



Inspectieonderzoek: 'Infrastructuur ter bestrijding van corruptie'.

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de mate waarin de organisaties belast met de bestrijding van corruptie over een infrastructuur beschikken om corruptie te bestrijden.

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving
Jaar: 2014
Maand: Oktober
Plaats: Willemstad, Curaçao
Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst van afkortingen.....	6
Voorwoord	7
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	8
1. Inleiding.....	17
1.1. Aanleiding.....	17
1.2. Doelstelling.....	17
1.3. Definitie en Afbakening	18
1.4. Onderzoeksvraag en probleemstelling.....	18
1.5. Deelvragen.....	18
1.6. Het toetsingskader	19
1.7. Onderzoeksmethode	19
1.8. Leeswijzer	19
2. De bevindingen ten aanzien van wettelijk kader en beleid	20
2.1. Reikwijdte begrip corruptie.....	20
2.2. Verdragen	20
2.3. De strafwetgeving.....	20
2.4. Integriteitsaspecten in de LMA	21
2.4.1. Nevenactiviteit	21
2.4.2. Aanneming geschenk	22
2.4.3. Gebruik van overheidsgoederen	23
2.4.4. Reizen op kosten van derden	23
2.4.5. Geheimhoudingsplicht	23
2.4.6. Vertrouwenspersoon.....	24
2.5. Integriteitsregelingen voor de Ministers en vertrouwensfuncties.....	24
2.6. Integriteitsbewaking en bevordering van ambtenaren.....	25
2.6.1. Disciplinaire procedures	25
3. Bevindingen ten aanzien van de organisatie	27
3.1. Algemeen.....	27
3.2. Doelstellingen en activiteiten binnen het Ministerie van Justitie.....	27
3.2.1. Organisatie Ministerie van Justitie	27
3.2.2. Activiteiten Ministerie van Justitie	27

3.2.3. Middelen	28
3.2.4. Kennis	28
3.3. Openbaar Ministerie	28
3.3.1. Organisatie.....	28
3.3.2. Activiteiten	28
3.3.3. Middelen	28
3.3.4. Kennis	29
3.4. LrC.....	29
3.4.1. Organisatie.....	29
3.4.2. De activiteiten	30
3.4.3. De middelen	32
3.4.4. Het beheer en sturing	32
3.4.5. De kennis van het personeel	34
3.4.6. De samenwerking.....	35
4. Analyse	37
4.1. Reikwijdte	37
4.2. Verdragen	37
4.3. De strafwetgeving.....	37
4.4. De beleidsaspecten	38
4.4.1. Nevenactiviteit	39
4.4.2. Aanneming van geschenk.....	39
4.4.3. Gebruik van overheidsgoederen	39
4.4.4. Reizen op kosten van derden	39
4.4.5. Vertrouwenspersoon.....	40
4.4.5. Integriteitsbewaking en integriteitsbevordering.....	40
4.4.6. Disciplinaire procedures	40
4.5. Activiteiten en de organisatie binnen de Justitiële keten	41
4.5.1.1. Activiteiten Ministerie van Justitie	41
4.5.1.2. Kennis	41
4.5.2.1. Openbaar Ministerie	41
4.5.2.2. Kennis	42
4.5.3. LrC.....	42
4.5.3.1. Organisatie.....	42
4.5.3.2. Activiteiten	43
4.5.3.3. Middelen	43
4.5.3.4. Beheer en sturing	43
4.5.3.5. Kennis van het personeel	43
4.5.3.6. Samenwerking.....	44

5. Conclusies en aanbevelingen	45
5.1. Wetgeving en beleid.....	45
5.2. Organisatie.....	45
BIJLAGE I: Geïnterviewde personen.....	48

Lijst van afkortingen

AOIC	Administratief Organisatie Interne Controle
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
HR&OO	Human Resource en Organisatie Ontwikkeling
KPC	Korps Politie Curaçao
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
LrC	Landsrecherche Curaçao
OM	Openbaar Ministerie
ORV	Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg
OvJ	Officier van Justitie
PG	Procureur Generaal
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SDKK	Sentro Detenshon i Korekshon Kòrsou
VDC	Veiligheidsdienst Curaçao
WvSr	Wetboek van Strafrecht voor Curaçao
WvSv	Wetboek van Strafvordering voor Curaçao

Voorwoord

In zijn Jaarplan 2014 heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad) vastgelegd welke onderzoeken in 2014 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft een onderzoek naar de infrastructuur ter bestrijding van corruptie. In dit onderzoek worden de wetgeving, het beleid en de organisatie in de opsporingsketen onder de loep genomen.

De Raad constateert dat een aantal andere randvoorwaarden ontbreekt danwel nog onvoldoende ontwikkeld om corruptie afdoende te bestrijden.

De Raad spreekt zijn dank uit naar alle personen en organisaties die bij het realiseren van dit onderzoek een bijdrage hebben geleverd en hoopt met deze inspectie een bijdrage te kunnen leveren ter verbetering van de infrastructuur om corruptie te bestrijden.

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. F.E. Richards en

Mr. Th.P.L. Bot

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In het jaarplan voor 2014 van de Raad is bepaald dat de Raad in het jaar 2014 een onderzoek verricht naar de infrastructuur ter bestrijding van corruptie.

In dit onderzoek zal de Raad onderzoeken op welke wijze de infrastructuur ter bestrijding van corruptie is georganiseerd. Eerst worden de wettelijke regelingen en het beleid beschreven, waarna de processen en de organisatie onder de loep worden genomen.

In dit onderzoek wordt onder infrastructuur verstaan de bestaande wetgeving en beleid en de organisatie in de opsporingsketen. Tot wetgeving en beleid worden de wetgeving, de vastgestelde beleidsregels en procedures gerekend. Onder organisatie vallen: middelen, samenwerking, kennis en expertise, opleidingen, en activiteiten.

Deze inspectie richt zich alleen op de organisatie voor de bestrijding van corruptie binnen de overheidsinstanties en daarmee gelijkgestelde instellingen in de justitiële keten. De voor dit onderzoek relevante objecten c.q. organisaties zijn de instellingen behorende tot de justitiële keten, in het bijzonder de LrC, het OM en de Ministeriele Staf van het Ministerie van Justitie.

De Raad voor de rechtshandhaving zal het geplande onderzoek toespitsen op beantwoording van de volgende vraag:

Op welke wijze en in welke mate zijn de organisaties toegerust voor en actief bij de bestrijding van corruptie?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal het onderzoek van de Raad zich richten op de beantwoording van de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is de Landsrecherche Curaçao (verder LrC) en het Openbaar Ministerie (verder OM) in Curaçao toegerust om corruptie te bestrijden?
2. Op welke wijze wordt een geval van corruptie gemeld?
3. Is het personeel voldoende voorbereid om corruptie te onderzoeken?
4. Welke plannen zijn er gemaakt in het kader van bestrijding van corruptie?
5. In welke mate vindt overleg plaats met andere diensten?
6. Heeft de LrC een rol in de preventie?
7. Heeft de LrC zicht op de organisatiestructuren en werkzaamheden van andere instellingen belast met een corruptiegevoelige overheidstaak?

Er is sprake van corruptie wanneer een ambtenaar al dan niet tegen betaling voor anderen handelingen verrichten die in strijd zijn met zijn ambtsverplichtingen. De betaling kan in geld

of in natura plaatsvinden. Van corruptie is er reeds sprake als een ambtenaar een gift aanneemt zonder dat daarvoor een tegenprestatie is verricht.

Een respondent bij het OM heeft in de interviewfase aangegeven dat Curaçao een aantal verdragen heeft geratificeerd die door het Koninkrijk zijn gesloten. Voorbeelden daarvan zijn het GRECO verdrag (verdrag van de Raad van Europa) dat op de bestrijding van corruptie ziet en ook het civiele anti corruptie verdrag. Op basis van deze verdragen zijn de landen verplicht om de wetgeving op peil te houden voor de bestrijding van corruptie. Curaçao is niet aangesloten bij het OESO verdrag welk verdrag verplichtingen behelst tegen omkoping van ambtenaren in het buitenland, aldus de respondent.

Een ander voorbeeld van een verdrag over preventie van corruptie is het UNCAC verdrag (United Nation Convention Against Corruption) van de Verenigde Naties. Dit verdrag is niet door Curaçao geratificeerd. Medegelding bij dit verdrag is volgens de respondent zeker van belang doordat het verplichtingen oplegt met betrekking tot preventieve maatregelen.

Volgens de respondent van het OM bevat het huidige wetboek van Strafrecht voor Curaçao (verder WvSr.) voldoende bepalingen om corruptie te bestrijden. In het huidige wetboek wordt de ambtenaar die redelijkerwijs had moeten vermoeden dat een tegenprestatie werd verwacht en de omkoper in het geval een ambtenaar een handeling verricht die hij wel mocht doen, ook strafbaar gesteld. Verder is ook strafbaar gesteld om een ambtenaar in het buitenland om te kopen.

De strafrechtelijke procedure is beschreven in het wetboek van strafvordering (verder WvSv.) en wordt uitgevoerd door de politie en het OM. De leidinggevenden zijn volgens respondenten in zich voordoende gevallen verantwoordelijk om aangifte te doen bij de opsporingsautoriteiten.

Volgens de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (verder LMA) zijn nevenwerkzaamheden de werkzaamheden die de ambtenaar naast zijn ambt uitoefent en gaat uitoefenen op grond van een dienstbetrekking in het kader van het drijven van nering of handel of ter vervulling van een besturende, beherende of toezichhoudende functie. Activiteiten die buiten deze definitiebepaling vallen, zijn in beginsel geen nevenactiviteiten. De ambtenaar dient te overwegen of er sprake is van een nevenactiviteit, die gerelateerd is aan zijn functievervulling als ambtenaar. Indien dit laatste het geval is, dient de ambtenaar de nevenwerkzaamheid te melden. Verder hangt het af van de activiteit die verricht wordt en soort bedrijf waarin de nevenactiviteit wordt verricht en de hoogte van de vergoeding. De ambtenaar moet zich vergewissen over de status van de organisatie waarin hij/zij deelneemt. Er is verschil van mening binnen het apparaat over wat onder nevenactiviteiten dient te worden verstaan. De rechter oordeelde in het verleden dat van nevenactiviteit alleen sprake is als de dienstbetrekking bij de overheid gebruikt wordt om de nevenactiviteit uit te voeren.

Volgens de respondenten van het OM hangt het af van omstandigheden of de aanname van een relatiegeschenk een corruptieve handeling oplevert. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van het bedrag of de waarde van het goed. Ook de relatie tot de persoon speelt een rol. Een ambtenaar die uit hoofde van zijn functie weet of moet vermoeden dat een relatie een schending van zijn integriteit kan opleveren, moet zich weerhouden om geschenken en traktaties aan te nemen.

De ambtenaar die voornemens is op kosten van derden te reizen, deelt dit mee aan zijn hoofd van dienst, in ieder geval als er sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengeling. Indien een potentiële leverancier een product aanbiedt en reiskosten voor een ambtenaar wil betalen, zodat die ambtenaar in het buitenland kennis kan nemen van het product, wordt dat door het Ministerie gezien als reizen op kosten van derden. Het beleid is dat indien een dienstreis in een soortgelijk geval wenselijk is, de reiskosten van overheidswege worden vergoed.

Volgens de respondent van het OM moet in het geval een ambtenaar op kosten van derden reist beoordeeld worden of dit in verband met het werk van betrokkene plaatsvindt, of er openheid daarover is, of er toestemming daarvoor is verkregen, of de kosten openbaar zijn gemaakt, of het een snoepreisje is en of dat functioneel is voor de werkzaamheden van betrokkene. Onder normale omstandigheden zou de werkgever voor de kosten moeten zorgdragen en niet degene die de uitnodiging doet.

De LMA bevat een geheimhoudingsplicht voor ambtenaren, maar die regels zijn moeilijk controleerbaar volgens de geïnterviewde functionarissen van het Ministerie. Er zijn beveiligings(autorisatie)systemen om te voorkomen dat ambtenaren die daartoe niet gerechtigd zijn aan bepaalde informatie kunnen komen. De overheidsinstanties zijn geroepen duidelijke regels te stellen zodat de ambtenaar weet welke handelingen niet toelaatbaar zijn.

Volgens de LMA moeten de Ministers vertrouwenspersonen aanwijzen. Er is echter geen uitvoering gegeven aan deze regeling. Er zijn geen vertrouwenspersonen en klokkenluidersregeling geïntroduceerd. Er zijn respondenten die betwijfelen of de implementatie van deze regeling zich met de lokale cultuur en kleinschaligheid verhoudt.

Volgens de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers moet voordat een kandidaat voor het ambt van minister wordt voorgedragen voor benoeming ten aanzien van de betrokkene met diens schriftelijke toestemming onder meer een justitieel onderzoek, een staatsveiligheidsonderzoek, een fiscaal onderzoek en een onderzoek naar ongebruikelijke transacties worden verricht.

De Landsverordening integriteitsbescherming ministers bevat bepalingen ter bescherming van de integriteit van het ministersambt.

Volgens het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken is het noodzakelijk om vertrouwensfuncties aan te wijzen. Binnen het ministerie van justitie, met uitzondering van de Sentro di Dentenshon i Korekshon (verder SDKK), zijn de functies die in aanmerking komen doorgestuurd naar de VDC. Op grond van de Landsverordening moet voor de SDKK eerst een beveiligd gebied worden bepaald. De functies die worden uitgeoefend binnen dat beveiligd gebied, worden als vertrouwensfuncties aangemerkt.

Voor wat betreft de preventie van corruptie c.q. bevordering van integriteitsnormen bestaat binnen het overheidsapparaat een concept 'Algemene gedragscode voor ambtenaren'. In dit concept document zijn regels gesteld over (schijn van) belangenverstrengeling, (schijn van) corruptie, het omgaan met bedrijfsmiddelen, omgang met burgers, bestuurders en andere ambtenaren.

De disciplinaire procedure is geregeld in hoofdstuk VIII van de LMA en hoofdstuk IX van het Besluit rechtspositie van het Korps Politie Curaçao (verder KPC). Deze regelingen behelzen de bepalingen ten aanzien van de soorten disciplinaire straffen, de kennisgeving van het voornemen en het recht tot mondelinge of schriftelijke verantwoording binnen zeven dagen. De uitvoering daarvan geschiedt door de betrokken ambtelijke organisatie en het Ministerie Bestuur Planning en Dienstverlening, welk ministerie verantwoordelijk is voor personeelsaangelegenheden.

Een knelpunt bij de procedure inzake het disciplinaire traject is de afhandelingstermijn. Door de 'Red tape' binnen het ambtelijke apparaat worden deze termijnen vaak overschreden. Nadat interne afspraken zijn gemaakt verloopt dit thans beter.

De vertegenwoordiging van het Land c.q. de Regering vormt tevens een probleem. In de praktijk blijkt dat de overheid vaak in het ongelijk wordt gesteld doordat de vertegenwoordiger niet over de relevante informatie en stukken beschikt.

De infrastructuur binnen de justitiële keten bestaat uit de navolgende organisatie(onderdelen). Voor de integriteitsbewaking c.q. integriteitsbevordering is er een afdeling Human Resources en Organisatie Ontwikkeling (verder HR&OO), welke afdeling verantwoordelijk is voor het concipiëren van integriteitsregels. Voor het disciplinair traject is er een HR&OO afdeling die dan samen met de betrokken ambtelijke organisatie voor de disciplinaire afhandeling van zaken moet zorgdragen. Bij het KPC en de SDKK zijn er speciale bureaus geïncorporeerd die belast zijn met interne onderzoeken van integriteitschendingen.

De strafrechtelijke afhandeling van corruptiezaken geschiedt in beginsel door de LrC, maar kan ook door het KPC of het Recherche Samenwerkingsteam (verder RST) plaatsvinden onder leiding van het OM.

Binnen het Ministerie is men ook bezig met de versterking van de LrC. Er vinden geen overleggen plaats met betrekking tot integriteitsonderwerpen. In individuele gevallen wordt overleg gepleegd, als de leiding van het ministerie op de hoogte wordt gesteld van een geval van integriteitsschending.

Bij de Ministeriële Staf zijn er geen extra middelen nodig voor bestrijding van integriteitsschendingen. Bij de diensten ontbeert de benodigde expertise voor het verrichten van complexe interne onderzoeken.

De organisatie van het OM met betrekking tot de bestrijding van corruptie bestaat uit de normale inrichting van de organisatie.

Er zijn geen normen vastgesteld in de jaarplannen waaraan het Openbaar Ministerie zou moeten voldoen. Het OM acht dit wel noodzakelijk voor de analyse.

Er zijn overleggen op operationeel, operationeel strategisch en beheer strategisch niveau. Voorts is er een project opgestart dat belasting en economische delicten pro actief opspoor.

Er zijn geen speciale materiële middelen nodig voor de bestrijding van corruptie bij het OM. Voor wat betreft de personele capaciteit heeft het OM een coördinerend officier van Justitie, (verder OvJ) die de PG ondersteunt bij de aansturing van de LrC en een ervaren parketsecretaris die ondersteuning biedt in dit kader.

Qua kennis van onderzoeken van corruptie is het OM op niveau. Er is echter onvoldoende expertise in huis om ingewikkelde corruptiezaken te onderzoeken. Het OM kan wel te allen tijde de bijstand, zelfs op afstand, vanuit Nederland krijgen.

Op grond van artikel 9 van de Rijkswet politie is de LrC belast met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak.

Volgens het inrichtingsplan bestaat de LrC uit 3 afdelingen (te weten Tactiek, Recherche Informatie & Ondersteuning (RIO) en Bedrijfsvoering) en een directie die gevormd wordt door het Hoofd van dienst en de afdelingsmanagers, maar volgens de respondent van de LrC bestaat de landsrecherche de facto uit 2 afdelingen namelijk de afdeling Operationele Zaken en de afdeling Bedrijfsvoering. Er waren 13 vacatures vacant ten tijde van het onderzoek.

Er zijn een aantal trajecten opgestart die verder moeten worden geconcretiseerd. Het gaat met name om het:

- Vaststellen van een Instellingsbesluit voor de LrC;
- Starten met informatiegestuurde opsporing binnen de LrC;
- Oprichten van de nieuwe afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning;

- Werven van nieuw personeel en verlichten van het personeelstekort;
- Opleiden van het zittend en toekomstig personeel;
- Realiseren van financieel zelfbeheer voor de LrC.

De LrC heeft geen specifieke activiteiten gepland ten aanzien van de bestrijding van corruptie. De LrC verricht in tegenstelling tot de planvorming op dit moment geen proactieve onderzoeken. Er is op dit moment geen zicht op de activiteiten die bij de overheidsdiensten worden verricht.

Voor de vaststelling of bepaalde handelingen een strafbaar feit opleveren wordt een feitenonderzoek verricht. Indien blijkt dat de handeling niet strafbaar is kan indien aanleiding bestaat een disciplinair onderzoek worden ingesteld. Als de handeling wel strafbare feiten oplevert wordt de zaak voorgelegd aan de PG die over de verdere afhandeling beslist.

Er worden door de LrC geen bestuurlijke rapportages opgesteld. Er wordt een document opgesteld genaamd Administratief Organisatie Interne Controle (verder AOIC) dat volgens de respondent als een bestuurlijke rapportage kan worden beschouwd, waarbij de tekortkomingen aan de procedures en handelingen worden vermeld

De fondsen voor het volgen van opleidingstrajecten zijn sterk gereduceerd op de begroting voor 2013. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat een aantal begrotingsposten niet worden uitgeput waardoor het resterende bedrag theoretisch wel, maar vanwege praktische knelpunten niet kan worden aangewend voor andere noodzakelijke activiteiten.

In het jaar 2012 is er geen driemaandelijks overleg over strategische beleids- en beheer aangelegenheden plaatsgevonden tussen de Minister van Justitie, de Procureur-generaal (verder PG) en het Hoofd LrC. Het maandelijks overleg met de PG en een wekelijks overleg met de Coördinerend OvJ voor Landsrecherche zaken in 2012 hebben wel plaatsgevonden. Hierdoor kon het gemis aan richtlijnen met betrekking tot diverse tactisch- operationele taakgebieden succesvol worden ondervangen.

Volgens het beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2011 - 2015 is de kwaliteit van de onderzoeken van de LrC sterk aan verbetering toe. Er worden door de LrC diverse acties ondernomen teneinde de efficiëntie in de afhandeling en de kwaliteit van onderzoeken te verhogen zoals het verhogen van de overlegfrequentie tussen het Hoofd LrC en de leidinggevende en tussen de leidinggevende en het uitvoerend personeel. Daarnaast werd het contact met het OM geïntensiveerd door tweewekelijks of wekelijks (afhankelijk van de noodzaak) overleg te voeren.

De LrC heeft een nieuw pand betrokken, waardoor het onderkomen geen knelpunt meer is. Voertuigen en computers van de LrC zijn voldoende.

Er zijn onvoldoende technische middelen om haalzaken te onderzoeken, hetgeen ondermeer als gevolg heeft dat weinig aandacht wordt gegeven aan de bestrijding van corruptie in georganiseerd verband. Digitale apparaten moeten worden aangeschaft, nadat gespecialiseerd personeel is geworven. In de verhoorkamers moeten audioapparatuur worden geïnstalleerd. Er is geen interceptie apparatuur beschikbaar. Er is gekozen uit kostenoverwegingen voor een gezamenlijke aanschaf en gebruik van een interceptie apparatuur tussen de meeste landen van het Koninkrijk. Bij het nieuwe gebouw van de LrC zijn er geen problemen met de telefoon verbinding. Server, computers en het back-up systeem zijn ook in orde.

De regeling voor het financieel zelfbeheer van de LrC is niet geformaliseerd. Zolang de afwikkeling van rechtspositionele kwesties, bijvoorbeeld het ondertekenen van Landsbesluiten door de ambtelijke molen moet, blijft het beheer een zorgpunt.

Het is de bedoeling van de LrC om opleidingen te organiseren in samenwerking met zowel de Rijksrecherche als het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg (verder ORV). De Raad heeft echter een nog niet geformaliseerd verbeterplan voor de LrC ontvangen waarvan opleidingen en werving en selectie onderdeel uitmaken. Er is een concept opleidingsplan opgesteld. De LrC is bezig met het OM een verbetertraject te implementeren waarbij in samenwerking met Lr. Sint Maarten opleidingen zullen worden verzorgd.

Er is geen kennis op het gebied van financieel rechercheren, analyse en digitaal rechercheren. Het RST en het KPC worden voornamelijk ingezet voor onderzoeken van meer dan geringe aard en om bijstand aan de LrC te verlenen voor bepaalde corruptie onderzoeken. Het RST en het KPC zijn kwalitatief op peil.

De LrC krijgt bijstand van het KPC, het RST, de landsrecherche van andere landen en de Rijksrecherche. Er zullen samenwerkingsconvenanten worden afgesloten. Daarnaast kan ook, als er expertise nodig is, met de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (verder FIOD) worden samengewerkt. Landelijk werkt de LrC samen met het OM, het Ministerie van Justitie en de technische opsporingsdienst.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad concludeert dat de wetgeving in Curaçao met betrekking tot corruptiezaken verdragsconform is en voldoende waarborg biedt om corruptie effectief te bestrijden. De Raad concludeert dat het land Curaçao niet aan het UNCAC verdrag is aangesloten welk verdrag een inspanningsverplichting oplegt aan de landen om preventie maatregelen ter voorkoming van corruptie vast te stellen.

De Raad concludeert dat de implementatie van wetgeving kan worden verbeterd. De bepalingen van het WvSr. zijn in overeenstemming met verschillende verdragen, het WvSv. bevat de Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB-wetgeving), de LMA bevat bepalingen over integriteitsnormen, er is een Landsverordening integriteit bescherming Minister, er is een Landsbesluitlandsbesluit aanwijzen vertrouwens functies en veiligheidsonderzoeken, er zijn interne gedragscodes per dienst binnen de overheidssector, er is een concept gedragscode voor overheidsambtenaren en verschillende circulaire's. Voorschriften van de LMA omtrent het verbod van nevenactiviteit, het gebruik van overheidsgoederen, aanneming van geschenken behoeven echter nadere invulling. Er wordt geen uitvoering gegeven aan de Landsverordening integriteit bescherming Minister en aan het Landsbesluit aanwijzen vertrouwensfuncties. Er is een concept gedragscode voor overheidsambtenaren die nog niet is vastgesteld.

De Raad concludeert dat het beleid van de overheid ten aanzien van de bestrijding van corruptie voor verbetering vatbaar is. Er is een concept gedragscode voor de overheid die nog niet is geformaliseerd. Er zijn binnen de justitie twee diensten met een afdeling die onderzoeken kan verrichten naar integriteitsschendingen. Bij de andere diensten is er geen expertise om dergelijke onderzoeken te verrichten, waardoor die onderzoeken door de HROO van de overheid worden gedaan.

De Raad concludeert dat bij het OM voldoende personeelsleden zijn die ingezet kunnen worden bij de bestrijding van corruptie. Er is een coördinerend OvJ en een parketsecretaris die speciaal ingezet worden en belast zijn met sturing van de LrC in corruptiezaken. De OvJ's ingedeeld bij het OM moeten in staat zijn om zelf corruptiezaken te onderzoeken. De aangetrokken parketsecretaris moet voor de komende tijd zorgdragen voor de nodige overdracht van kennis aan de OvJ's zodat dergelijke onderzoeken optimaal kunnen worden verricht.

De LrC kampt met structurele onderbezetting en is hierdoor niet in staat alle onderzoeken te verrichten.

De Raad concludeert dat de middelen bij de LrC nog niet zijn aangeschaft en dat de organisatie niet beschikt over de benodigde apparatuur om digitale en financiële onderzoeken te verrichten. Daarnaast beschikt de organisatie nog niet over af luisterapparatuur. Huisvesting en computersystemen zijn wel beschikbaar en optimaal.

Er is nauwe samenwerking tussen het OM en de LrC door middel van verschillende overlegstructuren. Verder krijgt de LrC ondersteuning van voornamelijk het RST. De Raad concludeert echter dat in mindere mate samenwerking plaatsvindt tussen de LrC en de andere diensten.

De Raad concludeert dat de kennis in het bestrijden van corruptie in Curaçao niet voldoende is doordat bij de opsporingsinstantie (LrC) de benodigde expertise ontbreekt.

Bij het OM zijn er geen prestatie indicatoren vastgesteld, waardoor het resultaat niet kan worden gemeten. De Raad concludeert dat de activiteiten bij de LrC onvoldoende zijn. Een belangrijk proces in dit kader, namelijk het verrichten van proactieve onderzoeken, wordt door de organisatie niet uitgevoerd.

Het jaarverslag 2012 van de organisatie vermeldt dat in het jaar 2011 een aantal van 3 gevallen en in het jaar 2012 een aantal van 6 gevallen van schending van integriteit zijn onderzocht.

Aanbevelingen algemeen

1. Draag zorg voor de vaststelling van de concept-gedragscodes op korte termijn;
2. Draag op korte termijn zorg voor een overlegstructuur waarbij integriteitsschendingen en onderzoeken worden besproken.
3. Overweeg de mogelijkheid om medegelding te vragen voor de verdragen over corruptie die het Koninkrijk heeft gesloten;
4. Draag zorg voor de opvulling van de openstaande vacatures bij de LrC;
5. Draag zorg voor bijscholing van het personeel van de LrC;
6. Draag zorg voor de aanschaf van de benodigde middelen en apparatuur voor de LrC;
7. Draag zorg voor de implementatie van bestaande wet- en regelgeving;

Ten aanzien van de LrC

1. Draag zorg voor verbetering van de samenwerking met de diensten ten einde het zicht op de activiteiten van de diensten te bewerkstelligen;
2. Stel in de jaarplannen prestatie indicatoren vast ten aanzien van corruptiezaken en evalueer de resultaten in de jaarverslagen.

Ten aanzien van het OM

1. Draag zorg voor het stellen van prestatie indicatoren ten aanzien van corruptie en evalueer de behaalde resultaten in de jaarverslagen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het jaarplan voor 2014 van de Raad is bepaald dat de Raad in het jaar 2014 een onderzoek verricht naar de infrastructuur ter bestrijding van corruptie.

Sedert de jaren negentig verkreeg de noodzaak om corruptie te bestrijden bijzondere aandacht vanwege ondermeer de aanzienlijke schade die corruptie kan veroorzaken. Corruptie kan diep ingrijpen in de maatschappelijke- en bestuurlijke verhoudingen. Aan corruptie zijn ondermeer de volgende risicofactoren gerelateerd: corruptie kan deel uitmaken van de logistiek- de modus operandi en afschermingsmethoden van criminele samenwerkingsverbanden en corruptie zou kunnen leiden tot criminele innesteling in legale bedrijfstakken en in het verlengde daarvan tot ongewenste besluitvorming door de overheid. Corruptie kan zelf ertoe leiden dat vitale ambtelijke, bestuurlijke en politieke posities aangetast worden als gevolg van verwevenheid met (georganiseerde) criminaliteit.

Corruptie ondermijnt derhalve de democratische rechtstaat. In een rechtstaat wordt verondersteld dat maatschappelijke normen en waarden in acht worden genomen. In een rechtstaat dient integer gedrag te worden bevorderd en oninteger gedrag dient te worden afgestraft. In geval van corruptie is echter juist sprake van een vorm van integriteitschending en van gedraging die in strijd is met de morele waarden, normen en regels in een maatschappij. Het is dan ook in het algemeen belang om corruptie zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden.

In dit kader is het van belang dat het Land Curaçao in staat is om corruptie op adequate wijze te bestrijden. Als randvoorwaarde geldt dat de kwaliteit van de infrastructuur ter bestrijding van corruptie op Curaçao op het gewenste niveau is.

In dit onderzoek zal de Raad onderzoeken op welke wijze de infrastructuur ter bestrijding van corruptie is georganiseerd. Eerst worden de wettelijke regelingen en het beleid beschreven, waarna de processen en de organisatie ervan onder de loep worden genomen.

De Raad wenst hiermee een bijdrage te leveren aan de bestrijding van corruptie in Curaçao.

1.2. Doelstelling

Het doel van deze inspectie is om inzicht te krijgen in de wijze en in de mate waarin het land Curaçao in staat is om corruptie te bestrijden.

1.3. Definitie en Afbakening

Corruptie is een containerbegrip. Een eenduidige definitie daarvan kan niet worden gegeven. Een ruime interpretatie van corruptie omvat elke handeling of nalaten die kan worden aangemerkt als “abuse of public office for private gain”. Daaronder vallen ook de gevallen in de private sfeer tussen bedrijven en personen. Een mogelijke enge definitie is: het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen.

Deze inspectie richt zich alleen op de bestrijding van corruptie binnen de overheidsinstanties en daarmee gelijkgestelde instellingen.

In dit onderzoek zal worden nagegaan in welke mate de organisaties belast met de bestrijding van corruptie over een infrastructuur beschikken om corruptie te bestrijden, met andere woorden, in hoeverre deze organisaties ingericht en toegerust zijn om corruptie op een effectieve wijze te bestrijden. Hierbij zal ook worden gekeken naar het integriteitsbeleid en de mate waarin dit beleid voldoet aan internationale normen.

In dit onderzoek wordt onder infrastructuur verstaan de bestaande wetgeving en beleid en de organisaties in de opsporingsketen. Tot wetgeving en beleid worden de wetgeving, de vastgestelde beleidsregels en procedures gerekend. Onder organisatie vallen: middelen, samenwerking, kennis en expertise, opleidingen, en activiteiten.

Voor een structurele aanpak voor de bestrijding van corruptie moet een ketting van activiteiten die door verschillende instanties worden verricht inzichtelijk zijn. De voor dit onderzoek relevante objecten c.q. organisaties zijn de instellingen behorende tot de justitiële keten, in het bijzonder de LrC, het OM en de Ministeriele Staf van het Ministerie van Justitie.

1.4. Onderzoeksvraag en probleemstelling

De Raad voor de rechtshandhaving zal het geplande onderzoek toespitsen op beantwoording van de volgende vraag:

Zijn de organisaties toegerust voor en actief bij de bestrijding van corruptie?

1.5. Deelvragen

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal het onderzoek van de Raad zich richten op de beantwoording van de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is de Landsrecherche Curaçao (verder LrC) en het Openbaar Ministerie (verder OM) in Curaçao toegerust om corruptie te bestrijden?

2. Op welke wijze wordt een geval van corruptie gemeld?
3. Is het personeel voldoende voorbereid om corruptie te onderzoeken?
4. Welke plannen zijn er gemaakt in het kader van bestrijding van corruptie?
5. In welke mate vindt overleg plaats met andere diensten?
6. Heeft de LrC een rol in de preventie?
7. Heeft de LrC zicht op de organisatiestructuren en werkzaamheden van andere instellingen belast met een corruptiegevoelige overheidstaak?

1.6. Het toetsingskader

Voor de beantwoording van de geformuleerde deelvragen is een toetsingskader opgesteld die de volgende aspecten bevat:

- Organisatiestructuur;
- Samenwerking met andere diensten (OM, politie, Veiligheidsdienst);
- Kennis van het personeel (juridisch, financieel, digitaal rechercheur);
- Middelen (financieel en materieel).

Het onderzoek resulteert in een rapport van de Raad voor de rechtshandhaving dat inzicht biedt in de mate waarin corruptie in Curaçao wordt bestreden. De Raad draagt daarmee bij aan het identificeren van mogelijke knelpunten en kan aanbevelingen doen voor verbeteringen.

1.7. Onderzoeksmethode

Vorbereiding

De vigerende wet- en regelgeving, de plannen en verslagen die betrekking hebben op dit onderwerp zullen worden verzameld en geanalyseerd. Daarnaast zullen relevante wet- en regelgeving van toepassing op de diensten en instellingen belast met een overheidstaak onder de loep worden genomen. Ook Literatuur onderzoek maakt deel uit van de onderzoeksmethode. Er zullen voorts interviews worden afgenomen bij de vertegenwoordigers van de organisaties waar de inspectie wordt verricht.

1.8. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk is de inleiding. Het tweede hoofdstuk behelst de bevindingen ten aanzien van het wettelijk kader en beleid en het derde hoofdstuk bevat bevindingen ten aanzien van de organisatie. Het vierde hoofdstuk bevat de analyse van de bevindingen van het onderzoek en het vijfde hoofdstuk betreft de conclusie en de aanbevelingen.

2. De bevindingen ten aanzien van wettelijk kader en beleid

2.1. Reikwijdte begrip corruptie

Volgens de respondenten is er sprake van corruptie wanneer een ambtenaar al dan niet tegen betaling voor anderen handelingen verrichten die in strijd zijn met zijn ambtsverplichtingen. De betaling kan in geld of in natura plaatsvinden. Het wetboek van strafrecht stelt het passief en actieve omkoping strafbaar. Corruptie is ruimer dan omkoping, aangezien het niet strafrechtelijk integer handelen ook daaronder valt. Van corruptie is er volgens het OM reeds sprake als een ambtenaar een gift aanneemt zonder dat daarvoor een tegenprestatie is verricht. Het feit dat de ambtenaar wist of redelijkerwijze had moeten vermoeden dat in zijn functie een tegenprestatie van hem zou kunnen worden verwacht, moet hem weerhouden.

2.2. Verdragen

Een respondent bij het OM geeft aan dat Curaçao een aantal verdragen heeft geratificeerd die door het Koninkrijk zijn gesloten. Voorbeeld daarvan is het GRECO verdrag (Burgerrechtelijk anti corruptieverdrag van de Raad van Europa) dat op de bestrijding van corruptie ziet. Dit verdrag ziet vooral op mogelijkheden voor slachtoffers om de schade vergoed te krijgen. Er worden volgens de respondent afspraken gemaakt tussen de landen die vervolgens getoetst worden.

Curaçao is niet aangesloten bij het OESO verdrag welk verdrag verplichtingen behelst tegen buitenlandse omkoping, dat wil zeggen het omkopen van ambtenaren in het buitenland. Op basis van deze verdragen zijn de landen verplicht om de wetgeving op peil te houden voor de bestrijding van buitenlandse corruptie.

Een ander voorbeeld van een verdrag over preventie van corruptie is het UNCAC verdrag (United Nation Convention Against Corruption) van de Verenigde Naties. Dit verdrag is niet door Curaçao geratificeerd. Het UNCAC verdrag vereist de inspanningsverplichting van de aangesloten landen om gedragscodes vast te stellen. Medegelding bij dit verdrag is volgens de respondent zeker van belang doordat het o.a. internationale samenwerking bevordert en het verplichtingen oplegt met betrekking tot preventieve maatregelen.

2.3. De strafwetgeving

Artikel 2:350 van het WvSr. stelt als strafbaar de ambtenaar die, een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem of een ander gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten. In artikel 2:351 van het

WvSr. wordt dezelfde handeling ook strafbaar gesteld indien de ambtenaar in strijd met zijn plicht handelde.

Onder ambtenaar wordt volgens artikel 1.205 van het huidige WvSr. mede verstaan degenen die onder toezicht en verantwoording van een overheidsinstelling zijn aangesteld en tevens begrepen de leden van algemeen vertegenwoordigende organen en arbiters. Onder overheidsinstelling wordt ook verstaan die onderneming, waarin de overheid een overwegende invloed kan uitoefenen in de leiding of de bedrijfsvoering van die onderneming en onder rechters worden tevens begrepen zij die administratieve rechtsmacht uitoefenen, krachtens wettelijk voorschrift optredende tuchtrechters en arbiters.

Volgens de respondent van het OM bevat het huidige wetboek van Strafrecht voor Curaçao voldoende bepalingen om corruptie te bestrijden. Het grootste verschil met het oude wetboek is volgens de respondent dat in het oude wetboek de ambtenaar moest weten dat er een tegenprestatie wordt verwacht als een gift werd gedaan, terwijl het huidige wetboek deze voorwaarde niet stelt. Als de ambtenaar redelijkerwijs had moeten vermoeden dat een tegenprestatie werd verwacht is dat ook strafbaar. Vroeger was het evenmin strafbaar om een ambtenaar om te kopen voor het verrichten van een handeling waartoe hij in beginsel bevoegd is. De ambtenaar was wel strafbaar maar de omkoper niet. Nu is de omkoper ook strafbaar daarvoor. Een nieuwe bepaling in het huidige wetboek is het verbod om een ambtenaar in het buitenland om te kopen.

De strafrechtelijke procedure is beschreven in het wetboek van strafvordering en wordt uitgevoerd door de politie en het OM. De ambtelijke leidinggevendenden zijn volgens respondenten in zich voordoende gevallen verantwoordelijk om aangifte te doen bij de opsporingsautoriteiten.

2.4. Integriteitsaspecten in de LMA

Deze paragraaf bevat de in de LMA vastgestelde integriteitsnormen. De overige interne huisregels zijn dienst specifiek en lenen zich niet voor algemene bespreking. De gedragscode voor ambtenaren is nog niet vastgesteld en is aan wijzigingen onderhevig. Vanwege de eerdergenoemde redenen worden uitsluitend de in de LMA opgenomen integriteitsnormen nader besproken.

2.4.1. Nevenactiviteit

De LMA behelst een regeling over nevenactiviteiten. Volgens de LMA zijn nevenwerkzaamheden de werkzaamheden die de ambtenaar naast zijn ambt uitoefent en gaat uitoefenen op grond van een dienstbetrekking in het kader van het drijven van nering of handel of ter vervulling van een besturende, beherende of toezichthoudende functie. Activiteiten die buiten deze definitiebepaling vallen, zijn in beginsel geen nevenactiviteiten in

de zin van de LMA. Het verrichten van nevenactiviteit is toegestaan. De ambtenaar dient te bepalen of er sprake is van een nevenactiviteit, die gerelateerd is aan zijn functievervulling als ambtenaar. Indien dit laatste het geval is, dient de ambtenaar de nevenwerkzaamheid te melden. Indien achteraf blijkt dat de ambtenaar ten onrechte een nevenwerkzaamheid niet heeft gemeld, kan het bevoegd gezag disciplinaire maatregelen nemen. Het verrichten van nevenactiviteit die de goede uitvoering van een bepaalde functie kan aantasten is verboden.

Er is verschil van mening binnen het overheidsapparaat over wat onder nevenactiviteiten dient te worden verstaan bij de ambtenaren. Er is volgens de geïnterviewde functionarissen van het Ministerie een zaak geweest waarbij de rechter oordeelde dat van nevenactiviteit alleen sprake is als de dienstbetrekking bij de overheid gebruikt wordt om de nevenactiviteit uit te voeren, aldus de respondenten. Sommigen menen dat naast de dienstbetrekking bij de overheid geen andere werkzaamheden mogen worden verricht. Volgens de geïnterviewde bij het ministerie is de laatstgenoemde zienswijze onjuist.

Volgens de respondenten van het OM is het verrichten van nevenactiviteiten toegestaan maar dit moet ook per geval worden afgewogen. De nevenactiviteit moet gemeld worden en dient op transparante wijze te geschieden. Verder hangt het af van de activiteit die verricht wordt en het soort bedrijf waarin de nevenactiviteit wordt verricht en de hoogte van de vergoeding. Aan alle functies zijn een aantal onverenigbare activiteiten verbonden en de ambtenaar dient dit aspect in zijn beoordeling te betrekken. De ambtenaar moet zich vergewissen over de status van de organisatie waarin hij/zij deelneemt. Het verrichten van activiteiten bij dubieuze organisaties is immers niet geoorloofd. Er zijn echter geen expliciete regels die bepalen wanneer een nevenactiviteit mag worden verricht.

Volgens de respondent van de LrC zou de aanname van geld door prestaties van nevenactiviteiten de integriteit van de ambtenaren kunnen aantasten maar levert naar het oordeel van de organisatie niet per se een corrupte (strafbaar) handeling op.

2.4.2. Aanneming geschenk

Er zijn regels gesteld ten aanzien van het aannemen van geschenken in de LMA en in diverse circulaire's. Het uitgangspunt van het ministerie is dat er geen geschenken mogen worden aangenomen, terwijl de LMA voorschrijft dat geen geschenken mogen worden aangenomen zonder toestemming en dat de toestemming niet wordt verleend indien het geschenk een waarde hoger dan Naf.100,- vertegenwoordigt. Volgens de respondenten van het Ministerie wordt door het hanteren van een algemeen verbod de schijn van integriteitschending beter gewaarborgd doordat het risico dat een ambtenaar zich in de toekomst laat omkopen wordt gereduceerd.

Volgens de respondenten van het OM hangt het af van omstandigheden of de aanname van

een relatiegeschenk een corruptieve handeling oplevert. Van belang hierbij is ondermeer de hoogte van het bedrag of de waarde van het goed. Ook de relatie tot de persoon speelt een rol. Een OvJ zou bijvoorbeeld geen geschenk van een advocaat moeten aannemen en een politicus niet van een ondernemer. De ambtenaren moeten zorgen om hun integriteitsgevoel scherp te houden om alle schijn van verdenking van integriteitschending (corruptie) te vermijden. Een ambtenaar die uit hoofde van zijn functie weet of moet vermoeden dat een relatie een schending van zijn integriteit kan opleveren, moet zich weerhouden om geschenken en traktaties aan te nemen. Zodra hij twijfelt, moet hij dat niet doen, ondanks duidelijke gedragscodes ontbreken.

De respondent van de LrC stelt dat bij de beoordeling integriteitsschending rekening wordt gehouden met cultuurgebonden handelingen en met de kleinschaligheid van het land.

2.4.3. Gebruik van overheidsgoederen

Het is de ambtenaar verboden om overheidsgoederen te gebruiken voor eigen en/of particuliere belangen. De ambtenaar mag een vervoermiddel dat hem door de overheid ten behoeve van de dienst ter beschikking is gesteld uitsluitend gebruiken voor het door de dienst vereiste vervoer. Tijdens het onderzoek is gebleken dat overheidsgoederen, waaronder vervoermiddelen door ambtenaren werden gebruikt voor privédoeleinden.

2.4.4. Reizen op kosten van derden

De ambtenaar die voornemens is op kosten van derden te reizen, deelt dit volgens de LMA mee aan zijn hoofd van dienst, in ieder geval als er sprake zou kunnen zijn van belangenverstremgeling. Wanneer bijvoorbeeld een potentiële leverancier een product aanbiedt en reiskosten voor een ambtenaar wil betalen, zodat die ambtenaar het product in het buitenland kan waarnemen, wordt dit door het Ministerie als reizen op kosten van derden beschouwd. Het beleid is dat indien een dienstreis in een soortgelijk geval wenselijk is, de reiskosten van overheidswege worden vergoed.

Volgens een respondent van het OM moet in het geval een ambtenaar op kosten van derden reist beoordeeld worden of dit in verband met het werk van betrokkene plaatsvindt, of er openheid daarover is, of er toestemming daarvoor is verkregen, of de kosten openbaar zijn gemaakt, of het een zogenaamd "snoepreisje" is of dat het wel functioneel is voor de werkzaamheden van betrokkene. Onder normale omstandigheden zou de werkgever voor de kosten moeten zorgdragen.

2.4.5. Geheimhoudingsplicht

De LMA bevat een geheimhoudingsplicht voor ambtenaren, maar die regels zijn moeilijk controleerbaar volgens de geïnterviewde functionarissen van het Ministerie. Er zijn

beveiligings(autorisatie)systemen bij het ministerie om te voorkomen dat ambtenaren onbevoegd aan bepaalde informatie kunnen komen.

Volgens de respondent van het OM is het bepalen van het strafbaar feit lastig wanneer de ambtenaar met het oog op openbaarmaking van informatie zijn ambtsgeheim schendt. De overheidsinstanties dienen duidelijke regels te stellen zodat de ambtenaar weet welke handelingen niet toelaatbaar zijn.

2.4.6. Vertrouwenspersoon

Volgens de LMA moeten de Ministers vertrouwenspersonen aanwijzen. Er zijn geen vertrouwenspersonen en evenmin een klokkenluidersregeling geïntroduceerd volgens de respondent. Er zijn gesprekken gevoerd met het Ministerie van BPD hieromtrent, maar deze gesprekken hebben geen concrete resultaten opgeleverd. Men betwijfelt of de implementatie van de regeling over vertrouwenspersoon zich met de lokale cultuur verhoudt. Het risico van represaille is groot en er zijn geen wetten die een vertrouwenspersoon beschermen, aldus de geïnterviewde functionarissen van het Ministerie.

2.5. Integriteitsregelingen voor de Ministers en vertrouwensfuncties

Volgens de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers moet voordat een kandidaat voor het ambt van minister wordt voorgedragen voor benoeming ten aanzien van de betrokkene met diens schriftelijke toestemming onder meer een justitieel onderzoek, een staatsveiligheidsonderzoek, een fiscaal onderzoek en een onderzoek naar ongebruikelijke transacties worden verricht.

De Landsverordening integriteitsbescherming ministers bevat bepalingen ter bescherming van de integriteit van het ministersambt, waaronder een meldplicht bij het verwerven van mogelijke voor het ambt van minister onverenigbare belangen en functies.

Volgens het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken is het noodzakelijk om vertrouwensfuncties aan te wijzen en regels te stellen ten aanzien van de benoeming in een vertrouwensfunctie.

Volgens artikel 1 van de Landsverordening Veiligheidsdienst Curaçao wordt onder vertrouwensfunctie verstaan een functie bij het Land of elders in Curaçao waar van de wijze van vervulling een gevaar of een risico kan vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid en andere vitale belangen van Curaçao. Ingevolge artikel 3, tweede lid onder sub b is deze organisatie onder andere belast met het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten aanzien van vertrouwensfuncties.

Volgens de respondenten van het Ministerie van Justitie zullen veiligheidsonderzoeken door de VDC worden verricht. Het landsbesluit aanwijzing vertrouwensfunctie en veiligheidsonderzoeken bepaalt dat voor het bekleden van bepaalde functies een veiligheidsonderzoek vereist is. Het doel van deze wetgeving is om vast te stellen dat ambtenaren integer zijn en geen schade aan de overheid kunnen verrichten door mogelijke onintegere handelingen. Samen met de VDC zijn de functies, die als vertrouwensfuncties zouden kunnen worden aangemerkt, aangewezen. De zwaarte van de functies is bepalend voor de diepgang van het veiligheidsonderzoek en de betrokken persoon moet toestemming geven voor het verrichten van het onderzoek. Binnen het ministerie van justitie, met uitzondering van de functies bij de SDKK, zijn alle in aanmerking komende functies doorgegeven aan de VDC. Volgens de landsverordening moet voor de SDKK eerst een beveiligd gebied worden bepaald. De functies die werkzaamheden binnen dat beveiligd gebied verrichten worden als vertrouwensfuncties aangemerkt.

2.6. Integriteitsbewaking en bevordering van ambtenaren

Voor wat betreft preventie van corruptie c.q. bevordering van integriteitsnormen bestaat binnen het overheidsapparaat een concept 'Algemene gedragscode voor ambtenaren'. In dit concept document zijn regels opgenomen betreffende de (de schijn van) belangenverstrengeling, (de schijn van) corruptie, het omgaan met bedrijfsmiddelen, de omgang met burgers, bestuurders en andere ambtenaren.

Volgens de respondenten van het Ministerie is in een SG-beraad besloten om het concept na vaststelling overheid breed te laten gelden. Dit document is ter goedkeuring aan de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening aangeboden. Na goedkeuring door de Minister zal dit document aan de Raad van Ministers worden aangeboden ter vaststelling.

Naast de conceptregeling vermeldt hierboven heeft het Ministerie eigen huisregels vastgelegd waarin onder andere integriteitsnormen zijn opgenomen. Er is voorts een Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties. Op basis van dat landsbesluit worden vertrouwensfuncties aangewezen door het betrokken ministerie in overleg met de VDC. Het Ministerie van Justitie heeft reeds een lijst opgesteld van de vertrouwensfuncties bij het ministerie behoudens de functies bij het SDDK. Voornoemde lijst is reeds aan de VDC aangeboden.

2.6.1. Disciplinaire procedures

De disciplinaire procedure is geregeld in hoofdstuk VIII van de LMA en hoofdstuk IX van het Besluit rechtspositie van het KPC. Deze regelingen behelzen bepalingen ten aanzien van de soorten disciplinaire straffen, de kennisgeving van het voornemen en het recht tot mondelinge of schriftelijke verantwoording. De uitvoering van de disciplinaire procedure geschiedt door de betrokken ambtelijke organisatie en het Ministerie van Bestuur Planning

en Dienstverlening, welk ministerie verantwoordelijk is voor personeelsaangelegenheden. Voor het opleggen van een disciplinaire straf moet een ambtenaar conform de LMA de toegang worden onttrokken, aldus de respondenten. Daarna volgt een onderzoek en het resultaat daarvan wordt aan het diensthoofd gerapporteerd. Het diensthoofd overweegt of de zaak intern kan worden afgehandeld. Indien niet kan worden volstaan met een interne afhandeling wordt een voorstel voor een disciplinaire straf aan het bevoegde gezag gedaan. Het bevoegd gezag kan tevens oordelen dat een zwaardere straf, bijvoorbeeld ontslag, moet worden opgelegd. In een dergelijk geval moet de betrokken ambtenaar eerst worden geschorst, aldus de respondent. De betrokken ambtenaar moet schriftelijk worden bericht van het voornemen tot ontslag en het recht om zich te verweren. Na het verweer van de ambtenaar moet een beslissing worden genomen. In het geval het voornemen tot ontslag wordt gehandhaafd moet het voorstel tot ontslag naar de Gouverneur worden verzonden. De beslissing tot ontslag hangt echter af van het vergrijp, aldus de geïnterviewde functionarissen bij het Ministerie van Justitie.

Een knelpunt bij de procedure inzake het disciplinaire traject vormt de afhandelingstermijn. Door de 'Red tape' binnen het ambtelijke apparaat worden deze termijnen vaak overschreden. Door het Ministerie van Justitie zijn er gesprekken gevoerd met Bestuur, Planning en Dienstverlening (PBD waaronder de HR&OO valt) waarbij de problematiek van overschrijding van termijnen werd besproken. Er werd afgesproken dat de stukken zo spoedig mogelijk worden doorgestuurd naar HR&OO. De afspraken tussen de Ministeries hebben tot verbetering van het proces geleid.

De vertegenwoordiging van het Land c.q. de Regering vormt tevens een probleem. In de praktijk blijkt dat de overheid vaak in het ongelijk wordt gesteld doordat de vertegenwoordiger niet over de relevante informatie en stukken beschikt. Door onvoldoende communicatie tussen ambtenaren en de advocaat verliest de regering een aantal zaken, aldus respondenten.

Ten aanzien van de procedures zijn er volgens de geïnterviewde van het KPC in het kader van de staatkundige hervormingen een aantal knelpunten ontstaan. Doordat het orgaan gezaghebber niet meer bestaat, is de minister de bevoegde autoriteit geworden ten aanzien van het opleggen van bepaalde straffen ingevolge het rechtspositie besluit. Voorheen fungeerde de minister in sommige gevallen als beroepsorgaan. Deze mogelijkheid is komen te vervallen aangezien de straffen thans door de Minister zelf worden opgelegd. In het ontwerp rechtspositiebesluit van de politie is er een voorziening hiervoor voorgesteld.

3. Bevindingen ten aanzien van de organisatie

3.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de organisatie ter bestrijding van corruptie behandeld. Op Curaçao bestaat de infrastructuur ter bestrijding van corruptie binnen de justitiële keten uit de navolgende organisaties: Het OM, de LrC en de Ministeriële Staf van het Ministerie van Justitie.

3.2. Doelstellingen en activiteiten binnen het Ministerie van Justitie

3.2.1. Organisatie Ministerie van Justitie

De infrastructuur binnen de justitiële keten bestaat uit de navolgende organisatie(onderdelen). Voor de integriteitsbewaking c.q. integriteitsbevordering is er een afdeling HR&OO, welke afdeling verantwoordelijk is voor het concipiëren van integriteitsregels. Voor het disciplinair traject is er een HR&OO afdeling die dan samen met de betrokken ambtelijke organisatie voor de disciplinaire afhandeling van zaken moet zorgdragen. Bij het KPC en de SDKK zijn er speciale bureaus geïncorporeerd die belast zijn met interne onderzoeken van integriteitschendingen. Het ministerie heeft tevens haar eigen afdeling juridische zaken die de voorschriften (termijnen) in acht neemt.

De strafrechtelijke afhandeling van corruptiezaken geschiedt in beginsel door de LrC, maar kan ook door het KPC of het RST plaatsvinden onder leiding van het OM.

3.2.2. Activiteiten Ministerie van Justitie

Binnen het Ministerie is men ook bezig met de versterking van de LrC. Het verbeterplan LrC heeft de goedkeuring van de Minister van Justitie.

De leiding bij het Ministerie van Justitie is ambtelijk verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid, de disciplinaire procedures en voor het doen van aangifte wanneer naar het oordeel van de leiding sprake is van strafrechtelijke corruptie.

Binnen het Ministerie vinden geen overleggen plaats met betrekking tot integriteitsonderwerpen. In individuele gevallen wordt overleg gepleegd, als de leiding van het ministerie op de hoogte wordt gesteld van een geval van integriteitsschending. Volgens de geïnterviewde functionarissen is het mogelijk dat een diensthoofd integriteitschendingen binnen zijn dienst niet meldt, waardoor de leiding van het Ministerie niet op de hoogte is van de integriteitschending. Indien het vorengestelde wordt geconstateerd zullen disciplinaire maatregelen tegen het betrokken diensthoofd worden genomen.

3.2.3. Middelen

Bij de Ministeriele Staf zijn er geen extra middelen vereist aangezien dit onderwerp reeds valt onder de taken van het Ministerie.

3.2.4. Kennis

Bij de diensten ontbeert de benodigde expertise voor het verrichten van complexe interne onderzoeken.

3.3. Openbaar Ministerie

3.3.1. Organisatie

De organisatie van het OM met betrekking tot de bestrijding van corruptie bestaat uit de normale inrichting van de organisatie waarvan de PG, de coördinerend Recherche OvJ en een parketsecretaris een bijzondere rol vervullen.

3.3.2. Activiteiten

Er zijn geen normen vastgesteld waaraan het OM zou moeten voldoen. De afhandeling van corruptiezaken hangt af van het aanbod. Er vindt tweewekelijks overleg op operationeel niveau plaats met de LrC waar lopende zaken worden besproken. Dit overleg vindt plaats tussen het OM (secretaris Landsrecherche zaken/parket jurist en de coördinerend OvJ) en de Landsrecherche (chef operationele zaken). In dit overleg worden de zaken inhoudelijk besproken. Daarnaast is er een operationeel strategisch overleg, waar evaluatie plaatsvindt en nadere afspraken worden gemaakt. Dit overleg vindt maandelijks plaats tussen de coördinerend OvJ en het hoofd LrC. Er is ook maandelijks een overleg tussen de PG en het hoofd LrC. Voorts is er een beheer strategisch overleg tussen de PG en de Minister van Justitie die conform de wet 1 keer in de drie maanden moet plaatsvinden. Er is een "Projekto Duradero" opgestart dat financieel en economische delicten pro actief opspoort en waar vermoeden ontstaat dat er sprake zou kunnen zijn van corruptie wordt verder onderzoek gedaan.

3.3.3. Middelen

Er zijn geen speciale materiële middelen nodig voor de bestrijding van corruptie bij het OM. Voor wat betreft de personele capaciteit heeft het OM een coördinerend Recherche OvJ, die de PG ondersteunt bij de aansturing van de LrC. Het OM heeft tijdelijk een ervaren parketsecretaris die ondersteuning biedt in dit kader.

3.3.4. Kennis

Qua kennis van onderzoeken van corruptie is het OM op niveau. Het OM heeft namelijk een parketsecretaris voor één jaar vanuit Nederland aangetrokken, met mogelijkheid tot verlenging. Deze parketsecretaris beschikt over ruime ervaring met corruptie onderzoeken en draagt kennis over aan de OvJ's.

De aangetrokken parketsecretaris heeft een belangrijke bijdrage geleverd door te vergelijken wat het verschil is tussen de corruptiebepalingen in het oude en het nieuwe wetboek van strafrecht en door de uitspraken over corruptiezaken daartegen af te zetten om te kunnen vaststellen welke handelingen onder strafrechtelijke corruptie vallen. In principe moet elke officier in staat zijn om een eenvoudige corruptie zaak zelf te doen. Ingewikkeld wordt het als de zaak internationale componenten met ingewikkelde financiële constructies heeft waarbij handelingen zijn verricht met het doel om de corruptieve handeling te verdekken of te verbloemen, aldus een respondent bij het OM. In dergelijke gevallen is er meer expertise nodig. In de huidige organisatie van het OM was er nog onvoldoende expertise in huis om ingewikkelde corruptiezaken te onderzoeken, mede daarom is tijdelijke ondersteuning gezocht van de parketjurist. Tevens wordt indien nodig gebruik gemaakt van ervaren fraude OvJ's uit Nederland. Het OM kan te allen tijde bijstand, zelfs op afstand, vanuit Nederland krijgen.

3.4. LrC

3.4.1. Organisatie

Volgens artikel 9 van de Rijkswet politie beschikt de PG in elk van de landen over een recherche die hij kan belasten met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of die betrokken zijn bij de uitvoering daarvan. Volgens de rijkswet zouden dit soort onderzoeken in Curaçao moeten worden verricht door de LrC.

Volgens het jaarplan 2013 van de LrC is de LrC een opsporingsinstantie met een bijzondere taak, die zich primair richt op de opsporing van door (semi)overheidsfunctionarissen gepleegde misdrijven die de integriteit van het overheidshandelen (kunnen) raken.¹

Gedurende de inspectie is komen vast te staan dat de LrC volgens het inrichtingsplan bestaat uit 3 afdelingen (te weten Tactiek, Recherche Informatie & Ondersteuning (RIO) en Bedrijfsvoering) en een directie die gevormd wordt door het Hoofd van dienst en de afdelingsmanagers, maar volgens de respondent van de LrC bestaat de LrC de facto uit 2

¹ Dit op last van het overleg tussen de PG's van het Koninkrijk. Bron: beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit, pagina 10.

afdelingen namelijk de afdeling Operationele Zaken en de afdeling Bedrijfsvoering. Aan het hoofd van beide afdelingen staat een Coördinator. De afdeling Informatie en Ondersteuning is niet operationeel. Er was ten tijde van het onderzoek nog geen personeel aangetrokken voor die afdeling. De wervingsprocedure is volgens de LrC niet opgestart vanwege een aantal knelpunten. De politieregeling moest worden aangepast zodat de LrC van een grondslag zou kunnen worden voorzien. Na de formalisering van de wettelijke organisatorische inbedding, zullen de functies worden beschreven en gewaardeerd volgens de geïnterviewde. Het inrichtings- en formatieplan van de LrC is reeds door de minister van Justitie geaccordeerd.

De 24 Formatie-eenheden (Fte) zijn onderverdeeld over de drie afdelingen², waarvan 13 vacatures vacant waren ten tijde van het onderzoek. Dit betekent een onderbezetting van 54%. Binnen het overheidsapparaat werden pogingen ondernomen om een aantal landsrechercheurs en een administratieve bedrijfsondersteunende medewerker te werven, teneinde in de openstaande vacatures te kunnen voorzien. Dit heeft echter, volgens een bevrageerde, niet het gewenste resultaat opgeleverd.

De afdeling Operationele Zaken (toekomstige afdeling Tactiek) is niet op sterkte. De afdeling bestaat uit 7 personeelsleden en 1 coördinator. Volgens het oude inrichtings- en formatieplan moet de afdeling uit 12 personeelsleden bestaan. De LrC is bezig met het parket van de PG een verbeterplan op te stellen met het doel om in het jaar 2019 een percentage van 80% bezetting te bereiken. In het nieuwe inrichting- en formatieplan en het verbeterplan zijn er twee nieuwe functies opgenomen. De LrC mist expertise binnen de afdeling Tactiek. Er is geen digitaal rechercheur, geen dossiervormer noch financieel rechercheur. De afdeling Bedrijfsvoering bestaat uit 1 medewerker en 1 coördinator. Er moet binnen deze afdeling nog 1 functie opgevuld worden. De kwaliteit van de LrC kan slechts worden verbeterd als de openstaande vacatures met gekwalificeerde personen worden ingevuld.

Volgens de geïnterviewde bij de LrC zijn er een aantal trajecten opgestart die verder moeten worden geconcretiseerd. Het gaat met name om:

- Vaststellen van een Instellingsbesluit voor de LrC;
- Starten met informatiegestuurde opsporing binnen de LrC;
- Bemensing van de nieuwe afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning;
- Werven van nieuw personeel en verlichten van het personeelstekort;
- Opleiden van het zittend en toekomstig personeel;
- Realiseren van Financieel Zelfbeheer voor de LrC.

3.4.2. De activiteiten

De LrC heeft geen specifieke activiteiten gepland ten aanzien van de bestrijding van corruptie. Volgens de LrC is het bovendien onmogelijk om vooraf te plannen aangezien niet

² Zie bijlage III voor organogram

op voorhand kan worden bepaald hoeveel zaken zich zullen aandienen. De tijdsduur van een onderzoek kan volgens de LrC evenmin vooraf worden geschat. De LrC verricht in tegenstelling tot de planvorming op dit moment geen proactieve onderzoeken. Er wordt voor 100% brengzaken gedaan. De bedoeling is dat door het uitvoeren van het verbeterplan, waarin inspanningen met de corresponderende tijdsbepalingen zijn gesteld, de organisatie conform het nieuwe inrichting en formatieplan wordt uitgebouwd zodat dergelijke onderzoeken in de toekomst kunnen worden gedaan en zicht wordt verkregen over mogelijke corruptieve handelingen. Voordat het zover is moet de organisatie over de nodige expertise beschikken om analyse te doen, digitaal rechercheren en vervolgens projecten op te stellen. Er was ten tijde van het onderzoek geen zicht op de activiteiten die bij de overheidsdiensten werden verricht. Dit is alleen mogelijk als er proactief onderzoeken worden verricht. In de praktijk is het vergaren van bewijs niet zo gemakkelijk.

Voor de vaststelling of bepaalde handelingen een strafbaar feit opleveren wordt een feitenonderzoek verricht. De grondslag voor het verrichten van een feitenonderzoek is opgenomen in het voormalige instellingsbesluit van de LrC. Indien blijkt dat de handeling niet strafbaar is kan indien daartoe aanleiding bestaat wel een disciplinair onderzoek door de betrokken dienst worden ingesteld. Als de handeling strafbare feiten oplevert wordt de zaak voorgelegd aan de PG die over de verdere afhandeling beslist.

Er zijn werkprocessen beschreven voor de afhandeling van brengzaken. De zaak komt binnen bij het hoofd van dienst. Het hoofd van dienst toetst de zaak. Vervolgens wordt de zaak met de coördinator besproken. Hierna wordt de zaak in het automatiseringssysteem ingevoerd. Er wordt een hoofdverbalisant, een mede verbalisant en een verbalisant als meezeer aangewezen. De coördinator geeft de nodige opdrachten en aanwijzingen voor de uitvoering van het onderzoek. De verbalisanten moeten een projectplan opstellen. Er wordt een termijn vastgesteld waarin het onderzoek moet zijn afgerond. Tijdens het proces wordt geregeld overleg gepleegd met de coördinator, de OvJ en het hoofd LrC. De rechercheurs verrichten de werkzaamheden onder supervisie van de coördinator en het hoofd LrC. Alle handelingen van het onderzoek moeten in een journaal worden bijgehouden. Er zijn geen werkprocessen voor haalzaken bij de afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning, welke afdeling nog niet operationeel is.

Er worden door de LrC geen bestuurlijke rapportages opgesteld. Er wordt een document opgesteld genaamd Administratieve Organisatie en Interne Controle (AOIC) dat als een bestuurlijke rapportage kan worden beschouwd, waarbij de tekortkomingen aan de procedures en handelingen worden vermeld. Deze rapportage wordt aan de Minister van Justitie aangeboden die het document aan het betrokken ministerie aanbiedt.

Overzicht van de door de LrC verrichte corruptie onderzoeken in 2010 - 2012.				
TERZAKE	2010	2011	2012	
Aannemen van giften	0	0	0	
Schending ambtsgeheim	0	1	2	
Omkoping	0	0	1	
Overige ambtsmisdrijven	3	2	3	

3.4.3. De middelen

Voor het opstellen van een opleidingstraject moet rekening worden gehouden met de kosten voor hetzij het invliegen van docenten of hetzij voor dienstreizen voor het personeel. De hiervoor benodigde fondsen zijn volgens bekomen informatie van de LrC sterk gereduceerd op de begroting voor 2013. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat een aantal begrotingsposten niet worden uitgeput waardoor het resterende bedrag theoretisch wel, maar vanwege praktische knelpunten niet kan worden aangewend voor andere noodzakelijke activiteiten.

De LrC heeft een nieuw pand betrokken, waardoor het onderkomen geen knelpunt meer is. Ook in andere materiele behoefte zoals voertuigen en computers is voldoende voorzien.

Er zijn onvoldoende technische middelen om haalzaken te onderzoeken, hetgeen ondermeer als gevolg heeft dat weinig aandacht wordt gegeven aan de bestrijding van corruptie in georganiseerd verband. Digitale apparaten moeten worden aangeschaft, nadat gespecialiseerd personeel is geworven.

In de verhoorkamers moeten audioapparatuur worden geïnstalleerd om verhoren op te nemen. Er is geen interceptie apparatuur beschikbaar. Er is gekozen uit kostenoverwegingen voor een gezamenlijke aanschaf en gebruik van een interceptie apparatuur tussen de meeste landen van het Koninkrijk. Vanuit een centraal punt zullen de opsporingsdiensten van de landen worden bediend. Er zullen veiligheidsmaatregelen in het systeem worden ingevoerd om te voorkomen dat andere opsporingsdiensten van de andere landen binnen het koninkrijk toegang kunnen hebben tot de informatie van de andere opsporingsdiensten.

Er geen problemen meer met de telefoon verbinding. De server en computers zijn inmiddels ook in orde. De LrC beschikt op dit moment over een back-up systeem. In het verleden was dit niet het geval, waardoor relevante informatie over een aantal jaren niet beschikbaar is.

3.4.4. Het beheer en sturing

Volgens het jaarverslag 2012 van de LrC werd een maandelijks overleg met de PG en een

wekelijks overleg met de Coördinerend Recherche OvJ voor Landsrecherche zaken gehouden. Volgens het jaarverslag 2012 vond vanaf het derde kwartaal van het jaar 2012 het maandelijks tactisch overleg met het OM (met de Coördinerend OvJ Landsrecherche zaken) op een meer reguliere en structurele basis plaats.

Mede als gevolg van het uitblijven van het driemaandelijks overleg over strategische beleids- en beheersaangelegenheden tussen de Minister van Justitie, de PG en het Hoofd Landsrecherche Curaçao konden in het bijzonder het inrichtings- en formatieplan van de LrC en de problematiek met betrekking werving van nieuw personeel niet op een doortastende wijze worden opgepakt, volgens het jaarverslag 2012 van de LrC. Het Hoofd LrC is niet bekend met de reden waarom het driemaandelijks overleg tussen de Minister van Justitie, de PG en het Hoofd LrC in het verleden geen doorgang heeft gevonden. Wel vond het maandelijks overleg plaats op strategisch en operationeel niveau tussen de PG en het Hoofd LrC, hetgeen door zowel het OM als LrC werd bevestigd. Tevens werd afgesproken dat vier van deze overlegmomenten zou worden gereserveerd voor het eerdergenoemde driemaandelijks overleg. Uit verkregen informatie van het OM blijkt dat bij het eerdergenoemde maandelijks overleg het Hoofd OvJ van Curaçao periodiek aansluit. Tweewekelijks is er tevens een operationeel overleg tussen de coördinerende recherche-OvJ en het hoofd LrC.

De regeling voor het financieel zelfbeheer van de LrC is niet geformaliseerd. Het voornemen was om de PG met het beheer van de LrC te belasten die op zijn beurt het hoofd LrC zou mandateren om beheerszaken af te handelen. Zolang de afwikkeling van rechtspositionele kwesties, bijvoorbeeld het ondertekenen van Landsbesluiten door de ambtelijke molen moet, blijft het beheer een zorgpunt volgens de respondent. Daarnaast is het zinloos om het beheer aan de PG te geven indien de middelen op de begroting niet worden verhoogd en of de PG geen additionele middelen van zijn post ter beschikking stelt, volgens de respondent van de LrC.

Het OM, in de persoon van de Recherche coördinerend OvJ, geeft sturing voor wat betreft de strafrechtelijke onderzoeken aan de LrC. Het hoofd LrC in samenspraak met de Coördinator Operationele Zaken draagt zorg voor de uitvoering van de onderzoeksopdracht van de PG. Het resultaat wordt aangeboden aan de PG, die alsdan een vervolgingsbeslissing neemt.

Het functioneren van de LrC wordt niet geëvalueerd. 1 keer per maand is er een overleg met de PG. Daarin komen aspecten over onderzoeken en beheersaangelegenheden aan de orde.

Het OM is betrokken bij de opstelling van het jaarplan van de LrC en wordt in dezen vertegenwoordigd door de OvJ belast met de LrC, volgens een respondent van het OM. Er vindt overleg met de LrC plaats door deze OvJ over corruptie onderzoeken. Deze twee

personen, een coördinerend Recherche OvJ en een parketsecretaris geven sturing aan de onderzoeken die door de LrC worden gedaan. Binnen het OM wordt ook overleg gepleegd over de 'gevoelige zaken' zoals de corruptiezaken (integriteits kwesties).

De LrC heeft gedurende de inspectie aangegeven dat diverse acties zijn ondernomen teneinde de efficiëntie in de afhandeling en de kwaliteit van onderzoeken te verhogen. De acties die zijdens de leiding van de LrC zijn ondernomen zijn ondermeer het verhogen van de overlegfrequentie tussen het Hoofd LrC en de afdelingshoofden en tussen de laatstgenoemde functionarissen en het uitvoerend personeel, waarbij vaker de afhandeling en de kwaliteit van de LrC producten de aandacht kregen. Hierdoor werden volgens de LrC de dossiers vollediger en duidelijker. Daarnaast werd het contact met het OM geïntensiveerd door tweewekelijks of wekelijks (afhankelijk van de noodzaak) overleg te voeren waarbij met name de vorderingen binnen beide organisaties werden gemonitord. Met deze overlegstructuur werd getracht om de afhandelingstijd van de dossiers te monitoren.

3.4.5. De kennis van het personeel

Het OM heeft gedurende het onderzoek aangegeven dat de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van de LrC doorlopend de aandacht van het OM heeft. Er is geen kennis op het gebied van financieel rechercheren, analyse en digitaal rechercheren. Volgens het beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2011 - 2015 is de kwaliteit van de onderzoeken van de LrC sterk aan verbetering toe. Volgens het jaarverslag 2012 van de LrC blijft de efficiëntie in de afhandeling en de kwaliteit van onderzoeken een onderwerp van aanhoudende zorg, welke dan ook de hoogste prioriteit dient te behouden.

Volgens het OM is het van belang dat de LrC uitgerust is met afdoende expertise is. Dit is thans niet het geval. Sinds de splitsing van de Landsrecherche, als gevolg van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, wordt volgens het OM gewerkt aan de opbouw van de expertise en capaciteit bij de LrC. Dit is echter een moeizaam proces waarvoor op korte termijn een structurele oplossing moet komen. Het RST wordt voornamelijk ingezet voor onderzoeken van meer dan geringe aard en om bijstand aan de LrC te verlenen voor bepaalde corruptie onderzoeken.

Volgens een bevestiging bij het OM zal een aantal Landsrechercheurs op relatief korte termijn vanwege het bereiken van de pensioenleeftijd de dienst verlaten. Het is dan ook de vraag of het zinvol is om deze personen verder op te leiden terwijl zij daarna de dienst verlaten. De LrC heeft in de wederhoorfase aangegeven dat zij dit uitgangspunt niet delen. Volgens de LrC is het niet wenselijk om af te zien van het opleiden van het personeel ook al gaat het merendeel binnen enkele jaren met pensioen. De LrC meent wel dat er een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt, mede gelet op de duur, intensiteit en kosten verbonden

aan de opleidingen.

Volgens planning van de LrC zullen opleidingen ten behoeve van het personeel van de LrC die gericht zijn op kwaliteitsverbetering zowel intern als extern worden gevolgd. Er is een concept opleidingsplan opgesteld, welk plan ten tijde van het onderzoek nog niet was geformaliseerd. Het is de bedoeling van de LrC om tevens opleidingen te organiseren in samenwerking met zowel de Rijksrecherche als het ORV. De Raad heeft echter een nog niet geformaliseerd verbeterplan voor de LrC ontvangen waarvan opleidingen en werving en selectie onderdeel uitmaken.

Het OM heeft, volgens de respondent van het OM, inspraak ten aanzien van opleidingskeuze voor het personeel, maar kon ten tijde van het onderzoek niet aangeven in hoeverre deze in de praktijk invloed heeft. De LrC heeft in de wederhoorfase aangegeven niet op de hoogte te zijn van een mogelijke inbreng van het OM.

Als functievereiste voor een rechercheur bij de LrC geldt dat hij over een politiediploma en minstens 6 jaar ervaring als rechercheur moet beschikken. Verder moet hij een HBO werken denkniveau hebben en een Mbo-opleiding met specifiek vakgebied, basis recherche cursus, basis cursus criminele inlichtingen en opleiding hulpofficier van justitie hebben afgerond. Het zittende personeel van de LrC voldoet aan de meeste eisen. Het personeel ontbeert kennis op voornamelijk vakspecialistisch gebied zoals financieel en digitaal rechercheren, dossiervorming en analyse. Inmiddels heeft alle personeelsleden een HBO opleiding afgerond. De eisen op het gebied van ervaring als rechercheur zijn te rigide en voorkomen dat andere gekwalificeerde personen met een gelijkwaardige of zelfs met een hogere opleiding in dienst kunnen worden genomen volgens een bevrage.

Om de kennis van de Landsrechercheur te bevorderen werd vroeger interne sessies gehouden waarbij onder andere de bepalingen in het WvSr. en de rechtelijke uitspraken werden besproken. Er bestaat het voornemen om deze sessies weer op te starten. Verder heeft de LrC in de wederhoorfase aangegeven dat een cursus AOIC voor alle executieve medewerkers op het programma staat voor het eerste kwartaal van 2015. Daarnaast zijn gesprekken gaande met het ORV voor een cursus dossiervorming en de herhalingsopleiding HOvJ voor de eerste helft van het jaar.

3.4.6. De samenwerking

De LrC kan bijstand krijgen van het KPC, RST, de landsrecherche van één der landen en de Rijksrecherche over lokale zaken. Momenteel krijgt de LrC bijstand van het KPC en het RST, aldus de LrC. Er zullen samenwerkingsconvenanten met de soortgelijke diensten binnen het Koninkrijk worden afgesloten. Daarnaast kan volgens een respondent van het OM ook, als er expertise nodig is, met de FIOD worden samengewerkt. Volgens de respondent van de LrC is dit echter nooit voorgekomen. De samenwerkingen verlopen goed maar zijn afhankelijk van

de capaciteit van de dienst (land) waar bijstand is verzocht. Het RST verleent ook bijstand of kan zelfstandig internationale corruptieonderzoeken doen. De LrC moet ook in staat kunnen zijn om lokale en internationale corruptie zaken te onderzoeken. Met de huidige capaciteit lukt dat echter niet.

Tevens zijn de medewerkers inzetbaar in alle landen binnen het Koninkrijk. Landelijk werkt de LrC samen met het OM, het Ministerie van Justitie, en de technische opsporingsdienst.

4. Analyse

4.1. Reikwijdte

Een dergelijke handeling is ook strafbaar indien door het doen van giften aan een ambtenaar beoogd wordt een relatie met die ambtenaar te doen ontstaan en/of te onderhouden met het doel een voorkeursbehandeling te krijgen.³

4.2. Verdragen

Het Land Curaçao is aangesloten bij het Statuut betreffende de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Curaçao is geen partij is bij het OESO-verdrag. De bepalingen in het OESO-verdrag met betrekking tot de omkoping van buitenlandse ambtenaren zijn in het WvSr. opgenomen. Volgens een functionaris van de betrokken directie moet het Ministerie van Justitie eerst aangeven of de bepalingen ten aanzien van corruptie in het huidige WvSr. overeenstemmen met de verdragen. In het rapport van de TI 2013 werd reeds aanbevolen dat het Land Curaçao het OESO-verdrag moest ratificeren.⁴ Curaçao is evenmin aangesloten bij verdragen met betrekking tot corruptie zoals het VN-verdrag tegen corruptie (Trb. 2004, 11 Trb. 1998 2005, 244). De Raad is derhalve van oordeel dat medegelding bij dit soort verdragen ten goede zou kunnen komen voor het imago van Curaçao.

4.3. De strafwetgeving

De Raad constateert dat in het nieuwe WvSr. rekening is gehouden met de verdragsnormen zoals deze zijn neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa (27 januari 199, Trb. 2000, 130) inzake de Strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het aanvullende protocol van het verdrag van Raad van Europa (Trb. 2004, 226) en het OECD-verdrag tegen omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale transacties (Parijs, 17 december 1997, Trb 1998, 54). Zo is er bijvoorbeeld de definitie van ambtenaar uitgebreid.

Artikel 2:350 WvSr. stelt strafbaar de ambtenaar, die steekpenningen aanneemt en daarvoor iets doet dat niet in strijd is met zijn plicht, terwijl artikel 2:351 WvSr. de strafmaat verhoogt wanneer wel in strijd met de plicht wordt gehandeld. Een andere uitbreiding is dat het vragen van steekpenningen, ook als de steekpenningen uiteindelijk aan een derde partij ten goede is gekomen, strafbaar is. Tevens wordt strafbaar gesteld het aannemen van belofte in het vooruitzicht van zijn ambt.

Artikel 2:352 WvSr. is uitgebreid door het vragen van steekpenningen door rechters strafbaar

³ LJN: AT8330 27 september 2005 tegen de Antillen NV op 20 juni 2006 herhaald in LJN: AW3584.

⁴ National Integrity System Assessment Curaçao 2013 pagina 33.

te stellen.

De ambtenaar die opzettelijk met misbruik van zijn functie of positie iets doet of nalaat iets te doen ten einde enig voordeel voor hem of een ander te verkrijgen en de ambtenaar die sedert de uitoefening van zijn functie opzettelijk een significante verhoging van zijn vermogen vergaart, waaraan geen aannemelijke rechtmatige verkrijging ten grondslag ligt, is strafbaar gesteld. Volgens de MvT op het WvSr. moet de uitvoering van artikel 2:356 geflankeerd worden met bestuursrechtelijk beleid. Gesteld wordt dat ambtenaren bij hun aantreden een overzicht moeten overleggen van hun financiële positie en dat daardoor een goede regeling is vereist in verband met de bescherming van de privacy.

In het WvSv. zijn voornamelijk de BOB-wetgeving zeer effectief voor de bestrijding van corruptiezaken.

4.4. De beleidsaspecten

Uit het onderzoek van de Raad is gebleken dat er regels zijn vastgesteld om integer handelen van het bestuur en de ambtenaren te waarborgen. Deze regels zijn voornamelijk vastgesteld in de LMA. Daarnaast zijn er circulaire's waarin regels zijn gesteld, maar tijdens het onderzoek heeft de Raad niet kunnen vaststellen of de circulaire's voldoende bekend en toegankelijk waren. Er is een concept-gedragscode ontworpen, maar die nog niet is vastgesteld, terwijl duidelijke transparante regels van eminent belang zijn in het kader van integriteitsbewaking en integriteitsbevordering.

Het landsbesluit aanwijzing vertrouwensfunctie wordt nog niet uitgevoerd. De Raad acht het van belang om de regeling op korte termijn te implementeren aangezien de implementatie ervan bijdraagt aan de integriteit van bestuur.

Volgens respondenten worden alle relevante documenten bij indienstneming aan een ambtenaar overhandigd, zodat hij bekend is met de gestelde regels. Een aantal geïnterviewde topambtenaren waren ten tijde van het onderzoek echter niet bekend met de vastgestelde integriteitsregels.

Er is tevens een landsbesluit aanwijzing vertrouwensfunctie en veiligheidsonderzoeken vastgesteld. In voornoemd landsbesluit is bepaald dat voor het bekleden van bepaalde functies een veiligheidsonderzoek noodzakelijk is.

De integriteitsbepalingen zijn derhalve voornamelijk geregeld in de LMA. Daarnaast zijn er enkele diensten die eigen interne huisregels hebben vastgesteld.

4.4.1. Nevenactiviteit

De LMA behelst een regeling over nevenactiviteit. Uit de analyse van de bepaling blijkt dat er sprake moet zijn van beloning en moeten de activiteiten in relatie staan met het ambt. Onbezoldigde nevenwerkzaamheden behoudens bestuursfuncties vallen blijkbaar niet onder de definitiebepaling. In de definitiebepaling komen immers de volgende elementen voor: dienstbetrekking, nering en handel. Aangezien de ambtenaar in beginsel zelf moet oordelen of er sprake is van een meldplicht, is nadere toelichting van deze bepaling wenselijk door middel van ondermeer de zich nog in de voorbereidende fase bevindende concept-gedragscode vast te stellen. In de gedragscode zal ook rekening moeten worden gehouden met het grondrecht om arbeid te verrichten, welk recht een absoluut verbod op het verrichten van nevenwerkzaamheden in beginsel uitsluit.

4.4.2. Aanneming van geschenk

Er zijn regels gesteld ten aanzien van het aannemen van geschenken in de LMA en diverse circulaire's. Het uitgangspunt van het ministerie is dat er geen geschenken mogen worden aangenomen, terwijl de LMA voorschrijft dat geen geschenken mogen worden aangenomen zonder toestemming en dat de toestemming niet wordt verleend indien het geschenk een waarde hoger dan Naf.100,- vertegenwoordigt. Dit uitgangspunt is nergens vastgesteld terwijl de wettelijke bepaling evenmin een schoonheidsprijs verdient. Volgens voornoemde bepaling worden geschenken in ieder geval niet aangenomen indien er sprake is van schijn van belangenverstremgeling. De eerste volzin van het artikel behelst ogenschijnlijk een absoluut verbod om geschenken aan te nemen, maar dit wordt afgezwakt door de tweede volzin waarin is bepaald dat in ieder geval geen geschenken worden aangenomen bij schijn van belangenverstremgeling. In verband met de rechtszekerheid is het wenselijk om duidelijkheid hieromtrent te scheppen voor ambtenaren.

4.4.3. Gebruik van overheidsgoederen

Tijdens het onderzoek is gebleken dat overheidsgoederen, waaronder vervoermiddelen door ambtenaren werden gebruikt voor privédoeleinden, terwijl dit volgens de LMA niet is toegestaan. De Raad acht het van belang dat de regels hieromtrent zonodig worden aangescherpt en nageleefd.

4.4.4. Reizen op kosten van derden

De ambtenaar die voornemens is op kosten van derden te reizen, deelt dit mee volgens de LMA aan zijn hoofd van dienst, in ieder geval als er sprake zou kunnen zijn van belangenverstremgeling. De eerste volzin van het artikel behelst ogenschijnlijk een meldplicht, maar dit wordt afgezwakt door de tweede volzin waarin is bepaald dat de ambtenaar in ieder geval aan zijn superieur moet melden bij schijn van

belangenverstremgeling. In verband met de rechtszekerheid is het gewenst om duidelijkheid hierin te scheppen voor ambtenaren.

4.4.5. Vertrouwenspersoon

Volgens de LMA moeten de Ministers vertrouwenspersonen aanwijzen.

Er is geen uitvoering gegeven aan deze regeling. Het aanwijzen van vertrouwenspersonen wordt internationaal beschouwd als noodzakelijk in het kader van integriteitsbevordering. De Raad ziet geen reden om hier te lande van deze internationale norm af te wijken.

4.4.5. Integriteitsbewaking en integriteitsbevordering

Voor wat betreft de preventie van corruptie c.q. bevordering van integriteitsnormen bestaat binnen het ministerie van justitie geen vastgestelde procedures. Er zijn echter wel afspraken gemaakt tijdens SG beraad over dit onderwerp. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de concept-gedragscode. Het is essentieel om nadere regels vast te stellen in het kader van integriteitsbewaking en integriteitsbevordering. De behoefte hiervan wordt verstrekt door het feit dat integriteitsnormen mede afhankelijk zijn van normen die men zich zelf oplegt. Het is derhalve mede in het kader van de rechtszekerheid van belang om heldere en controleerbare normen vast te stellen in de gedragscode ter voorkoming dat de gedragscode in dode letters resulteert.

4.4.6. Disciplinaire procedures

Tijdens het onderzoek heeft de Raad van de geïnterviewde personen vernomen dat voor het opleggen van een disciplinaire straf een ambtenaar conform de LMA de toegang moet worden ontzegd. Dit is niet in overeenstemming met de procedure beschreven in de LMA. Nergens in de LMA wordt als voorwaarde gesteld dat een ambtenaar voorafgaand aan het opleggen van een disciplinaire straf de toegang zou moeten worden ontzegd. De Raad acht het van belang dat de verantwoordelijke ambtenaren bekend zijn met de juiste procedure. Formele gebreken in het proces kunnen immers averechts werken en zijn niet doeltreffend.

Een ander knelpunt bij de procedure inzake het disciplinaire traject is de afhandelingstermijn. Door de 'Red tape' binnen het ambtelijke apparaat worden deze termijnen vaak overschreden. De Raad constateert dat vanuit het Ministerie van Justitie stappen zijn ondernomen om de 'red-tape' weg te werken. De Raad is van oordeel dat het wegwerken van red-tape als een steeds terugkerend agendapunt moet voorkomen in de vergadering van de ambtelijke leidinggevenden.

De Raad heeft tevens geconstateerd dat de communicatie tussen de gemachtigden van de overheid en ambtenaren voor verbetering vatbaar is. Voorkomen moet worden dat de

overheid rechtszaken verliest als gevolg van gebrekkige communicatie tussen de gemachtigden en de voor het proces verantwoordelijke ambtenaren.

4.5. Activiteiten en de organisatie binnen de Justitiële keten

4.5.1.1. Activiteiten Ministerie van Justitie

De Raad heeft geconstateerd dat naast de LMA en overige dienst specifieke huisregels geen nadere gedragsregels zijn vastgesteld. Er is voorts een Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties dat nog niet wordt geïmplementeerd. De aanwijzing van de vertrouwensfuncties bij de SDKK heeft nog niet plaatsgevonden. Voor de LrC bestaat er een concept-verbeterplan LrC, dat alsnog formeel zal moeten worden vastgesteld en uitgevoerd. De Raad heeft geconstateerd dat de investering in de capaciteit als zeer pover kan worden gekwalificeerd.

De Raad heeft helaas moeten constateren dat binnen het Ministerie geen overleggen plaatsvinden met betrekking tot integriteitsonderwerpen. De Raad is van oordeel dat het Ministerie hierdoor geen voldoende zicht heeft op integriteitschendingen bij de diensten. Deze ongewenste situatie moet op korte termijn worden verbeterd aangezien de integriteit binnen het ambtelijk apparaat essentieel is om de deugdelijkheid van bestuur te waarborgen.

4.5.1.2. Kennis

Bij de diensten ontbeert de benodigde expertise voor het verrichten van complexe interne onderzoeken. Ten aanzien van elke fase, de preventieve, disciplinaire en strafrechtelijke fase is meer expertise vereist. Ten aanzien van de preventieve fase moeten ambtenaren meer praktische- en theoretische kennis opdoen zodat zij een adequaat beleid kunnen ontwikkelen. Voor wat betreft de disciplinaire fase heeft de Raad geconstateerd dat de leidinggevenden binnen het ministerie onvoldoende bekend zijn met de procedurele regels. Deze achterstand zou kunnen worden weggewerkt door middel van bijscholing en trainingen. De opsporing is in beginsel een taak van de LrC, maar wordt vanwege ondermeer gebrek aan expertise bij de LrC in de praktijk deels uitgevoerd door andere opsporingsorganisaties. Investering in de kennis van het personeel van de LrC is dringend noodzakelijk.

4.5.2.1. Openbaar Ministerie

Er zijn geen normen vastgesteld waaraan het OM zou moeten voldoen. De Raad acht het wenselijk dat er in de toekomst normen worden vastgesteld zodat het OM achteraf kan bepalen of zij de beoogde doelstellingen hebben gerealiseerd. Operationeel, tactisch en strategisch overleg vindt plaats alhoewel niet volgens de geplande frequentie. De 'Projekto Duradero' kan worden beschouwd als een aanwinst, maar laat onverlet dat de versterking van de LrC absoluut noodzakelijk is.

4.5.2.2. Kennis

Qua kennis van onderzoeken van corruptie is het OM op niveau. Uit het onderzoek van de Raad is gebleken dat de inzet van een uitgezonden parket secretaris aanzienlijk heeft bijgedragen in de kennisontwikkeling bij het OM. Voorts kan het OM een beroep doen op externe expertise. Het kennisniveau bij het OM is met inachtneming van de bestaande voorzieningen voldoende.

4.5.3. LrC

4.5.3.1. Organisatie

Gedurende de inspectie is komen vast te staan dat de Minister van Justitie het inrichting- en formatieplan van de LrC heeft goedgekeurd maar dat dit plan nog steeds niet wordt geïmplementeerd. Een aantal afdelingen van de LrC zijn nog steeds niet bemenst. De Raad constateert dat volgens de LrC dit mede te wijten is aan het uitblijven van de formalisering van de LrC. De Raad is van oordeel dat de formele vaststelling van de organisatorische inbedding LrC te veel tijd in beslag neemt, en dat dit een negatief effect heeft op de verdere ontwikkeling van de LrC.

De 24 Formatie-eenheden (Fte) zijn onderverdeeld over de drie afdelingen, waarvan 13 vacatures vacant waren ten tijde van het onderzoek. Dit betekent een onderbezetting van 54%. Binnen het overheidsapparaat werden pogingen ondernomen om een aantal landsrechercheurs en een administratieve bedrijfsondersteunende medewerker te werven, teneinde in bestaande vacatures te kunnen voorzien. Dit heeft echter niet het gewenste resultaat opgeleverd.

De afdeling Tactiek is niet op sterkte. De afdeling bestaat uit 7 personeelsleden en 1 coördinator. Conform het oude inrichtings- en formatieplan moet de afdeling uit 12 personeelsleden bestaan. De LrC is bezig met het parket van de PG een verbeterplan op te stellen met het doel om in het jaar 2018 een percentage van 80% bezetting te bereiken. In het nieuwe verbeterplan zijn er twee nieuwe functies opgenomen. De LrC mist voldoende expertise binnen de afdeling tactiek. Er is geen digitaal rechercheur, geen dossiervormer noch financieel rechercheur. De afdeling Bedrijfsvoering bestaat uit 1 medewerker en 1 coördinator. Er moet binnen deze afdeling nog 1 functie opgevuld worden.

De Raad constateert dat er dringend behoefte bestaat bij de LrC aan voldoende opgeleid personeel. De Raad benadrukt dat deze tekortkomingen in de organisatie van de LrC al jaren bekend zijn zonder dat er voldoende pogingen zijn verricht om de personele organisatie te verbeteren. Alle geconcipeerde plannen werden opgesteld en verdwenen geruisloos in de kasten.

4.5.3.2. Activiteiten

De LrC heeft geen specifieke activiteiten gepland ten aanzien van de bestrijding van corruptie. De LrC verricht in tegenstelling tot de planvorming op dit moment geen proactieve onderzoeken. Er was ten tijde van het onderzoek geen zicht op mogelijke strafrechtelijke activiteiten. De LrC heeft geen doelstellingen opgenomen in jaarplannen met betrekking tot aantal zaken en er wordt niet conform moderne inzichten namelijk informatiegericht gewerkt. De LrC is volstrekt afhankelijk van de inmiddels als achterhaald beschouwde werkwijze om uitsluitend reactief te werken.

4.5.3.3. Middelen

Ten aanzien van het personeelsbestand heeft de Raad geconstateerd dat zowel kwantitatief als kwalitatief verbeteringen vereist zijn. Het aantrekken van tactische rechercheurs en medewerkers voor de nieuwe afdeling RIO zijn prioriteiten op personeelsgebied binnen de LrC .Tijdens het onderzoek is tevens gebleken dat een aantal begrotingsposten niet worden uitgeput waardoor het resterende bedrag theoretisch wel, maar vanwege praktische knelpunten niet kan worden aangewend voor andere noodzakelijke activiteiten. Dit beschouwt de Raad als een zeer trieste zaak. Immers het uitblijven van de activiteiten is niet het gevolg van gebrek aan financiële middelen maar eerder het gebrek aan sturing en bureaucratie.

4.5.3.4. Beheer en sturing

De Raad constateert dat de plannen van de LrC. omtrent financieel zelfbeheer niet zijn geconcretiseerd. De Raad heeft tevens geconstateerd dat de sturing door het OM op de activiteiten van de LrC wel plaatsvindt.

4.5.3.5. Kennis van het personeel

De Raad constateert dat de rechercheurs van de LrC de nodige expertise ontberen zoals financieel en digitaal rechercheren. Er worden geen opleidingen verzorgd vanwege vermeend tekort aan financiële middelen. De investering in opleiding van het zittend personeel is anderzijds weinig zinvol aangezien de medewerkers binnenkort de pensioenleeftijd bereiken. Gelet op het vorenstaande dienen de opleidingsmogelijkheden naar het oordeel van de Raad kritisch te worden beoordeeld, waarbij ondermeer de kosten en de duur van de opleidingen in overweging worden genomen. De Raad is van oordeel dat de werving van nieuw personeel voor de LrC zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden zodat het vormingstraject binnen de organisatie kan worden opgestart en de LrC optimaal zijn wettelijke taak kan uitvoeren.

Er zijn geen concrete acties geconstateerd die op korte termijn zouden kunnen leiden tot kennisverbetering bij de LrC.

4.5.3.6. Samenwerking

De Raad constateert dat het KPC en het RST bijstand verlenen aan de LrC., Verder bestaat de mogelijkheid dat de LrC wordt bijgestaan door de landsrecherche van de andere landen binnen het koninkrijk en de Rijksrecherche. De Raad acht het wenselijk dat de in concept-samenwerkingsconvenanten opgenomen samenwerkingsafspraken worden geformaliseerd.

De Raad onderkent het belang aan samenwerking enerzijds maar wijst anderzijds tevens op de behoefte aan een volwaardige en professionele Landsrecherche voor Curaçao.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Wetgeving en beleid

De Raad concludeert dat de wetgeving in Curaçao met betrekking tot corruptiezaken voldoende waarborg biedt om corruptie effectief te bestrijden, alhoewel Curaçao een aantal verdragen ter bestrijding van corruptie nog niet heeft geratificeerd.

De Raad concludeert dat de implementatie van wetgeving onvoldoende is. Het WvSr. bevat bepalingen die met verschillende verdragen stroken, het WvSv. bevat de Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB-wetgeving), de LMA bevat bepalingen over integriteitsnormen, er is een Landsverordening integriteit bescherming Minister, er is een Landsbesluit aanwijzen vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken, er zijn interne gedragscodes per dienst binnen de overheidssector, er is een concept gedragscode voor overheidsambtenaren en verschillende circulaire. Voorschriften van de LMA omtrent het verbod van nevenactiviteit, het gebruik van overheidsgoederen, aanneming van geschenken behoeven echter nadere invulling. Er wordt geen uitvoering gegeven aan de Landsverordening integriteit bescherming Minister en aan het Landsbesluit aanwijzen vertrouwensfuncties. Er is een concept gedragscode voor overheidsambtenaren die nog niet is vastgesteld.

De Raad concludeert dat het beleid van de overheid ten aanzien van de bestrijding van corruptie voor verbetering vatbaar is. Er is een concept gedragscode voor de overheid die nog niet is geformaliseerd. Er zijn binnen de justitie twee diensten die onderzoeken kunnen verrichten naar integriteitsschendingen. Bij de andere diensten is er geen expertise om dergelijke onderzoeken te verrichten, waardoor die onderzoeken door de HROO van de overheid worden gedaan.

5.2. Organisatie

De Raad concludeert dat bij het OM voldoende personeelsleden zijn die ingezet kunnen worden bij de bestrijding van corruptie. Er is een coördinerend Recherche OvJ en een parketsecretaris die speciaal ingezet worden en belast zijn met sturing van de LrC in corruptiezaken. De aangetrokken parketsecretaris moet voor de komende tijd zorgdragen voor de nodige overdracht van kennis aan de OvJ's zodat dergelijke onderzoeken optimaal kunnen worden verricht.

De LrC kampt met structurele onderbezetting en is hierdoor niet in staat alle onderzoeken te verrichten. Het RST en het KPC verlenen ondersteuning. De kwaliteit van de LrC kan slechts

worden verbeterd als de openstaande vacatures met gekwalificeerde personen worden ingevuld.

De Raad concludeert dat de middelen bij de LrC nog niet zijn aangeschaft en dat de organisatie niet beschikt over de benodigde apparatuur om digitale en financiële onderzoeken te verrichten. Daarnaast beschikt de organisatie nog niet over af luisterapparatuur. Huisvesting en computersystemen zijn wel beschikbaar en optimaal.

Er is nauwe samenwerking tussen het OM en de LrC door middel van verschillende overlegstructuren. Verder krijgt de LrC ondersteuning van voornamelijk het RST. De Raad concludeert echter dat in mindere mate samenwerking plaatsvindt tussen de LrC en de andere diensten.

De Raad concludeert dat de kennis in het bestrijden corruptie in Curaçao niet voldoende is doordat bij de opsporingsinstantie (LrC) de benodigde expertise ontbreekt.

Bij het OM zijn er geen prestatie indicatoren vastgesteld, waardoor het resultaat niet kan worden gemeten. De Raad concludeert dat de activiteiten bij de LrC onvoldoende zijn. Een belangrijk proces in dit kader, namelijk het verrichten van proactieve onderzoeken, wordt door de organisatie niet uitgevoerd.

Het jaarverslag 2012 van de organisatie vermeldt dat in het jaar 2011 een aantal van 3 gevallen en in het jaar 2012 een aantal van 6 gevallen van schending van integriteit zijn onderzocht.

Aanbevelingen algemeen

1. Draag zorg voor de vaststelling van de concept-gedragcode op korte termijn;
2. Draag op korte termijn zorg voor een overlegstructuur waarbij integriteitsschendingen en onderzoeken worden besproken.
3. Overweeg de mogelijkheid om medegelding te vragen voor de verdragen over corruptie die het Koninkrijk heeft gesloten;
4. Draag zorg voor de opvulling van de openstaande vacatures bij de LrC;
5. Draag zorg voor bijscholing van het personeel van de LrC;
6. Draag zorg voor de aanschaf van de benodigde middelen en apparatuur voor de LrC;
7. Draag zorg voor de implementatie van bestaande wet- en regelgeving;

Ten aanzien van de LrC

1. Draag zorg voor verbetering van de samenwerking met de diensten ten einde het zicht op de activiteiten van de diensten te bewerkstelligen;

2. Stel in de jaarplannen prestatie indicatoren vast ten aanzien corruptiezaken en evalueer de resultaten in de jaarverslagen.

Ten aanzien van het OM

1. Draag zorg voor het stellen van prestatie indicatoren ten aanzien van corruptie en evalueer de behaalde resultaten in de jaarverslagen.

BIJLAGE I: Geïnterviewde personen

Ministerie van Justitie

Secretaris Generaal en
Sector Directeur

Openbaar Ministerie

Twee Officieren van
Justitie en 1 Parket
secretaris

Landsrecherche Curaçao

Hoofd van de
Landsrecherche