de landsverordening in strijd is met de Staatsregeling omdat artikel 29 van de Staatsregeling geen delegatiebepaling kent. Uit het rapport van de Evaluatiecommissie Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers blijkt dat alle schrijvers van mening zijn dat die landsverordening niet strookt met de Staatsregeling, althans dat het aanbeveling verdient de grondslag, hetzij in de Staatsregeling, dan wel in de landsverordening kenbaar te maken. De Raad heeft ook kennisgenomen van de stelling dat artikel 86 van de Staatsregeling mogelijk een grondslag zou kunnen vormen om de landsverordening op te baseren. De Raad nam ook kennis van twee rechtszaken waarin het Gemeenschappelijk Hof van Justitie moest oordelen over de verenigbaarheid van voornoemde landsverordening met de Staatsregeling. Aansluitend op de eerder door de Raad aangeduide bezwaren tegen de landsverordening merkt de Raad het volgende op. Kennelijk wordt de landsverordening integriteit kandidaat-ministers in stand gelaten op grond van de veronderstelling dat vanwege het toetsingsverbod een rechter de landsverordening niet zal kunnen toetsen aan het Statuut of de Staatsregeling². Deze redengeving kan de Raad niet begrijpen, omdat het juist de taak is van de wetgever om erop toe te zien dat wetten in overeenstemming zijn met het Statuut (de artikelen 43 en 48 van het Statuut) en de Staatsregeling (bijvoorbeeld artikel 101 Staatsregeling). De *rule of law* vormt immers de basis van een democratische rechtstaat. Bij constatering van enige strijdigheid zal de wetgever corrigerend moeten optreden. Bovendien is het zeer de vraag of een rechter de landsverordening niet zou kunnen toetsen, nu verdedigbaar is dat artikel 16, derde lid, van deze landsverordening in strijd is met een klassiek grondrecht. Het uitgangspunt is dat een minister, zolang het tegendeel niet is gebleken, het vertrouwen van de Staten geniet. Door de minister te verplichten om zijn ontslag in te dienen, zonder dat is vastgesteld dat hij niet meer het vertrouwen van de Staten geniet, wordt de vertrouwensregel geschonden. De vraag rijst dan ook of het passief kiesrecht hierdoor wordt geschonden. Het tweede lid van artikel 30

² Artikel 46 van het Statuut werd bij de grondwetsherziening van 1983 aangepast om nadere voorwaarden te stellen aan het kiesrecht.

Staatsregeling behelst de activiteiten die een minister niet mag uitoefenen. Artikel 30 van de Staatsregeling bevat verder geen delegatiebepaling. Het eerste lid van artikel 10 van de landsverordening bevat dus een verdere beperking van het recht op arbeidskeuze (vrije keuze) zonder dat de Staatsregeling daarvoor ruimte biedt. Immers artikel 86 van de Staatsregeling biedt slechts basis om integriteitsregels te stellen, maar biedt bijvoorbeeld geen grondslag om de in de Staatsregeling opgenomen benoembaarheids- en incompatibiliteitsvereisten voor ministers te verruimen. *Last but not least* merkt de Raad op dat dit kennelijk een bewuste keuze is geweest van de Staatsregelingswetgever, omdat hij wel heeft voorzien in een wettelijke grondslag voor de vervallenverklaring van het lidmaatschap van de Staten.

2.6.2 Landsverordening ambtelijke bestuurlijke organisatie

De Raad merkte in de staat van de rechtshandhaving van 2018 op dat de Staatsregeling een basis biedt om zonder formele wetwijziging noodzakelijke organisatorische wijzigingen door te voeren. Dit betekent dat die wijzigingen kunnen worden doorgevoerd zonder de landsverordening ambtelijke bestuurlijke organisatie te wijzigen³. De wijzigingen kunnen volgens artikel 32 van de Staatsregeling bij landsbesluit worden vastgesteld. De Raad herhaalt dit standpunt in deze staat, omdat zoals uit diverse inspectieonderzoeken blijkt, een aantal organisatorische wijzigingen noodzakelijk zijn en op korte termijn moeten worden doorgevoerd.

2.6.3 Landsverordening uitzonderingstoestanden

De Raad gaf in zijn staat van vorig jaar aan dat het bestuur voldoende en adequate juridische instrumentaria tot zijn beschikking moet hebben om effectief te kunnen optreden in crisistijden. De Raad gaf ook aan dat bepaalde grondrechten slechts bij landsverordening kunnen worden beperkt. Aanvullend op de staat van vorig jaar merkt de Raad op dat de landsverordening uitzonderingstoestanden een juridisch instrument is, dat kan worden gehanteerd in crisistijden. De Raad wijst echter ook op de noodzaak van samenhangende wettelijke regelingen die het bestuur in staat moet stellen om met inachtneming van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel de meest geschikte regeling te kunnen toepassen, waarbij zo min mogelijk grondrechten worden ingeperkt.

³ ECLI:NL:RVS:2001:AD4637

3. Geprioriteerde thema's

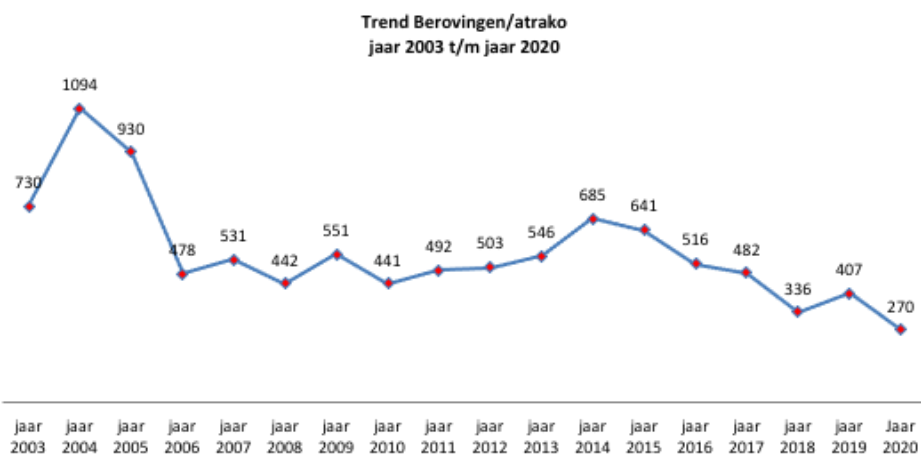
3.1 Atrako's

Atrako blijft één van de geprioriteerde thema's. Atrako's veroorzaken enorme schade en de slachtoffers blijven vaak voor lange tijd opgezadeld met onder meer psychische klachten. Atrako's hebben ook een enorme negatieve impact op het veiligheidsgevoel van burgers. Het openbaar Ministerie heeft in het jaar 2015 een aanwijzing gepubliceerd waarin vrij hoge strafeisen zijn opgenomen. Ondanks het voorgaande blijft het aantal atrako's relatief hoog. Daarnaast worden de atrako's ook steeds gewelddadiger.

Wel is het zo dat vergeleken met het jaar 2019 het aantal atrako's in 2020 is gedaald. Het is de Raad niet bekend of deze cijfers zijn geanalyseerd om de mogelijke oorzaken te kunnen vaststellen. Naar alle waarschijnlijkheid is het aantal atrako's gedaald, mede als gevolg van de lockdownperiode in het jaar 2020.

De aanpak en de straffen voor illegaal wapenbezit en wapengebruik zullen daarom respectievelijk moeten worden geïntensiveerd en verhoogd. Het is de Raad bekend dat het Openbaar Ministerie reeds bepaalde regelingen heeft geconcipeerd teneinde de straffen te kunnen verhogen maar dat een aantal van die concepten in de ambtelijke molen is blijven steken. De Raad merkt hierbij op dat strafverhoging zal kunnen bijdragen aan een betere aanpak van atrako's zowel op incidentele- als projectmatige basis. Daarom is de Raad van oordeel dat deze concepten met de nodige voortvarendheid het wetgevingstraject zullen moeten doorlopen.

Hierna volgt een overzicht van het aantal atrako's in de afgelopen jaren.

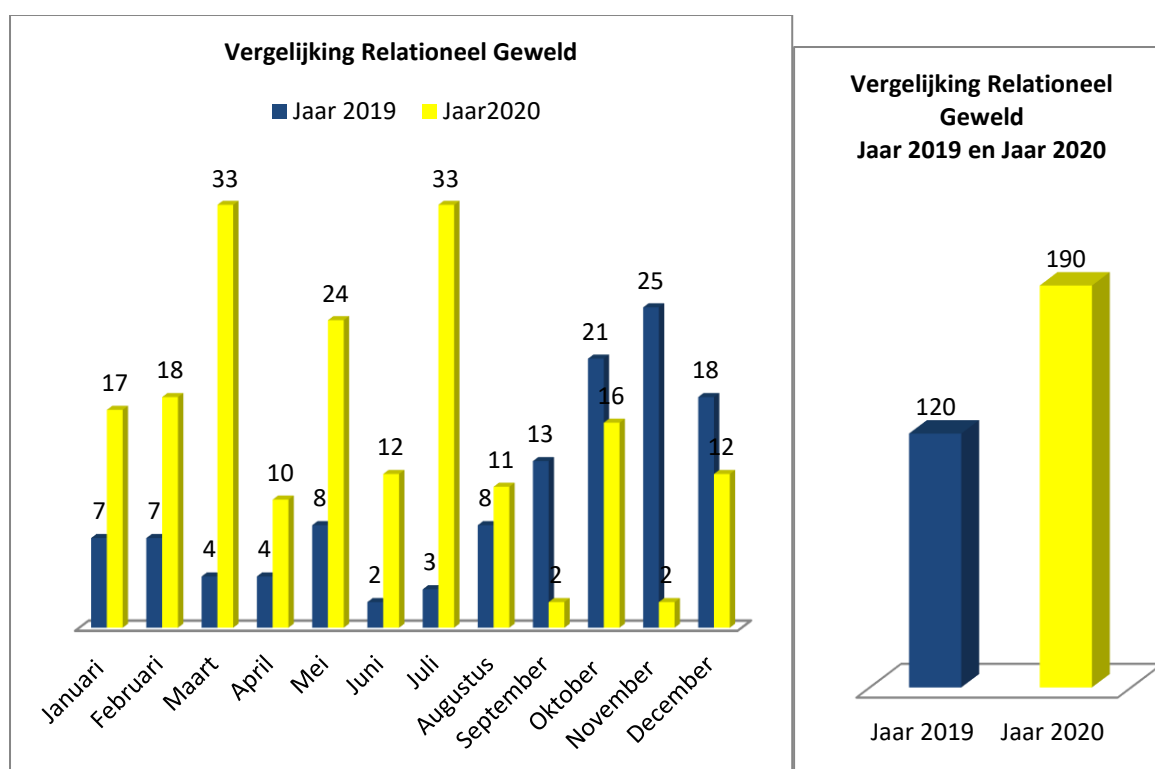


3.2 Geweldsmisdrijven

Geweldsmisdrijven vormen een maatschappelijk probleem. Justitie richt zich voornamelijk op relationeel geweld en vuurwapengeweld.

3.2.1 Relationeel geweld

Relationeel geweld is een steeds vaker voorkomend maatschappelijk probleem. Vaak blijven deze zaken onderbelicht aangezien de slachtoffers geen aangifte durven te doen of omdat het benodigde bewijs ontbreekt. Relationeel geweld gaat doorgaans gepaard met lichamelijke, psychische en seksuele geweldpleging.



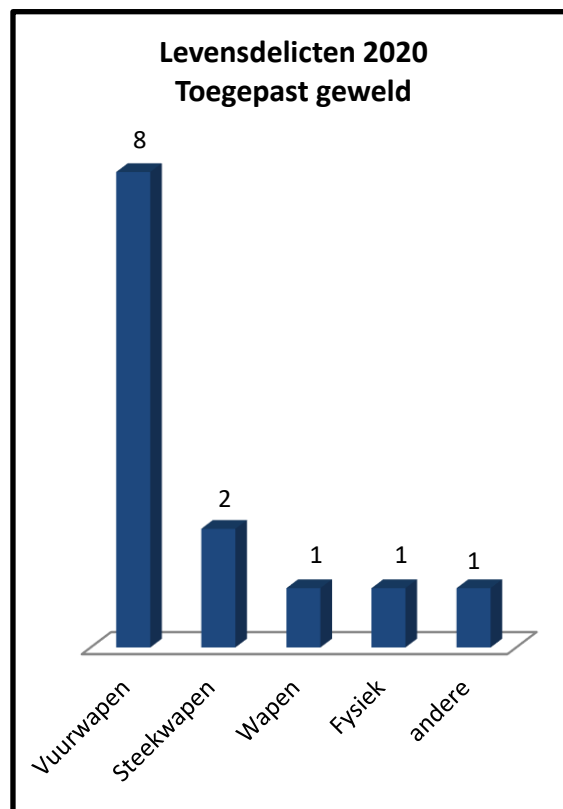
Slachtoffers van relationeel geweld kunnen zich ook wenden tot het Bureau Slachtofferhulp wanneer zij vanwege één of andere reden vooralsnog geen aangifte wensen te doen.

Deskundigen leggen een verband tussen de toename van relationeel geweld en de lockdownperiode. Anders dan bij de meeste delictsvormen lijkt de lockdown in dit geval juist te leiden tot een toename van relationeel geweld. De aanpak van deze problematiek moet niet uitsluitend strafrechtelijk van aard zijn. De oorzaken zijn voornamelijk sociaal maatschappelijk van aard. Het strafrecht moet niet als een

wondermiddel worden gezien om problemen op te lossen. Er moet sprake zijn van een multidisciplinaire aanpak, waarbij steeds moet worden gezocht naar de meest doelmatige interventie.

3.2.2 Vuurwapengeweld

Het gebruik van (automatische) vuurwapens heeft grote impact op het veiligheidsgevoel. De laatste jaren is het gebruik van automatische vuurwapens enorm toegenomen. Vaak vinden deze schietincidenten, al dan niet met dodelijk gevolg, plaats in of bij openbare gelegenheden. De Raad heeft al eerder gewezen op de noodzaak van projectmatige onderzoeken. De omvang van dit maatschappelijk probleem vereist dat justitie zich niet beperkt tot incidenten maar weloverwogen plannen opstelt en uitvoert om dit probleem effectief aan te pakken. Daarbij is essentieel dat aan de randvoorwaarden wordt voldaan, waaronder de benodigde wetswijzigingen.



3.3 Inbraak en autodiefstal

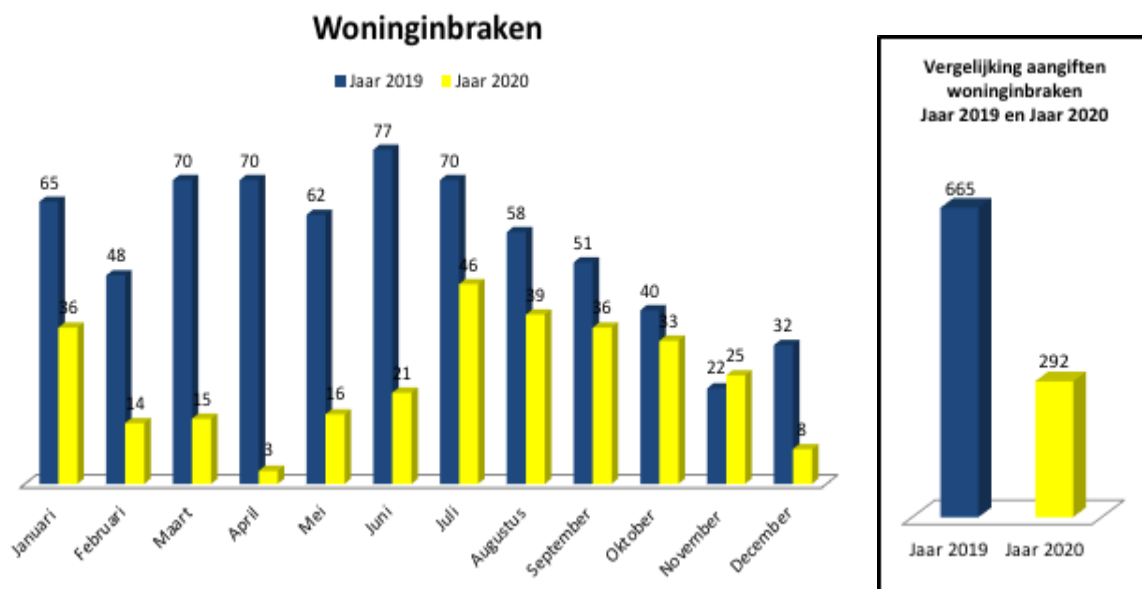
Inbraken hebben grote impact op de leefbaarheid en het veiligheidsgevoel. Inbraken maken grote inbreuk op de privacy en veroorzaken vaak enorme materiële- en geestelijke schade. Effectieve bestrijding daarvan is dus noodzakelijk.

Het aantal bedrijfs- en woninginbraken is in 2020 gedaald ten opzichte van het jaar 2019. Hieraan kunnen verschillende factoren aan ten grondslag liggen. De justitiële autoriteiten hebben geïnvesteerd in voorlichting aan burgers en bedrijven met als doel

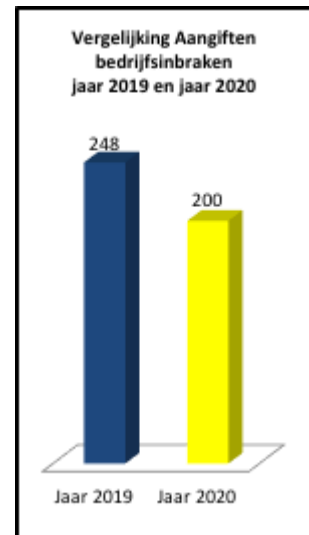
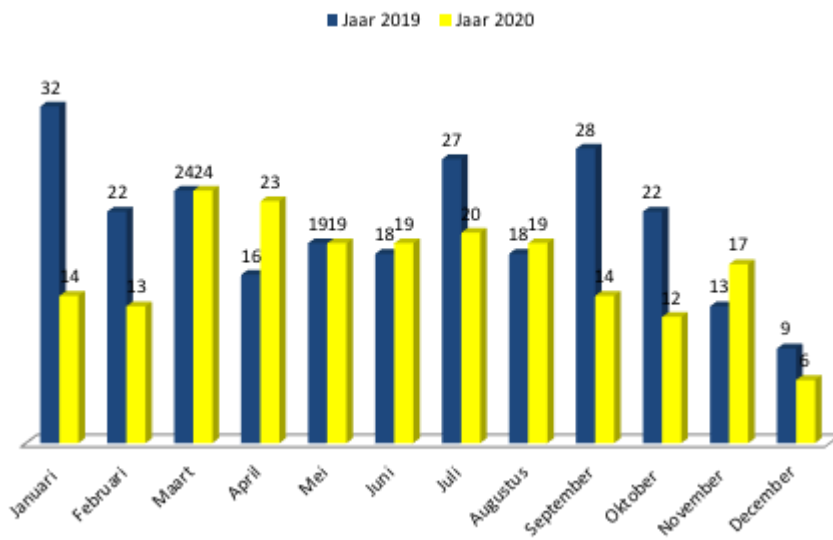
om hen bewuster te maken van het feit dat justitie geen exclusief recht heeft om criminaliteit te bestrijden. Complexe maatschappelijke problemen vergen een multidisciplinaire aanpak en dit geldt ongetwijfeld voor criminaliteitsbestrijding. Naar alle waarschijnlijkheid is er ook een relatie tussen de lockdown en de daling in het jaar 2020.

De trend van autodiefstal is de laatste jaren verontrustend. De daders manipuleren op verschillende manieren auto's om deze in het legaal circuit te brengen. Er is kennelijk sprake van groepen die in georganiseerd verband optreden, waarbij onder anderen stellers, strippers en omkatters een rol in de totaliteit hebben. Het hieruit verkregen financieel voordeel schijnt te lonen ten koste van slachtoffers en verzekeringsmaatschappijen die veel schade lijden. Dit leidt tot premieverhoging, wat uiteindelijk aan de hele gemeenschap nadeel toebrengt. Het aantal autodiefstallen in het jaar 2020 is gedaald vergeleken met het voorgaande jaar. Deze problematiek vergt binnen de kortst mogelijke tijd een ketenaanpak en de introductie van bestuurlijke voorzieningen.

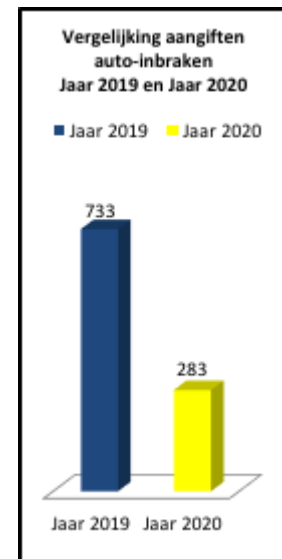
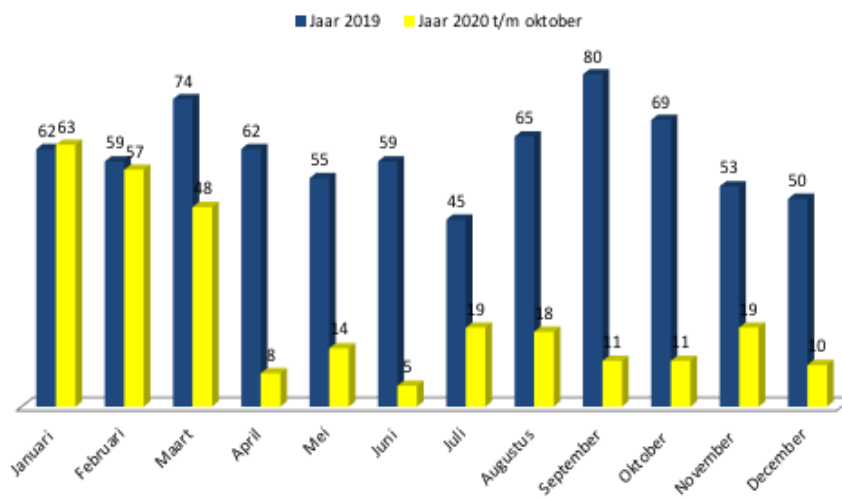
Onderstaand volgt een overzicht van de inbraken (woning-, bedrijfs- en auto-inbraken) over de afgelopen jaren:



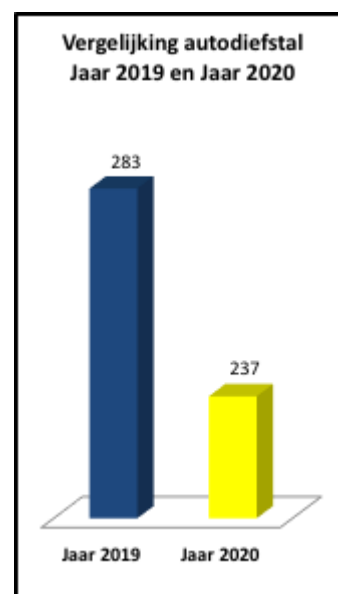
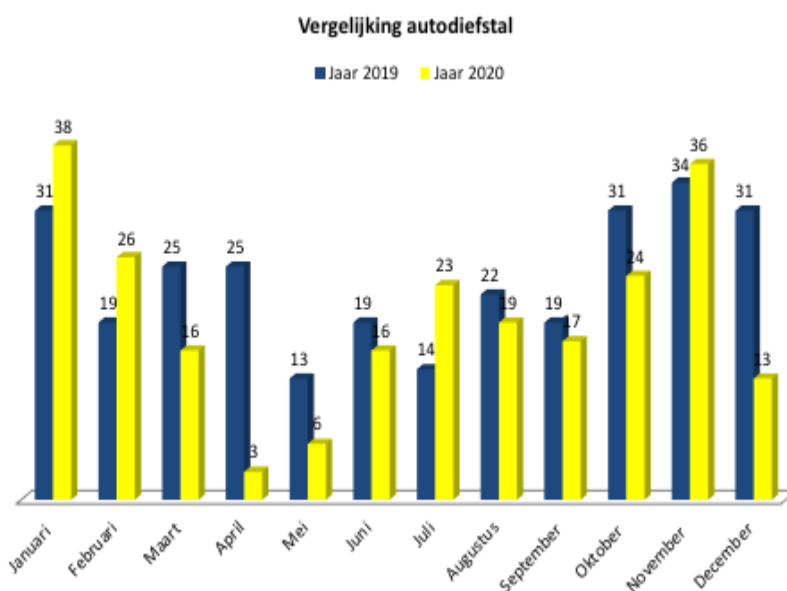
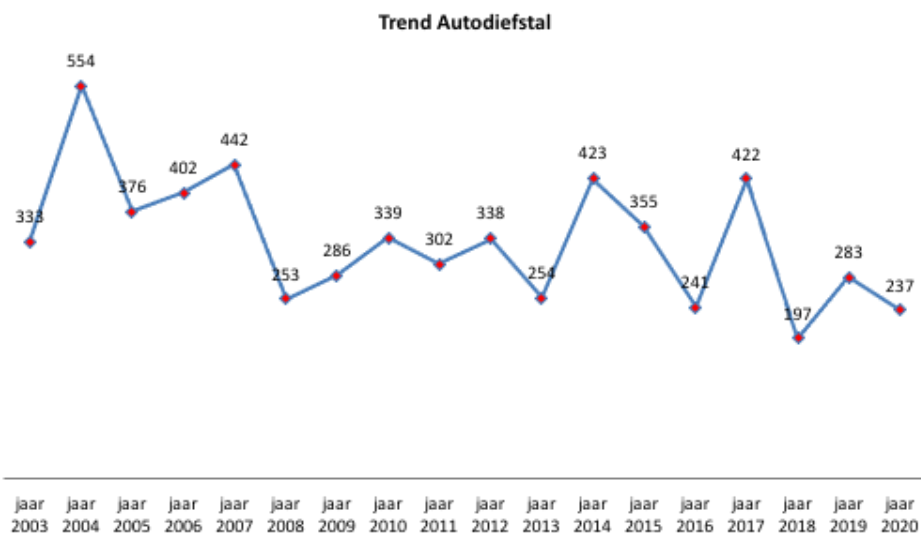
Vergelijking bedrijfsinbraken



Vergelijking Aangiften Auto-inbraken Jaar 2019 en Jaar 2020



Onderstaand volgt het overzicht van autodiefstal over de afgelopen jaren:



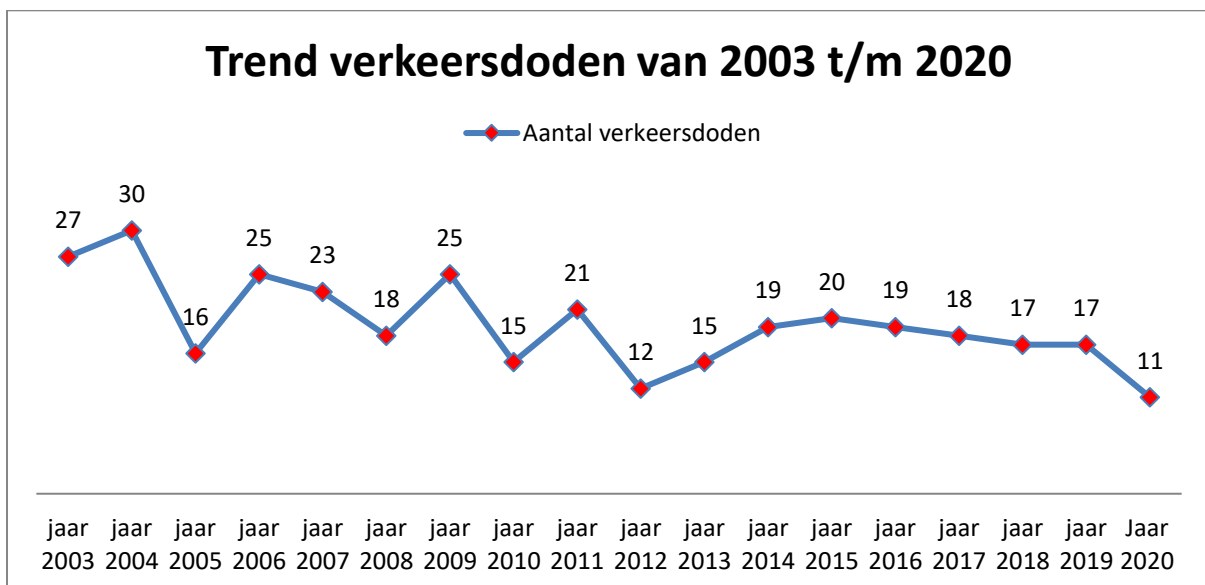
3.4 Verkeer en veiligheid

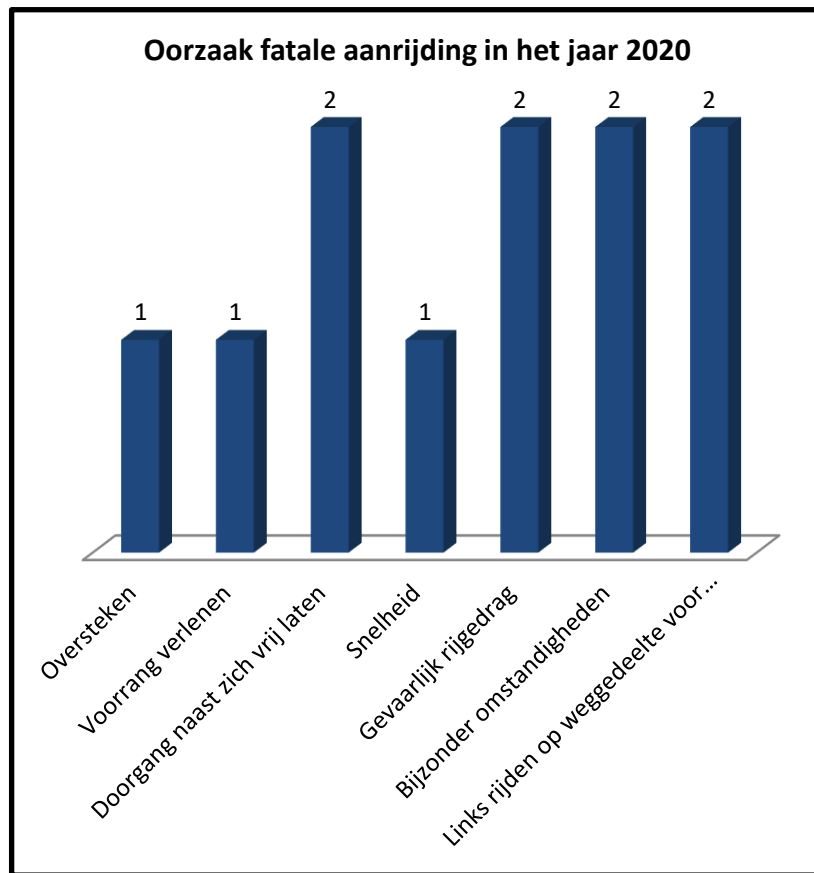
Verkeersonveiligheid wordt veroorzaakt door de kwaliteit van de infrastructuur (black spots), het gedrag van de verkeersdeelnemers en het kennisniveau van alle betrokkenen. Daarnaast versterkt een falende handhaving gecombineerd met verouderde wet- en regelgeving de onveilige situatie. Investering in de modernisering van wetgeving en technologie zijn daarom onontbeerlijk. Zij zorgen voor *return on investment* door de pakkans van overtreders te verhogen wat meer inkomsten door opgelegde boetes genereert. De factoren die de verkeersveiligheid beïnvloeden zijn

ministerie-overstijgend. De overheid kan de randvoorwaarden scheppen maar de bijdrage van alle stakeholders is essentieel.

De oorzaken van verkeersdoden in het jaar 2020 waren:

- overschrijding maximale snelheid;
- onveilig oversteken;
- geen voorrang verlenen;
- hinderlijk van rijstrook veranderen;
- andere gevaarlijke rijgedragingen.





Het aantal verkeersdoden nam in 2020 af ten opzichte van de laatste jaren. Kennelijk is er ook hier een relatie tussen deze daling en de lockdown. De Raad heeft in 2017 een onderzoek verricht naar Verkeerscontrole in Curaçao omdat dit aspect één van de mechanismen is om de veiligheid in het verkeer te verhogen. Voorts hebben verkeerscontroles een positieve invloed op het gedrag van de verkeersdeelnemers. De Raad constateerde in dit onderzoek een gebrek aan modernisering van wetgeving en regelgeving en investering in technologie. Daarnaast bleek dat de sleutelentiteiten in het verkeer niet samenwerkten.

3.5 Criminele samenwerkingsverbanden

De Raad wijst nogmaals op de noodzaak om de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te verbeteren. Georganiseerde criminaliteit wordt steeds meer merkbaar en tast de maatschappelijke structuren aan. Dit soort criminaliteit wordt steeds gewelddadiger waarbij de deelnemers niet schromen om geweld, bedreiging en/of intimidatie toe te passen.

Om de aanpak van dit soort criminaliteit te verbeteren moeten de justitiële organisaties voldoende toegerust zijn. Informatieuitwisseling is in dit verband essentieel. Voor informatieuitwisseling is van belang dat het wettelijk kader goed is geregeld zodat zowel lokaal, tussen de koninkrijkslanden en internationaal informatie-uitwisseling

mogelijk is. Er is onder meer behoefte aan een bepaling in het Wetboek van strafvordering om onderzoek te kunnen instellen op grond van de verdenking dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Ook strafverhoging voor het gebruik en voorhanden hebben van vuurwapens kan de aanpak van illegale vuurwapens in positieve zin beïnvloeden. De Raad constateert inmiddels dat criminele samenwerkingsverbanden prominenter worden aangepakt en dat de justitiële autoriteiten projectmatige onderzoeken verrichten om deze problematiek structureel aan te pakken. De Raad constateert ook ten aanzien van dit thema een gebrek aan wetgeving, maar heeft kennisgenomen van een concept Landsverordening verwerking politiegegevens dat inmiddels het wetgevingstraject doorloopt.

3.6 Jeugd

De Raad onderschrijft dat het beleid om jeugdcriminaliteit aan te pakken voldoet aan de kwaliteitsnormen. Het beleid veronderstelt vroeghulp, inspraak en een wijkgerichte en integrale aanpak. Het schort echter aan de uitvoering.

Verbinding tussen jeugd- en volwassenreclassering is essentieel voor de uitvoering van een samenhangend beleid. De onderlinge samenwerking tussen de betrokken instanties is niet optimaal. Voorkomen moet worden dat de organisaties naast elkaar blijven werken. De Raad is van oordeel dat ook op dit terrein ruimte bestaat voor (organisatorische) wijzigingen en herallocatie van middelen.

Adequate aanpak van jeugdcriminaliteit is niet slechts afhankelijk van de beschikbare financiën maar vooral van de allocatie daarvan. De beperkte financiële middelen moeten zo doelmatig mogelijk worden aangewend.

3.7 Doorlichting Landsrecherche

De Raad heeft in 2020 een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het beheer, de taakuitoefening, de samenwerking en de resultaten van de Landsrecherche Curaçao LrC.

Uit het onderzoek van de Raad blijkt dat de instelling van de LrC na meer dan 10 jaar bestaan van de LrC, nog niet wettelijk is geregeld. Verder volgt uit het onderzoek dat het personeelsbestand van de LrC zowel kwantitatieve als kwalitatieve verbeteringen behoeft. Daarnaast beschikt de LrC over onvoldoende technische middelen om bepaalde onderzoeken te verrichten. Het is de wens van de LrC haar financiën zelf te beheren, wat de Raad ook aanbeveelt. Voor wat betreft de samenwerking blijkt uit het onderzoek dat de LrC op lokaal niveau met name met diverse afdelingen van het KPC samenwerkt. Op interregionaal niveau heeft de LrC samenwerkingsprotocollen afgesloten met Landsrecherche Aruba en Landsrecherche Sint Maarten. Op Koninkrijksniveau werkt de LrC samen met de Rijksrecherche.

De LrC heeft in de jaarplannen geen doelstellingen opgenomen met betrekking tot het aantal te behandelen zaken.

De Raad is van oordeel dat genoemde tekortkomingen in de weg staan aan een volwaardig opererende LrC.

4. Samenwerking

In dit hoofdstuk benoemt de Raad een aantal aspecten van de samenwerking binnen het Koninkrijk als geheel.

4.1 Samenwerking

De eerste jaren na de transitie werden gekenmerkt door ontwikkelingen waarin de landen en organisaties vooral aandacht hadden voor hun zelfstandige positie.

Het Statuut biedt in paragraaf 3 een wettelijke grondslag voor samenwerking tussen de koninkrijkslanden. Zo kunnen de landen elkaar bijstand verlenen, samenwerken en overleg plegen. Ondanks het feit dat de landen hun eigen aangelegenheden moeten behartigen, moet het belang van samenwerking worden onderkend. Immers de kleinschaligheid brengt met zich mee dat de middelen en personele capaciteit van de Caribische koninkrijkslanden beperkt zijn en de afstand tussen het Europese- en Caribische deel van Nederland brengt bijvoorbeeld ook met zich mee dat Nederland belang heeft bij intensieve samenwerking. De Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sprekende voorbeelden van noodzakelijke samenwerkingsvormen op justitieel gebied.

In de afgelopen vijf jaar zijn er evenwel meerdere ontwikkelingen waarin juist de samenwerking tussen de landen, met name de organisaties, wordt gezocht. Ook het ministerie van JenV heeft daarin een belangrijke rol vervuld. Zo worden er onder leiding van het college van Korpschefs, dat mede voor die samenwerking in het leven werd geroepen, diverse initiatieven gelanceerd. Er zijn afspraken gemaakt tussen de korpsen over de uitwisseling van schaarse specialismen. Het KPCN zal zich bijvoorbeeld gaan richten op financieel rechercheren. Daarnaast is er onderlinge afstemming binnen de politie-opleidingen en worden opleidingen voor personeel binnen en voor alle landen georganiseerd. Centralisten van de meldkamer op Bonaire hebben waardevolle stages gelopen bij hun collega's op Curaçao en Sint Maarten. Op ICT-vak wordt de samenwerking gevonden in de Stichting ICT Beheer, waar momenteel alle landen weer bij zijn aangesloten. Los van de kwaliteitsimpuls die voorgaande samenwerking teweegbrengt, zorgt het voor meer onderlinge betrokkenheid en samenwerking.

Ook bij de andere ketenorganisaties komt naar voren dat er voor wat betreft de organisatie-ontwikkeling altijd naar samenwerking wordt gekeken. Daarnaast organiseren deze instanties ook gezamenlijk(e) opleidingen voor het personeel op de eilanden. Ook daarvoor geldt dat daarmee ontwikkeling van kwaliteit en onderlinge samenwerking impulsen krijgen.

Het onderwerp samenwerking is ook een vast agendapunt van de Justitieel Vierpartijenoverleggen (**JVO** - *zelf ook weer een samenwerkingsvorm*) tussen de

ministers van justitie van de landen. Bij dat overleg komt samenwerking (doorgaans binnen verschillende koninkrijksbrede werkgroepen of andere samenwerkingsvormen) op de volgende (terugkerende) onderwerpen aan de orde:

- Bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel/smokkel;
- Grensbewaking en -veiligheid;
- Kustwacht;
- Samenwerking politie en recherchesamenwerking;
- Informatie-uitwisseling;
- Vreemdelingenbeleid.

De Raad verrichte een inspectieonderzoek naar de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. De Kustwacht is een samenwerkingsverband waarbij taken op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening aan de organisatie zijn toevertrouwd. De Rijkswet Kustwacht bevat het kader en de grondslagen voor de inzet van de Kustwacht. De Raad oordeelde dat de knelpunten die zich binnen de organisatie voordoen niet het gevolg zijn van de wettelijke opzet of de organisatiestructuur van de Kustwacht, maar veeleer van de wijze waarop de landen samenwerken en daaraan invulling geven. Verbeteringen op korte termijn zouden daarom haalbaar zijn door zich daarop te richten. Ook wijst de Raad erop dat criminaliteitsbestrijding een integrale aanpak vereist. Het uitwisselen en bijeenbrengen van informatie door verschillende diensten is daarvoor een voorwaarde. In het Intelligence Center Curaçao en het 'Intelligence Center Sint Maarten' gebeurt dat en, door de participatie van de Kustwacht heeft ook de maritieme component een plaats gekregen in de informatiehuishouding.

In zijn inspectie naar de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek onderzocht de Raad de nationale, interregionale en internationale wet- en regelgeving, het beleid, de aard en omvang van het drugsprobleem en de aanpak in de praktijk. De Raad zag onder meer verbetermogelijkheden voor de aanpak door bredere interregionale en internationale samenwerking. Gezien drugscriminaliteit bekend staat als grensoverschrijdend probleem, beval de Raad aan om de interregionale en internationale informatiepositie te verbeteren en de samenwerking daartoe te intensiveren.

De Raad is van oordeel dat meer winst valt te behalen op het gebied van samenwerking tussen de koninkrijkslanden. Gezien de mogelijkheden en beperkingen van alle landen binnen het koninkrijk is het raadzaam om meer gebruik te maken van het Statuut. Het bundelen van krachten tussen de koninkrijkslanden zou het functioneren van het koninkrijk kunnen bevorderen. Zo zou de mogelijkheden voor overleg ex artikel 37 Statuut beter benut kunnen worden en vervolgens op basis van artikel 38 Statuut op gelijkwaardige basis samenwerkingsafspraken kunnen worden gemaakt. Het idee dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel geldt *mutatis mutandis* ook voor het Koninkrijk. Waar een van de landen faalt, faalt ook het

Koninkrijk. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt het gevangeniswezen. Niet de afzonderlijke landen maar het Koninkrijk als geheel draagt internationaal verantwoordelijkheid voor de naleving van internationale normen.

Aan de hand van een aantal bevindingen en conclusies uit de gemeenschappelijke onderzoeken van de Raad, zal hierna meer specifiek worden ingegaan op de aspecten van samenwerking met betrekking tot de informatiepositie en de versterking daarvan alsmede de uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk.

4.2 Informatiepositie

Uit de diverse gemeenschappelijke onderzoeken van de Raad komt naar voren dat de informatiepositie over het algemeen gebrekkig is. Het delen en uitwisselen van gegevens speelt daarbij ook een rol.

Uit het recentelijke onderzoek naar de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel blijkt bijvoorbeeld dat de informatiepositie en informatiedeling op structurele punten nog (steeds) tekortschieten. Het ontbreken van een beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in de landen belemmert het opstellen van een gemeenschappelijk interregionaal (interinsulair) beeld. Informatie wordt nog steeds niet structureel uitgewisseld en tussen de landen ontsloten. Het centraal team van het RST zou hierbij in samenspraak met de landen een rol kunnen vervullen, waardoor de landen gezamenlijk kunnen toewerken naar een interregionale en internationale informatiepositie. Ook het structureel tussen de landen delen van vakkennis, best practices en onderzoeksresultaten behoeft verbetering.

4.3 Uitwisseling van politie- en justitiële gegevens – wettelijk kader

De artikelen 36, 38 en 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelen de interregionale rechtshulp binnen het Koninkrijk. Ondanks het feit dat artikel 39, eerste, vierde en vijfde lid, van de Rijkswet politie een verplichting aan de betrokken politiekorpsen oplegt om noodzakelijke politiegegevens uit te wisselen, verloopt de uitwisseling van politiegegevens tussen de korpsen niet optimaal. In de onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens⁴ is een implementatieverplichting opgenomen om te voorzien in een wettelijke grondslag voor de onderlinge regeling in de landen. De Raad vermeldde vorig jaar in zijn staat van de rechtshandhaving dat er een concept landsverordening verwerking politiegegevens is opgesteld. Het concept bevindt zich in het wetgevingstraject. De Raad verwacht dat het concept op korte termijn kan worden vastgesteld.

⁴Staatscourant van 23 juli 2010, Nr. 11337

Voor gegevensuitwisseling tussen de landen is het van belang dat de landen de gestelde normen in acht nemen. Bijvoorbeeld het Nederlandse artikel 5:3 van het Besluit Politie Gegevens stelt voorwaarden voor de doorzending van politiegegevens. Eén van de voorwaarden is dat de doorgezonden politiegegevens worden vernietigd zodra de doeleinden zijn verwezenlijkt. Adequaat beheer van politiegegevens is derhalve ook van belang voor de uitwisseling van politiegegevens binnen het Koninkrijk. Gegevensuitwisseling kunnen in strijd zijn met het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht wordt onder meer gewaarborgd door artikel 8 EVRM. Adequate wetgeving is dus van belang voor gegevensverwerking.

Door de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 is het landschap voor de bescherming van (persoons-)gegevens veranderd. In Nederland is de Wpg vervallen, maar in Caribisch Nederland geldt de Wpg BES nog steeds. Zowel in Curaçao als in Sint Maarten is er een wettelijke regeling daarvoor genaamd de Landsverordening bescherming persoonsgegevens. Naast de AVG is er een aparte Richtlijn gegevensbescherming politie en justitie. In Nederland is deze richtlijn per 1 januari 2019 geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Bij de totstandkoming van de AVG en de Richtlijn is (kennelijk) onvoldoende rekening gehouden met de gegevensuitwisseling tussen het Europese deel van het Koninkrijk en het Caribische deel van het Koninkrijk. In de praktijk leidt dat tot veel vraagtekens en bovendien problemen in de uitwisseling van gegevens tussen de gebiedsdelen, zowel tussen de landen als voor wat betreft Nederland, tussen Europees en Caribisch Nederland.

In de Justitieel Vierpartijenoverleggen (JVO) komt het onderwerp uitwisseling van gegevens geregeld aan bod. In het licht van de inwerkingtreding van de AVG en de implementatie van de Richtlijn voor wat betreft de politie- en justitiële gegevens, heeft de Raad de besluitvorming daaromtrent sinds medio 2018 gevolgd. In juli 2018, dus eerst na de inwerkingtreding van de AVG, werd besloten dat er binnen het Koninkrijk de mogelijkheden tot harmonisatie verkend zullen worden. Na tussentijdse verkenningen middels diverse werkgroepadviezen, is uiteindelijk in het JVO van januari 2021 besloten tot het instellen van een projectgroep harmonisatie van de bescherming persoonsgegevens ter nadere uitwerking van die harmonisatie, met een streven naar een snelle uitvoering. Deze projectgroep werkt aan een voorstel voor een Rijkswet. Voor wat betreft de deling van politie- en justitiegegevens wordt besloten tot het zoeken naar een interim-oplossing die het delen tussen de landen mogelijk maakt totdat er een wettelijk kader tot stand gebracht is.

Alhoewel de Raad waarneemt dat er wel ontwikkeling is op het gebied van gegevensuitwisseling binnen de veranderde wettelijke regimes, constateert de Raad tegelijk dat duidelijkheid over een oplossing voor de praktijk nog immer op zich laat wachten. Gezien het uitvoerige traject dat aan de inwerkingtreding van de AVG en de Richtlijn is voorafgegaan, is het opmerkelijk dat er aan dit vraagstuk binnen het Koninkrijk niet voor die inwerkingtreding de nodige aandacht is geschonken. Dit,

ondanks het feit dat artikel 39 van de Rijkswet Politie daarover uitdrukkelijke bepalingen bevat. Dit had de huidige problematiek kunnen voorkomen, althans beperken. Voor de opsporingsdiensten vormt de problematiek momenteel derhalve een onnodige beperking en daarmee een risico voor de taakuitvoering. Gezien de beperkingen en risico's is het eveneens opmerkelijk dat het besluit tot het zoeken naar een interim-oplossing eerst 2 jaar na de inwerkingtreding van de Richtlijn is gevallen. De Raad spreekt daarom de verwachting uit dat de interim-oplossing waartoe is besloten bij het JVO van 14 januari 2021 nog dit jaar van kracht zal zijn.

4.4 COHO en versterking rechtstaat

Het voorstel van rijkswet beoogt het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling in te stellen. Het beoogt ondermeer bestuurlijke hervormingen, houdbare overheidsfinanciën en een sterkere economische structuur te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) adviseerde over de COHO. De Afdeling heeft waardering voor de met het ontwerp-rijkswet uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. De Afdeling acht het passend om het instrument van een consensus-rijkswet te gebruiken. Daarmee komt de essentie van de consensus rijkswet tot uiting, namelijk dat de landen de wens en noodzaak van hervormingen onderschrijven. De Afdeling meent echter dat ondanks politiek compromis de autonomie van de landen en de noodzakelijke terughoudendheid van de koninkrijksregering daarbij belangrijke factoren zijn.⁵

Voor de justitiële keten is van belang dat in het landenpakket afspraken zijn gemaakt ter versterking van de rechtsstaat. De Raad ziet deze afspraken tussen de landen als minimale vereisten om de kwaliteit van de rechtsstaat te verbeteren. De kwaliteit van het bestuur en de democratische rechtsstaat zijn primair verantwoordelijkheid van elk land. Dus elk land moet erop toezien dat de kwaliteit van het bestuur en de democratische rechtstaat worden gewaarborgd.

⁵ Advies RvS, kenmerk: W04.20.0408/I/K

5. Oordeelsvorming

De Raad constateert dat veel van de knelpunten aangeduid in de diverse staten van de rechtshandhaving nog steeds onverkort gelden. Zo heeft de Raad vaker gewezen op diverse tekortkomingen op het gebied van beheer en constateert de Raad dat die knelpunten onvoldoende zijn aangepakt en in ieder geval niet zijn opgelost. Gebrek aan sturing, tekort aan personeel en materiële middelen en tekort aan financiën zijn enkele van deze tekortkomingen c.q. knelpunten. De Raad heeft bijvoorbeeld gewezen op het gebrek aan beleidskracht van het ministerie van justitie, wat onder meer met zich meebrengt dat onvoldoende beleid tot stand komt en mede als gevolg daarvan de sturing door de minister en de leiding van het ministerie onvoldoende zijn. De Raad kan hierbij als voorbeeld verwijzen naar zijn rapporten Criminaliteitsfonds en het vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie. In het rapport Criminaliteitsfonds constateerde de Raad bijvoorbeeld gebrek aan sturing en in het rapport vervolgingsbeleid gaf de Raad aan dat de minister van Justitie meer invulling moet geven aan zijn algemene aanwijzingsbevoegdheid.

De Raad acht de samenwerking in het College van korpschefs positief, maar wijst ook op de noodzaak van politieke commitment. Zonder instemming van de verantwoordelijke ministers kunnen de noodzakelijke verbeteringen niet worden doorgevoerd. Het voorgaande is uiteraard schadelijk voor de maatschappij aangezien criminelen van deze situatie profiteren. De kleinschaligheid van de landen brengt met zich mee dat onvoldoende mankracht, materieel en financiën beschikbaar zijn voor de taakuitoefening door de justitiële organisaties. Met criminaliteitsbestrijding zijn vaak enorme investeringen gemoeid, welke niet of moeilijk realiseerbaar zijn in een kleine gemeenschap. Al jaren kunnen bijvoorbeeld bepaalde forensische- en ballistische onderzoeken niet worden uitgevoerd vanwege tekort aan financiële middelen. De Raad wijst in dit verband ook op artikel 36 van het Statuut, waarin is voorgeschreven dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen. Ondanks het feit dat de landen primair verantwoordelijk zijn voor de behartiging van hun autonome aangelegenheden, zijn de kleinschaligheid en de daarmee samenhangende beperkingen vaststaande feiten. Het is in het belang van alle landen van het Koninkrijk, dat kwaliteitsverbeteringen ten aanzien van het beheer en de taakuitoefening van de justitiële organisaties worden doorgevoerd. Immers, internationaal wordt het Koninkrijk aangesproken wanneer één of meer van de Koninkrijkslanden te kort schieten. De Raad hoopt dat op korte termijn op voet van gelijkwaardigheid een intensievere samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk tot stand komt. Daarbij verwacht de Raad dat in overeenstemming met het Statuut wordt gehandeld door als uitgangspunt de autonomie van de landen te nemen en daarbij samen te werken door het verlenen van hulp en bijstand.

De Raad is van oordeel dat drugscriminaliteit als een geprioriteerd delict moet worden aangemerkt. De drugsproblematiek is gerelateerd aan vrijwel alle vormen van georganiseerde criminaliteit, witwassen en *high impact crimes*, die niet zelden

mensenlevens opeisen. Drugscriminelen gaan zover dat zij niet schromen om zich reeds in beslag genomen drugs toe te eigenen. Dit illustreert dat de opsporings- en vervolgingscapaciteit toereikend moet zijn om dit soort criminaliteit het hoofd te kunnen bieden. Justitie geeft een verkeerd signaal af door drugsbestrijding niet als een geprioriteerd delict te beschouwen en aan te pakken.

De Raad is van oordeel dat de informatiepositie met inachtneming van de privacy regels zowel op landelijk, Koninkrijks- als op internationaal niveau moet worden verbeterd. De Raad is zich ervan bewust dat daarvoor specialistische kennis vereist is. De Raad is daarom van mening dat de (on)mogelijkheden voor informatiedeling in kaart moeten worden gebracht. Door het oplossen van de knelpunten, onder meer via toereikende wetgeving, kan de informatiepositie worden verbeterd. De Raad wijst hierbij op het belang van adequaat toezicht en verwacht dat het College Bescherming Persoonsgegevens op korte termijn operationeel wordt en dat wordt voorzien in het toezicht op de verwerking van politiegegevens.

De Raad is van mening dat naast het opsporingsbelang ook het recht op privacy moet worden gewaarborgd. Het recht op privacy moet niet als een storende factor worden beschouwd maar eerder als een waarborg voor het rechtmatig vaststellen, verwerken en uitwisselen van politiegegevens met voldoende democratische legitimatie.

De Raad wijst daarnaast nogmaals op de noodzaak aan herinrichting van de bestuurlijke organisatie. De Raad heeft reeds gewezen op het feit dat ingevolge artikel 32 van de Staatsregeling wijzigingen in de ministeries bij landsbesluit kunnen geschieden. De Raad verwacht dat op korte termijn de noodzakelijke wijzigingen worden doorgevoerd zodat de kwaliteit van het beheer en de taakuitoefening van de justitiële keten worden bevorderd.

De Raad constateert verder een achterstand op het gebied van wetgeving, terwijl in een aantal gevallen al concept-wetgeving aan het Ministerie is aangeboden. De Raad is van oordeel dat de reeds aangeboden concept-wetgeving spoedig moet worden opgepakt en noodzakelijke wetgevingstrajecten moeten worden geïnitieerd teneinde de benodigde wetgeving tot stand te brengen.

De Raad verwijst in dit kader expliciet naar de Landsverordening integriteit-kandidaat-minister. De Raad heeft in zijn Staten van 2018 en 2019, kort samengevat, aangegeven dat de Landsverordening integriteit kandidaat-minister in strijd is met de Staatsregeling. Justitiële organisaties moeten hun taak op basis van deugdelijke wetgeving kunnen uitoefenen. De Raad wijst hierbij uitdrukkelijk op het feit dat het de taak is van de wetgever om erop toe te zien dat landsverordeningen niet in strijd zijn met de Staatsregeling en niet indruisen tegen de democratische principes (vertrouwensregel). Bij constatering van strijdigheid met hogere regelgeving is de wetgever aan zet. In ons Staatsrecht leggen ministers verantwoording af aan het parlement en wanneer de minister niet meer het vertrouwen geniet van het parlement, stelt hij zijn ambt ter beschikking (artikel 29, tweede lid, van de Staatsregeling). Deze

democratische spelregels moeten worden nageleefd. Het staatsrecht is niet beperkt tot het wettelijk kader, maar omvat ook ongeschreven recht. Bovendien kunnen niet alle rechtsnormen worden omgezet in wettelijke normen. De burger moet kunnen verwachten dat de regering en het parlement deze rechtsnormen naleven. De *rule of law* maakt deel uit van het fundament van de democratische rechtstaat.

De Raad vraagt nogmaals aandacht voor de positie van bepaalde leidinggevenden die met de nodige afstand van de politiek moeten kunnen functioneren. De Raad wijst hierbij in het bijzonder op de positie van de Korpschef en het Hoofd van de Landsrecherche. Deze functionarissen moeten uiteraard onder de leiding van de minister van Justitie functioneren, zodat de minister van Justitie zijn ministeriele verantwoordelijkheid kan dragen. Dit neemt echter niet weg dat hun positie moet worden versterkt zodat zij met de nodige distantie van de politiek kunnen functioneren. De Raad gaf in het verleden aan dat er een commissie kan worden ingesteld met de bevoegdheid om een semi-bindend advies aan de minister te geven bij benoeming en ontslag van deze functionarissen. De Raad heeft ook gewezen op de noodzaak van financieel zelfbeheer, zodat de organisaties, waaraan zij leidinggeven op adequate wijze kunnen functioneren.

Tot slot wijst de Raad op het feit dat de overheid faciliterend moet optreden in het kader van de rechtshandhaving waarbij de randvoorwaarden moeten worden geschapen, waaronder de invoering van de noodzakelijke wetgeving.

