



De tenuitvoerlegging van geldboetes, schadevergoedingen en ontnemingen in Sint Maarten

De tenuitvoerlegging van geldboetes, schadevergoedingen en ontnemingen in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Augustus 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
Summary and recommendations	9
1. Inleiding	13
1.1. Inleiding en aanleiding	13
1.2. Doelstelling	13
1.3. Onderzoeksvraag	14
1.4. Onderzoeksaanpak en -methode	14
1.5. Afbakening	14
1.6. Leeswijzer	15
2. Executie in wet, beleid en praktijk	17
2.1. Wet- en regelgeving	17
2.1.1 Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering	17
2.1.2 Ministeriële regelingen	19
2.1.3 Het criminaliteitsbestrijdingsfonds	19
2.1.4 De stuurgroep misdaadbestrijding	19
2.2. Jaarplannen en jaarverslagen openbaar ministerie en Korps Politie Sint Maarten	19
2.3. Executie in de praktijk	19
2.3.1 Het oproepingsproces-verbaal	19
2.3.2 Geldboetes, de omvang	20
2.3.3 Schadevergoedingen	21
2.3.4 Wederrechtelijk verkregen voordeel	22
2.3.5 Gebruik van het wettelijk instrumentarium	22
2.3.6 Het criminaliteitsbestrijdingsfonds	22
3. Executie in Curaçao, Aruba en op Bonaire	25
3.1. Curaçao	25
3.2. Aruba	26
3.3. Bonaire	26
4. Analyse	29

Voorwoord

In zijn jaarplan 2014 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2014 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft de tenuitvoerlegging van vonnissen die inhouden dat een veroordeelde een boete of een schadevergoeding moet betalen of het geld dat hij met criminaliteit heeft verdiend, moet afstaan.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de stand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging van die vonnissen. In het onderzoek zijn ook de zaken betrokken die door het openbaar ministerie zelf worden afgedaan, voor zover in die afdoening aan verdachten de voorwaarde is gesteld dat zij schade dienen te vergoeden.

Uit de inspectie blijkt dat de registratie van financiële sancties en de praktijk van de tenuitvoerlegging ernstige gebreken vertonen en dringend aandacht behoeven. Teveel vonnissen leiden niet tot een betaling. Dat tast de geloofwaardigheid van het systeem aan, slachtoffers van criminaliteit krijgen veelal de schade niet vergoed en de overheid mist aanzienlijke inkomsten. Naar het oordeel van de Raad dient er, primair door het openbaar ministerie, met voortvarendheid te worden gewerkt aan structurele verbeteringen.

Dit onderzoek richt zich met name op het openbaar ministerie van Sint Maarten. Die organisatie en de geïnterviewden uit die organisatie werkten op constructieve wijze mee. De Raad dankt hen daarvoor nogmaals hartelijk.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H. Camelia, voorzitter
Mr. J.J. van Eck
Mr. F.E. Richards.

Samenvatting en aanbevelingen

Ingevolge de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad) belast met onder meer de algemene inspectie van het openbaar ministerie (hierna ook: OM). In zijn jaarplan heeft de Raad bepaald dat een inspectieonderzoek wordt verricht naar de uitvoering van de executietaak door het OM in Sint Maarten, voor zover het strafzaken betreft waarin een betalingsverplichting is opgelegd.

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij landsverordening of wet vastgestelde taken. Het OM is in het bijzonder belast met onder meer de handhaving van wettelijke regelingen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het doen uitvoeren van vonnissen en beschikkingen in strafzaken (de executietaak).

Deze executietaak bevat meer dan de materie waarop dit onderzoek zich richt. In eerdere onderzoeken van de Raad kwamen andere aspecten van de executietaak van het OM aan de orde.

Dit rapport bevat het antwoord van de Raad op de vraag in hoeverre het openbaar ministerie invulling geeft aan zijn taak om vonnissen in strafzaken te doen uitvoeren waarin een boete, een schadevergoeding of het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is opgelegd, en hoe het OM omgaat met het realiseren van een schadevergoeding in zaken die het zelf afdoet.

Uit het onderzoek blijkt dat veel informatie, nodig voor het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de actuele praktijk, niet voorhanden en niet te genereren is. Zo kon de Raad bijvoorbeeld niet beschikken over aantallen zaken waarin een transactie werd betaald, de aantallen boetes die werden geïnd, en de totaalbedragen die werden ontvangen doordat boetes en transacties werden voldaan. Daardoor kon slechts indicatief worden vastgesteld tot welke bedragen jaarlijks wel boetes worden opgelegd, maar niet worden geïnd. Ook gegevens over het aantal zaken waarin een verdachte of veroordeelde een schade diende te vergoeden en de mate waarin die schadevergoeding ook daadwerkelijk werd gerealiseerd, bleken te ontbreken.

Voor zover de Raad zicht heeft kunnen krijgen op de praktijk van tenuitvoerlegging, rijst een zorgelijk beeld op. Zo wordt zeker de helft, maar waarschijnlijk een aanzienlijk groter deel van de door de rechter opgelegde boetes niet geïnd. Uiterst waarschijnlijk lijkt ook dat het eerder uitzondering dan regel is wanneer een slachtoffer, na een beslissing van de rechter of het OM, een schadevergoeding ontvangt.

Dat de betrokken diensten, in het bijzonder het OM, niet over informatie blijken te beschikken waarmee een beeld kon worden gevormd van de uitvoering van een van de kerntaken van die organisatie acht de Raad zorgwekkend. Zorgwekkender is evenwel, dat zelfs in individuele zaken niet kan worden vastgesteld of en in hoeverre een door de rechter opgelegde straf of maatregel ten uitvoer is gelegd en of het wettelijk instrumentarium (als stok achter de deur) is ingezet wanneer de veroordeelde onwillig blijkt. De beperkte aandacht voor en onvolkomenheden in de administratie betreffende deze kerntaak lijken symptomatisch voor de totale taakuitvoering op dit terrein. Op grond van de wel beschikbare cijfers en de in interviews verkregen informatie gaat de Raad ervan uit dat de feitelijke situatie nog minder rooskleurig is dan uit de cijfers kan blijken.

Boetes worden voor een belangrijk deel niet betaald en slachtoffers krijgen na een beslissing van de rechter of het OM veelal geen schade vergoed. En dat blijft voor degene die moet betalen zonder consequenties. De tenuitvoerlegging van vonnissen in strafzaken waarin een betalingsverplichting is opgenomen onderscheidt zich van andere vormen van incasso door de wettelijke mogelijkheden om betaling te bevorderen. Wanbetalers kunnen worden gedetineerd of alsnog worden gedagvaard. Van dat wettelijk instrumentarium wordt in Sint Maarten geen gebruik gemaakt.

De Raad acht de huidige situatie zorgwekkend. Rechterlijke vonnissen behoren ten uitvoer te worden gelegd. Onvolkomenheden in de executie raken de geloofwaardigheid van het systeem.

Een slachtoffer dat schade lijdt door een strafbaar feit mag verwachten dat de overheid de mogelijkheden benut om binnen het strafproces de vergoeding van de schade te bevorderen en dat die overheid zich inspant om het daadwerkelijk tot vergoeding van schade te leiden.

De Raad constateert een grote discrepantie tussen enerzijds het belang dat het OM blijkens jaarverslagen hecht aan de executietaak en aan de belangen van slachtoffers en anderzijds de uitvoering van dat beleid.

Niet geïncasseerde boetes betekenen voorts gederfde inkomsten. Jaarlijks wordt zeker Naf 300.000 niet geïnd, ofwel 45% van de opgelegde boetebedragen, maar zeer aannemelijk is dat dit bedrag feitelijk hoger is.

In dit onderzoek oriënteerde de Raad zich op de wijze waarop in de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk door het OM de executie van geldboetevonnissen wordt uitgevoerd. Resultaten zijn naar de overtuiging van de Raad te behalen wanneer gebruik wordt gemaakt van de wettelijke bepalingen die de executie van geldboetes doen verschillen van andere soorten van incasso. De veroordeelde die niet betaalt, behoort te worden ingesloten voor het ondergaan van de door de rechter opgelegde vervangende hechtenis. Ervaringen elders wijzen uit dat een transparant beleid niet resulteert in een overmatig beroep op schaarse cellen, maar vooral tot een andere betalingsmoraal. Het OM in Sint Maarten vond met de aanduiding 'Pay or stay' al een passende aanduiding voor die aanpak. De Raad is van oordeel dat het snel tot uitvoering van die aanpak moet komen. Het gegeven dat door de minister van Justitie in de eerste helft van 2014 een multidisciplinaire werkgroep in het leven is geroepen die de opdracht heeft het verkeersboetesysteem te verbeteren, stemt hoopvol.

De opbrengsten van boetes behoren tot de inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds. Het beheer van dat fonds ligt bij de minister van Justitie. Dat beheer kent geen democratische controle. Conform de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds dient bij de jaarlijkse begroting een beleidsplan te worden gevoegd waarin projecten zijn vermeld die in aanmerking komen voor financiering uit het criminaliteitsbestrijdingsfonds. De Raad acht het gewenst dat vorm wordt gegeven aan de stuurgroep misdaadbestrijding en dat deze een adviserende taak krijgt ten aanzien van het beheer van het fonds.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de tenuitvoerlegging van geldboetes, schadevergoedingen en ontnemingen in Sint Maarten doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

Ten aanzien van het openbaar ministerie:

1. Richt de administratie zodanig in dat betrouwbare data kunnen worden gegenereerd over de aard en omvang van opgelegde financiële sancties en de executie daarvan.
2. Richt het proces zodanig in dat de veroordeelde die wil betalen gefaciliteerd wordt.
3. Benut de wettelijke bevoegdheden ingeval niet wordt betaald.

Ten aanzien van het criminaliteitsbestrijdingsfonds:

4. Voeg bij indiening van de jaarlijkse begroting een beleidsplan waarin projecten zijn vermeld die in aanmerking komen voor financiering uit het criminaliteitsbestrijdingsfonds.
5. Leidt het daartoe, dat de stuurgroep misdaadbestrijding wordt opgericht en betrek deze bij het beheer van het criminaliteitsbestrijdingsfonds.

Summary and recommendations

As a result of the Dutch Kingdom Act regulating the Council on Law Enforcement (hereafter: the Council), one of the responsibilities of the Council is the inspection of the overall functioning of the Public Prosecutor's Office. In its annual plan the Council determined to research the implementation by the St. Maarten Public Prosecutor's Office of their execution task insofar this concerns criminal proceedings where the payment of a fine or damages has been imposed.

The Public Prosecutor's Office is responsible for the judicial enforcement of law and order and for other tasks determined by national ordinance or by law. In particular, this Office is charged with the enforcement of legal regulations, investigating and prosecuting crimes and sees to the execution of sentences and decisions in criminal cases (execution task).

The execution tasks include more aspects than what this research is focused on. The Council examined other facets of the execution tasks by the Public Prosecutor's Office in earlier investigations.

This report contains the Council's answer to the question: to what extent does the Public Prosecutor's Office fulfill its duty to enforce verdicts involving the payment of fines, claims for damages or the seizure of illegal profit ordered in criminal cases; and how does this Office enforce the payment of damages in cases the Office handles itself?

The research shows that the information necessary to paint a reliable picture of the actual situation is unavailable and cannot be generated.

For instance, the Council could get no information as to the amount of cases involving the settlement of a transaction, the amount of fines that were collected, or about the total amounts recovered from various transactions or payments of fines.

Therefore the Council could only get an indication of the amount of money issued fines represent on a yearly basis, but not of the recovered amounts. Information about the amount of cases where a suspect or a convicted person had to pay for damages is unavailable, as well as any information as to what extent said damages were actually recovered.

The insight the Council has been able to gain concerning the implementation process gives the Council reasons for concern. Certainly half, but probably a significantly higher part of the fines imposed by a judge are not collected. It seems therefore highly likely that in spite of the decision imposed by the judge or the Prosecutor, it is sooner the exception than the rule that a victim collects the compensation.

The Council considers it worrying that the departments involved, and in particular the Public Prosecutor's Office, appear to have no available information necessary to fathom the implementation of one of their core activities. Yet more alarming however, is that even in individual cases it is not possible to determine if or to what extent a sentence or measure imposed by the judge has been executed, and whether the legal instruments are implemented (as deterrents) when faced with a convicted person reluctant to comply.

The limited interest for, as well as the flaws in the management of these key tasks appear to be symptomatic of the whole performance in this field. Based on the figures that are available and according to the information obtained during the various interviews, the Council assumes that the actual situation is even less auspicious than could be reflected by figures.

A significant amount of fines do not get paid, and more often than not victims do not get compensation after a decision from the judge or the prosecutor, a situation that remains without consequences for the violator. Implementing a judgment in criminal cases that involve a sentence to pay damages or fines differs from other means of debt-recovery, thanks to the existing legal options to enforce payment. Those who default on their payments can be detained or even subpoenaed. In St. Maarten these legal instruments are not applied.

The Council considers the current situation disconcerting. Court rulings ought to be executed; flaws in the execution process undermine the system's credibility.

The victim of a crime who suffers damages has the right to expect that the authorities not only proceed with due

diligence in expediting the reimbursement of the damages within the criminal proceedings but that they indeed endeavor to bring about compensation through criminal proceedings. The Council notices a big discrepancy between, on the one hand, the importance the Public Prosecutor's Office attaches to the execution tasks and to the victims' interests according to its annual report, and the implementation of that policy on the other hand. Furthermore, unrecovered fines represent lost revenues. Each year, uncollected fines certainly amount to NAF 300,000 which represents 45% of the imposed fines, but it is very likely that in reality this amount is higher.

In its research the Council focused on methods implemented by the Public Prosecutor's Office in other countries within the Caribbean part of the Kingdom to collect moneys owed as a result of a sentence. The Council is convinced that the best results will be obtained when using the legal provisions specifically designed to allow for a different implementation of debt recovery than the regular debt-collectors. The convict who does not pay needs to be incarcerated to undergo the alternative imprisonment sentence imposed by the judge. Experience elsewhere demonstrates that a transparent policy does not result in an excessive pressure on cells that are already scarce, but that it does lead above all to different payment ethics. The term 'Pay or Stay', crafted by the St. Maarten Public Prosecutor's Office is a fitting label for this approach. The Council finds that this policy needs to be applied without further delay. It is therefore encouraging to note that in the first half of 2014 the Minister of Justice created a multi-disciplinary workgroup for the purpose of improving the collection of traffic fines.

The proceeds from fines are part of the Crime Fund's revenue. The Minister of Justice is charged with its management. However, this management knows no democratic control. Based on the Crime Fund National Ordinance, the annual budget ought to include a policy plan that indicates qualifying projects to be financed by the Crime Fund. The Council considers it desirable to shape up the steering committee for the fight against criminality and to entrust it with an advisory role in the management of the Fund.

Recommendations

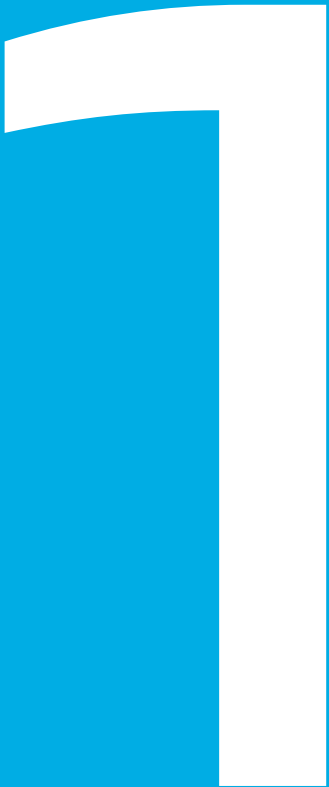
Based on the research into the implementation of fines, damages and confiscations in St. Maarten the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice:

Concerning the Public Prosecutor's Office:

1. Establish an administration in such a way that it will generate reliable data regarding the nature and the scope of imposed financial sanctions and their implementation.
2. Set-up a system that will support the convicts willing to pay.
3. Make use of the authority granted by law once convicts default on their payment.

Concerning the Crime Fund:

4. Join a policy plan listing the various projects that qualify for funding by the Crime Fund to the annual budget.
5. Guide the process toward the creation of the steering committee for the fight against criminality, and involve it in the management of the Crime Fund.



Inleiding

1.1. Inleiding en aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in zijn jaarplan 2014 aangegeven welke inspectieonderzoeken hij in 2014 zal uitvoeren. Mede naar aanleiding van de resultaten van de onderzoeken naar slachtofferhulp, reclasseringsinstellingen en detentiecapaciteit in Sint Maarten heeft de Raad besloten de tenuitvoerlegging van vonnissen waarin een financiële sanctie is opgelegd aan een inspectie te onderwerpen. Concreet gaat het daarbij om vonnissen waarin de rechter een geldboete, de verplichting om schade te vergoeden of de maatregel van het betalen van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft opgelegd.

De Raad acht dit aspect van de executietaak van het openbaar ministerie (hierna ook: het OM) om een aantal redenen van groot belang. In het jaarplan van de Raad 2014 staat:

‘Rechterlijke vonnissen behoren ten uitvoer te worden gelegd. Onvolkomenheden in de executie raken de geloofwaardigheid van het systeem.’

Het aantal justitiabelen dat met het strafrecht in aanraking komt vanwege feiten waarvoor een geldboete wordt opgelegd, is relatief groot. In 2012 werden door de rechter in Sint Maarten 2163 vonnissen uitgesproken ter zake van overtredingen. Nagenoeg alle vonnissen waarin een geldboete wordt opgelegd betreffen overtredingen, en in nagenoeg elke overtredingszaak wordt een geldboete opgelegd. Wanneer het niet komt tot tenuitvoerlegging van die vonnissen tast dat, zeker ook door het volume, de geloofwaardigheid van het systeem aan en kan een situatie ontstaan waarin de overheid -te beginnen met de opsporingsambtenaar die een proces-verbaal uitschrijft- niet meer serieus genomen wordt. Evenzo is het van belang en van invloed op de geloofwaardigheid van het systeem dat aan opgelegde verplichtingen om schade te vergoeden wordt voldaan en dat veroordeelden hun door criminaliteit verkregen vermogen daadwerkelijk kwijt raken wanneer de rechter daartoe heeft veroordeeld. In de inspectie wordt ook betrokken de afdoening van het OM waarin aan de verdachte de voorwaarde van het vergoeden van schade ter voorkoming van strafvervolgung wordt opgelegd.

1.2. Doelstelling

Het doel van deze inspectie is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het openbaar ministerie in Sint Maarten invulling geeft aan zijn taak om strafrechtelijke vonnissen, voor zover daarin een betalingsverplichting voor een veroordeelde is opgenomen, ten uitvoer te doen leggen. Tevens wil de Raad bezien op welke wijze het OM bevordert dat schadevergoeding door een verdachte aan slachtoffers plaatsvindt in zaken die door het OM worden afgedaan.

In dit onderzoek heeft de Raad ook informatie ingewonnen over de executie van geldboetevonnissen in de landen Curaçao en Aruba en op Bonaire. Daardoor kunnen inspanningen en resultaten in de verschillende landen met elkaar worden vergeleken en kunnen mogelijke ‘best practices’ worden onderkend.

Daar waar geraden doet de Raad aanbevelingen voor verbetering. De Raad beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van vonnissen en de OM-afdoening met de component schadevergoeding.

Dit rapport geeft de resultaten van het onderzoek in Sint Maarten weer.

Ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek heeft de Raad kennis genomen van initiatieven van de minister op dit terrein. Een werkgroep met vertegenwoordigers van diverse betrokken instanties is geformeerd. Deze dient de minister te adviseren en voorstellen te doen met betrekking tot de praktijk van de inning van verkeersboetes. De Raad verwacht dat onderhavig rapport zal bijdragen aan de werkzaamheden van die werkgroep.

1.3. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre geeft het openbaar ministerie invulling aan zijn taak om vonnissen in strafzaken te doen uitvoeren waarin een boete, een schadevergoeding of het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is opgelegd, hoe gaat het openbaar ministerie om met schadevergoeding in zaken die het OM zelf afdoet, en zijn er verbetermogelijkheden?

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre legt het OM vonnissen inzake een geldboete ten uitvoer?
2. In hoeverre legt het OM vonnissen met als bijzondere voorwaarde schadevergoeding ten uitvoer?
3. Op welke wijze gaat het OM om met de schadevergoeding in zaken die het zelf afdoet?
4. In hoeverre legt het OM de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ten uitvoer?
5. Zijn er verbetermogelijkheden?

1.4. Onderzoeksaanpak en -methode

De inspecteurs van de Raad hebben dit onderzoek uitgevoerd in de maanden maart en april 2014. De inspecteurs hebben eerst een juridisch onderzoek verricht waarbij (jaar)plannen en -verslagen en rapporten zijn bestudeerd en de daarin voorkomende data en informatie zijn verzameld. Vervolgens zijn de openbaar ministeries in Sint Maarten, Curaçao en Aruba en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie benaderd met het verzoek om ontbrekende data te verstrekken.

Het Gemeenschappelijk Hof verleende inzage in de zogenoemde audiëntiebladen over de jaren 2010 tot en met 2013. Op deze bladen is door de griffier -per zitting- de inhoud van de uitspraak opgetekend.¹ Aan de hand van deze lijsten heeft de Raad de uitspraken waarin door de strafrechter een boete, een schadevergoedingsverplichting of een ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel werd opgelegd geïnventariseerd.

De officier van justitie met de portefeuille executie, de beleidsmedewerker en de medewerker administratie tot wier taken de executie behoort van het OM Sint Maarten werden in dit onderzoek geïnterviewd. Ook werd met de manager ondersteuning en executie van het parket Curaçao gesproken. Het hoofd van de afdeling Justitiële Zaken van het ministerie van Justitie, belast met de dagelijkse leiding van het criminaliteitsbestrijdingsfonds, werd eveneens geïnterviewd.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld, die zijn vastgesteld nadat de betrokkenen deze hadden geaccordeerd. De Raad heeft zijn onderzoeksbevindingen en conclusies gebaseerd op de informatie die langs deze verschillende wegen is verzameld.

1.5. Afbakening

Het openbaar ministerie is belast met de tenuitvoerlegging van alle vonnissen die door de strafrechter zijn gewezen. Daarin kunnen geldboetes, maar bijvoorbeeld ook vrijheidsstraffen of dienstverleningen zijn opgelegd. In de eerdere onderzoeken van de Raad naar de detentiecapaciteit, naar slachtofferhulp en naar reclassering zijn de twee laatstgenoemde aspecten van die taak van het OM aan de orde geweest. Daarom ligt in dit onderzoek de focus op de wijze waarop het openbaar ministerie omgaat met zaken, waarin wordt beoogd dat een veroordeelde of een verdachte betaalt.

De Raad onderzocht deze materie over de periode van 2010 tot en met 2013. Data uit 2009 en informatie die in 2014 over de onderzoeksperiode werd verkregen zijn in het onderzoek betrokken.

¹ Het betreft uitspraken in eerste aanleg, of er hoger beroep is ingesteld blijkt niet.

1.6. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek in Sint Maarten. Eerst gaat de Raad in op de meest relevante wet- en regelgeving en op de jaarplannen en jaarverslagen van het OM en van het Korps Politie Sint Maarten (hierna het KPSM). De Raad vermeldt daarna in dat hoofdstuk de praktijk van de executie zoals die in het onderzoek is gebleken. In hoofdstuk 3 geeft de Raad de bevindingen weer met betrekking tot de executie van geldboetes in Curaçao, Aruba en Bonaire. In hoofdstuk 4 vermeldt de Raad zijn conclusies.

2

Executie in wet, beleid en praktijk

Het toetsingskader van het onderzoek naar de tenuitvoerlegging van vonnissen met een financiële sanctie en de praktijk van de schadevergoeding in zaken die het OM zelf afdoet wordt allereerst gevormd door wet- en regelgeving. Daarnaast toetst de Raad in dit onderzoek aan de planvorming inzake beoogde doelstellingen en resultaten. De relevante wet- en regelgeving en de relevante delen van de jaarplannen van het OM Sint Maarten zijn hierna weergegeven. Geïnde boetegelden zijn inkomsten voor het criminaliteitsbestrijdingsfonds. Daarom wordt hierna ook aan dat fonds aandacht besteed.

2.1. Wet- en regelgeving

Het openbaar ministerie is belast met het doen uitvoeren van vonnissen en beschikkingen in strafzaken.² De tenuitvoerlegging geschiedt op last van het openbaar ministerie.³

2.1.1 Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering

De transactie

In geval van overtredingen kan de officier van justitie de verdachte een transactie aanbieden. De verdachte voorkomt strafvervolgning door het betalen van het transactiebedrag.⁴

De officier van justitie heeft in Sint Maarten nog niet een expliciet in de wet vastgelegde bevoegdheid om een transactie aan te bieden wanneer sprake is van verdenking van een misdrijf.⁵ De officier van justitie heeft echter wel de bevoegdheid om af te zien van vervolging en daaraan voorwaarden te verbinden.⁶ Een voorwaarde kan zijn het betalen van een geldbedrag, waarmee de modaliteit de facto nagenoeg gelijk is aan die van de transactie in overtredingszaken.

De officier van justitie kan met een verdachte of een veroordeelde een schikking aangaan betreffende de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.⁷

De geldboete

De geldboete behoort tot de hoofdstraffen die door de rechter kunnen worden opgelegd.⁸ In het vonnis wordt de duur van de vervangende hechtenis bepaald. Deze mag niet meer bedragen dan een dag voor elke vijfentwintig gulden van de opgelegde geldboete.⁹ Een geldboete dient te worden betaald binnen een te stellen termijn.¹⁰ Na afloop van deze termijn is de veroordeelde bevoegd verhaal of tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te voorkomen door het betalen van een (met maximaal 10%) verhoogd bedrag. Wanneer de boete niet (geheel) wordt betaald vindt, indien de omstandigheden dat toelaten en na voorafgaande schriftelijke waarschuwing, verhaal op de goederen en inkomsten van de veroordeelde plaats.¹¹ Voor zover verhaal achterwege blijft, wordt de boete vervangen door hechtenis.¹² Het openbaar ministerie kan afzien van het nemen van verhaal.¹³

² Artikel 9 Rijkswet openbare ministeries.

³ Artikel 605 Wetboek van Strafrecht.

⁴ Artikel 76 Wetboek van Strafrecht.

⁵ Deze bevoegdheid is wel vastgelegd in artikel 1:149 e.v. van het nieuwe Wetboek van Strafrecht. Dit wetboek is bekrachtigd en gepubliceerd, maar nog niet in werking getreden. De invoeringslandsverordening die de inwerkingtreding mogelijk moet maken, ligt momenteel (augustus 2014) bij de Raad van Advies ter behandeling.

⁶ Artikel 207 Wetboek van Strafvordering.

⁷ Artikel 503b j° 635a Wetboek van Strafvordering.

⁸ Artikel 9 Wetboek van Strafrecht.

⁹ Artikel 27, lid 7 Wetboek van Strafrecht.

¹⁰ Artikel 27, lid 2 Wetboek van Strafrecht.

¹¹ Artikel 27, lid 3 Wetboek van Strafrecht jo. artikel 629 Wetboek van Strafvordering.

¹² Artikel 27. Lid 4 Wetboek van Strafrecht.

¹³ Artikel 629, lid 2 Wetboek van Strafvordering.

Verjaring

Het recht om een vonnis waarin een geldboete ter zake van een overtreding is opgelegd ten uitvoer te leggen, vervalt na 32 maanden.¹⁴

Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel

Aan een veroordeelde kan door de rechter de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan het Land ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.¹⁵

In de uitspraak waarin de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt opgelegd, neemt de rechter op dat vervangende hechtenis zal worden toegepast wanneer noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag volgt. Deze hechtenis kan hoogstens zes jaren bedragen.¹⁶

Schadevergoeding door de rechter opgelegd

De rechter kan bij vrijheidsstraffen van ten hoogste zes jaren bevelen, dat een deel van die straf niet ten uitvoer zal worden gelegd.¹⁷ Daaraan kan hij voorwaarden verbinden, waaronder de bijzondere voorwaarde van gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade binnen een door de rechter te stellen termijn.¹⁸

Schadevergoeding als bijzondere voorwaarde bij een sepot

Wanneer de officier van justitie afziet van vervolging en daaraan voorwaarden verbindt, wordt in het bijzonder acht geslagen op de belangen van de benadeelde partij.¹⁹ De officier van justitie licht de benadeelde partij in over zijn beslissing om al dan niet te vervolgen, en wijst haar op de mogelijkheid om beklag te doen in geval van niet vervolging.²⁰

Executie

Onherroepelijke vonnissen worden zodra mogelijk ten uitvoer gelegd.²¹

De tenuitvoerlegging van vonnissen houdende een veroordeling tot een geldboete, geschiedt door het openbaar ministerie. Bij landsbesluit houdende algemene maatregelen, kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de plaats van betaling van geldboeten.²² Het OM bepaalt de dag waarop een geldboete uiterlijk moet worden betaald. Het OM ziet er op toe dat de veroordeelde hierover tijdig wordt ingelicht. De boete moet, ook wanneer uitstel van betaling wordt verleend of betaling in termijnen wordt toegestaan, binnen twee jaar nadat het vonnis onherroepelijk is geworden zijn voldaan.²³ Indien verhaal onmogelijk blijkt of daarvan wordt afgezien, wordt, na voorafgaande schriftelijke waarschuwing en niet eerder dan veertien dagen na die waarschuwing, de vervangende vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd.²⁴

Het OM kan voor de tenuitvoerlegging van vonnissen een bijzondere of algemene last geven aan deurwaarders en aan de politie. Ter aanhouding van de veroordeelde kan elke plaats worden betreden (met inachtneming van de wettelijke bepalingen ten aanzien van betreden van een woning).

Bovenstaand zijn de bepalingen uit het thans geldende recht weergegeven. Naar het zich laat aanzien is de invoering van nieuwe wetgeving aanstaande. Die voorziet in verhogen van boetes die van rechtswege intreden wanneer niet wordt betaald. Een veroordeelde dient dan, wanneer hij niet op een eerste aanschrijving betaalt, te worden aangemaand waarbij de boete met Naf 50 is verhoogd. Wanneer ook dan geen betaling wordt gedaan, volgt een verhoging met 20%, doch ten minste met Naf 50. Deze nieuwe wetgeving betekent een substantiële toename van de bewerkelijkheid van het voeren van administratie van boetes.

¹⁴ Artikel 78 j° 72 Wetboek van Strafrecht.

¹⁵ Artikel 38e Wetboek van Strafrecht.

¹⁶ Artikel 27a Wetboek van Strafrecht.

¹⁷ Artikel 17 Wetboek van Strafrecht.

¹⁸ Artikel 17c Wetboek van Strafrecht.

¹⁹ Artikel 207 Wetboek van Strafvordering.

²⁰ Artikel 209 Wetboek van Strafvordering.

²¹ Artikel 615 Wetboek van Strafvordering.

²² Artikel 628 Wetboek van Strafvordering.

²³ Artikel 615 Wetboek van Strafvordering.

²⁴ Artikel 629 Wetboek van Strafvordering.

2.1.2 Ministeriële regelingen

De **Instructie transactiegelden**²⁵ bevat bepalingen over de administratie die door het openbaar ministerie en door de ontvanger worden gevoerd, en de wijze waarop en frequentie waarmee de aansluiting tussen die twee administraties plaatsvindt.

De **Instructie verantwoording boetegelden**²⁶ bevat soortgelijke bepalingen ten aanzien van geldboetes. De instructie voorziet in wekelijkse informatie aan het parket door de ontvanger over betaalde boetes, maar ook in een zodanige administratie dat de saldi van openstaande -en ten uitvoer te leggen- boetes per kwartaal blijken.

2.1.3 Het criminaliteitsbestrijdingsfonds

Sint Maarten kent de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds.²⁷ De inkomsten van dit fonds zijn onder meer de opbrengsten verkregen uit de inning van geldboetes en de vastgestelde bedragen ter ontneming van door middel van een strafbaar feit verkregen voordeel.

2.1.4 De stuurgroep misdaadbestrijding

Bij het landsbesluit stuurgroep misdaadbestrijding²⁸ is een stuurgroep misdaadbestrijding ingesteld. Deze stuurgroep dient richting te geven aan de bestrijding en voorkoming van misdaad in Sint Maarten. Tot de taken van de stuurgroep behoren onder meer het adviseren van de Ministerraad met betrekking tot de bestrijding en de voorkoming van misdaad in Sint Maarten en het in opdracht van de Ministerraad zorgdragen voor het opzetten, begeleiden, financieren en bemannen van projecten op het terrein van de bestrijding en voorkoming van misdaad.

2.2. Jaarplannen en jaarverslagen openbaar ministerie en Korps Politie Sint Maarten

De Raad heeft in de jaarplannen voor 2011, 2012 en 2013 van het parket Sint Maarten geen concrete, kwantitatieve ambities ten aanzien van de executie van geldboetes aangetroffen. In de jaarverslagen (sinds 2011) en jaarplannen (sinds 2012) besteedt het openbaar ministerie Sint Maarten wel aandacht aan de executie van geldboetes. Dat gebeurt vooral in algemene bewoordingen. Terugkerend thema is het benadrukken van het belang van executie, de inkomsten die worden misgelopen, en -vooral- het cellentekort dat executie van geldboetes in de weg zou staan.

In jaarplannen noch jaarverslagen zijn concrete en kwantitatieve gegevens opgenomen over de inspanningen en resultaten op het terrein van de executie van geldboetes en van andersoortige vonnissen met een financiële component.

In jaarplannen van het KPSM komen taken op het gebied van de executie van vonnissen niet voor. In het jaarplan 2014 van het KPSM is de ambitie opgenomen om 4000 oproepingsprocessen-verbaal (hierna ook: OPV's) aan te leveren aan het OM. Dat zou betekenen een toename van 50% ten opzichte van de instroom bij het OM in voorgaande jaren.

2.3. Executie in de praktijk

2.3.1 Het oproepingsproces-verbaal

Het overgrote deel van zaken dat in een te executeren geldboete resulteert, begint met een OPV. Om die reden wordt hierna het proces in deze zaken weergegeven.

De start van het proces is het moment dat een opsporingsambtenaar op heterdaad een overtreding constateert en besluit hiervan een proces-verbaal op te maken. De verbalisant vult dan een oproepingsproces-verbaal in. Op dat OPV vermeldt hij onder meer de personalia van de verdachte, de overtreding die hij heeft geconstateerd, een zittingsdatum en het bedrag door betaling waarvan de verdachte vervolging kan voorkomen (het transactiebedrag).

Het OPV wordt in drievoud opgemaakt, de verdachte krijgt een exemplaar. Dit exemplaar geldt als een in persoon betekende dagvaarding.

Het KPSM voert een administratie van de uitgeschreven OPV's, en biedt deze wekelijks aan bij het OM. Door het OM worden deze

²⁵ AB 2010, GT no. 1 en AB 2010, GT no. 30.

²⁶ AB 2010, GT no. 1 en AB 2010, GT no. 30.

²⁷ AB 2013, GT no. 170.

²⁸ AB 2013, GT no. 166.

OPV's gefilterd. OPV's die niet tot een veroordeling kunnen leiden, worden teruggezonden naar de politie. De overige OPV's worden door het OM in een Excel bestand geregistreerd.

Wanneer een verdachte besluit gebruik te maken van de mogelijkheid om door betaling van een geldbedrag strafvervolgning te voorkomen, dient hij onder vertoon van het aan hem uitgereikte OPV bij de *receiver's office* (ontvanger) te betalen. De ontvanger bericht het parket van elke betaling, en stuurt het parket maandelijks een totaaloverzicht van betalingen. Deze informatie wordt door het parket verwerkt in het Excel bestand waarin de OPV's staan geregistreerd.

Wanneer een verdachte niet betaalt, wordt de zaak op de door de opsporingsambtenaar op het OPV vermelde datum aan de rechter voorgelegd. Deze zittingen vinden eens per drie weken plaats en er staan op deze zittingen doorgaans tientallen zaken geappointeerd. Het aantal verdachten dat in persoon verschijnt is zeer beperkt.

In nagenoeg alle zaken -met name in zaken waarin de verdachte niet is verschenen- volgt een eis van het OM en veroordeling door de rechter tot een geldboete, die 50% hoger is dan het transactiebedrag.²⁹

Het OM ontvangt van de griffie bericht over de veroordelingen die bijna altijd twee weken na de zitting onherroepelijk worden. Het OM ontvangt een door de griffier gemuteerde en ondertekende zittingslijst, waarop de bedragen van opgelegde boetes zijn vermeld. Het OM ontvangt van het Gemeenschappelijk Hof geen extract-vonnissen.

Nadat het OM het vonnis heeft ontvangen, bericht het de veroordeelde schriftelijk. De veroordeelde kan met die kennisgeving zijn boete voldoen bij de ontvanger. Het OM wordt daarover door de ontvanger bericht zoals dat ook bij betalingen van transacties gebeurt. Het OM verwerkt die betalingsberichten. Bij het uitblijven van betaling wordt geen herinnering verzonden. Het OM verklaart hier met name niet voor te kiezen vanwege de onbetrouwbaarheid van de postbezorging.

Mede door de wijze waarop betalingen -van boetes, van transacties en van andersoortige betalingen- door de ontvanger en vervolgens door het OM worden geregistreerd is het niet mogelijk om soorten betalingen naar aantallen en totaalbedragen te onderscheiden.

2.3.2 Geldboetes, de omvang

Voor het verkrijgen van een goed beeld van de onderwerpen waar deze inspectie zich op richt zijn cijfers over meerdere jaren over aantallen zaken, totalen van opgelegde boetes, aantallen betalingen en de totaalbedragen van die betalingen van belang. De Raad vermeldt hierna de gegevens die tijdens het onderzoek werden verkregen die betrekking hebben op opgemaakte OPV's en de tenuitvoerlegging van vonnissen waarin een boete werd opgelegd.

De Raad gaat in hoofdstuk 4 van dit rapport in op de volledigheid en de betrouwbaarheid van de beschikbare data. Reeds hier wijst de Raad er op, dat de gegevens verre van volledig zijn. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een substantieel verschil in de aantallen OPV's die het OM als output in jaarverslagen opneemt, en het aantal zaken dat het Gemeenschappelijk Hof als input in haar jaarverslagen vermeldt. De hierna in tabel 1 vermelde inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds bestaan naar zich laat aanzien naast de opbrengsten uit boetes ook uit inkomsten uit transacties en wederrechtelijk verkregen voordeel. Het fonds merkt alle ontvangsten aan als inkomsten uit boetes.

²⁹ De verdachte wordt door het OPV de gelegenheid geboden om een zaak af te kopen voor een bedrag dat lager is dan ter zitting door het OM gewoonlijk wordt geëist.

Tabel 1. Aantal overtredingszaken en totaal betalingen, opgelegde boetes en openstaande vonnissen in Sint Maarten

	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal aangebrachte zaken volgens OM *	3409	3026	2719	2163	
Aantal aangebrachte zaken volgens Hof**	2411	2078	1876	1990	
Opgelegde boetes in Naf***			753.135	583.785	613.711
Inkomsten in Naf****			350.000	384.000	380.000*****
Nog niet geïnde vonnissen in Naf *****	119.675	662.501	786.637		

* Bron: jaarverslagen OM.

** Bron: jaarverslagen Gemeenschappelijk Hof.

*** Bron: audiëntiebladen Gemeenschappelijk Hof.

**** Bron: opgave criminaliteitsbestrijdingsfonds.

***** Begroot criminaliteitsbestrijdingsfonds.

***** Berekening OM Sint Maarten in 2012.

De openstaande bedragen (nog niet geïnde vonnissen) over de jaren 2009 tot en met 2011 zijn in 2012 door het OM berekend. Recentere gegevens zijn niet beschikbaar. Naar de Raad aanneemt betreft het steeds de bedragen van alle openstaande en op het moment van de meting nog niet verjaarde vonnissen.

2.3.3 Schadevergoedingen

Hiervoor zijn onder 2.1.1 de wettelijke bepalingen beschreven die er toe kunnen leiden dat de rechter een verplichting tot schadevergoeding oplegt, of dat het OM de voorwaarde van schadevergoeding stelt ter voorkoming van strafvervolgning.

Respondenten van het OM verklaren in interviews dat deze modaliteiten relatief weinig voorkomen.

Aan de hand van de audiëntiebladen over de jaren 2010 tot en met 2012 kon de Raad vaststellen in welke zaken de rechter een verplichting tot schadevergoeding in een vonnis heeft opgenomen. Het OM verstrekte informatie over het aantal zaken waarin in de periode 2011 tot en met mei 2014 een schadevergoeding als voorwaarde werd opgenomen in de afdoening van een zaak door het OM. Deze gegevens zijn opgenomen in de navolgende tabel.

Tabel 2. Zaken met component schadevergoeding in Sint Maarten

	2010	2011	2012	2013
Aantal opgelegd door rechter	9	9	9	
Bedrag opgelegd door rechter Naf	23473	43247	50129	
Schadevergoedingen in OM-afdoening		11	2	2

Het is niet mogelijk gebleken om vast te stellen of en in hoeverre het in deze zaken daadwerkelijk tot een vergoeding van schade is gekomen.

De betaling van schadevergoedingen bij een OM-afdoening loopt via de politie. De verdachte kan de schade voldoen bij de politie en deze zorgt voor betaling aan het slachtoffer.

Het OM kon niet aangeven op welke wijze schadevergoedingen die door de rechter zijn opgelegd, worden geëffectueerd.

Het OM voert geen separate administratie waaruit kan worden afgeleid of schadevergoedingen worden betaald en voert hierin geen controle of bewaking.

Het parket Sint Maarten heeft in het verleden ten behoeve van slachtoffers gelden geïnd van verdachten en veroordeelden in zaken waarin de schade diende te worden vergoed. De organisatie is daar echter niet op ingericht. *Cash* geld binnen het parket wordt daarom ongewenst geacht. Een respondent van het OM sluit niet uit dat als gevolg hiervan door het OM niet snel gekozen wordt voor een afdoening waarvan schadevergoeding deel uitmaakt.

De Raad vermeldt in het rapport 'Slachtofferhulp in Sint Maarten' uit december 2012 dat schadebemiddeling (het stellen van de voorwaarde van het vergoeden van schade om verdere strafvervolgning te voorkomen) een passende aanpak kan zijn om financiële schade aan de kant van het slachtoffer relatief snel vergoed te krijgen. Het OM handelt, zo is in dat onderzoek door het OM verklaard, jaarlijks een beperkt aantal zaken af via schadebemiddeling.

In het rapport constateert de Raad verder:

De tenuitvoerlegging van strafvonnissen is een taak van het OM. In de praktijk wordt geen werk gemaakt van de inning van geldbedragen die daders van een delict op basis van een uitspraak van de (straf)rechter bij wijze van schadevergoeding aan hun slachtoffer dienen te voldoen en wordt schadevergoeding waartoe de dader is veroordeeld vaak niet betaald.

Uit het betreffende rapport van de Raad:

De heer X is in 2004 bij zijn woning beschoten. De dader is bij vonnis van 26 april 2005 veroordeeld tot tien jaar gevangenisstrafen tot vergoeding van de immateriële schade ten bedrage van Naf 30.000 aan de heer X. De dader is begin 2012 vrijgekomen maar hij heeft nooit schadevergoeding betaald. De heer X. beschikt over onvoldoende middelen om een advocaat of deurwaarder in de arm te nemen om de schadevergoeding te innen. Hij gaat ervan uit dat de dader hem nimmer schadeloos zal stellen.

2.3.4 Wederrechtelijk verkregen voordeel

Hiervoor zijn de wettelijke bepalingen omschreven die kunnen leiden tot een door de rechter opgelegde maatregel tot het betalen van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Ook ten aanzien van deze modaliteit geven respondenten van het OM aan dat deze weinig voorkomt.

In de audiëntiebladen over de jaren 2010 tot en met 2012 is de Raad één ontnemingszaak tegengekomen. Daarin werd bepaald dat een veroordeelde Naf 475.000 diende te voldoen aan het land. In het onderzoek kon niet worden vastgesteld of sprake is van een onherroepelijk vonnis en of deze ontneming is gerealiseerd.

2.3.5 Gebruik van het wettelijk instrumentarium

De executie van vonnissen waarin een geldboete is opgelegd, zoals daar nu invulling aan wordt gegeven door het OM in Sint Maarten, is goeddeels een administratief proces. Dat proces is er vooral op gericht veroordeelden te informeren over hun betalingsverplichting. Datzelfde geldt voor de zaken waarin sprake is van een schadevergoedingsverplichting of voordeelsontneming; de inspanningen van het OM zijn gericht op het informeren van de verdachte of veroordeelde.

Als onder 2.1 aangegeven beschikt het OM over wettelijke mogelijkheden om betaling te bevorderen. Voor wat betreft geldboetes zijn dat de mogelijkheden van verhaal en vervangende hechtenis, voor door de rechter opgelegde schadevergoedingsverplichtingen is dat het vorderen van de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf. Wanneer wederrechtelijk verkregen voordeel niet wordt afgedragen kan vervangende hechtenis volgen en wanneer schade niet wordt vergoed na een voorwaardelijk sepot kan het OM een zaak alsnog aan de rechter voorleggen.

De Raad constateert dat in de onderzoeksperiode -en naar de Raad van respondenten van het OM begreep ook vele jaren daarvoor- door het OM geen gebruik is gemaakt van deze bevoegdheden.

Respondenten van het OM verklaren, dat de executie van verkeersboetes in 2014 bijzondere aandacht zal krijgen. Het is een prioriteit voor de per 1 februari 2014 aangetreden beleidsmedewerker. De minister van Justitie richtte een werkgroep op waarin naast het OM ook de politie en de landsontvanger deel van uitmaken. Deze werkgroep heeft de opdracht het verkeersboetesysteem te verbeteren. De werktitel voor deze aanpak is 'Pay or stay'.

2.3.6 Het criminaliteitsbestrijdingsfonds

De opbrengsten uit de inning van geldboetes en ontnemingen vloeien in het criminaliteitsbestrijdingsfonds. Om die reden is dat fonds voor dit onderzoek van belang.

De inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds zijn, zo bepaalt de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds,³⁰ onder meer de opbrengsten verkregen uit de inning van geldboetes, de opbrengsten van de verkoop van

³⁰ AB 2013, GT no. 170.

verbeurd verklaarde goederen, de vastgestelde bedragen ter ontneming van door middel van een strafbaar feit verkregen voordeel en de opbrengsten van *'asset sharing'*.³¹ Inkomsten uit transacties zijn in de landsverordening niet genoemd als inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds. De geïnterviewde belast met de dagelijkse leiding van het fonds veronderstelt, dat ook deze in de praktijk in het fonds vloeien.

Het fonds wordt beheerd door de minister van Justitie, de dagelijkse leiding is opgedragen aan het hoofd van de afdeling Juridische Zaken. De landsverordening bepaalt dat de minister bij de indiening van de begroting een beleidsplan indient waarin de projecten worden aangeduid die in het begrotingsjaar voor financiering uit het fonds in aanmerking komen. De uitgaven van het fonds zijn de kosten van de voorbereiding en de uitvoering van die in het beleidsplan opgenomen projecten. Volgens de landsverordening moet het gaan om justitie- c.q. criminaliteitsbestrijdingsprojecten, die geen structurele financiering behoeven.

Het fonds ontving van 2011 tot april 2014 (afgerond) Naf 4.000.000. Daarvan vormen posten tot een totaal van Naf 2.900.000 incidentele inkomsten, waaronder een bedrag van Naf 2.000.000 uit de boedelscheiding bij de ontmanteling van de Antillen.

Het fonds blijkt deels te worden aangewend voor de voorfinanciering van overheidsuitgaven. In totaal is voor dit doel sinds 2011 (afgerond) Naf 1.300.000 besteed. Terugbetaling van deze gelden heeft nog niet plaatsgevonden. Uit het fonds heeft voorts een aantal financieringen plaatsgevonden tot een bedrag van ongeveer Naf 1.000.000. De Raad kan een aantal daarvan niet direct duiden als bestedingen ten behoeve van justitie- c.q. criminaliteitsbestrijdingsprojecten, die geen structurele financiering behoeven.

De Raad constateert voorts dat sinds 2011 geen sprake is van jaarlijkse door de minister ingediende beleidsplannen. De Rekenkamer signaleert in het rechtmatigheidsonderzoek van 2011 ten aanzien van het fonds dat het banktegoed daarvan ultimo 2011 Naf 2.265.254 bedroeg. De inkomsten en bestedingen over 2011 zijn, zo bevindt de Rekenkamer, niet in de jaarrekening van het land verantwoord. Voor zover de Rekenkamer kan nagaan, waren voor de begrotingen voor de dienstjaren tot en met 2013 geen inkomsten en bestedingen geraamd.

De minister van Justitie dient bij het indienen van de begroting, conform de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds, een beleidsplan te voegen waarin projecten die voor financiering uit het fonds in aanmerking komen, worden aangeduid. Dit stelt de volksvertegenwoordiging in Sint Maarten in staat zich van zijn controlerende taak te kwijten. Tot nu toe onttrekken de inkomsten en bestedingen van het criminaliteitsbestrijdingsfonds zich immers aan democratische controle.

³¹ Asset sharing: het verdelen van de opbrengsten van inbeslagnames tussen landen in strafrechtelijke onderzoeken waarin sprake is van internationale samenwerking en rechtshulpverzoeken.

3

Executie in Curaçao, Aruba en op Bonaire

De Raad heeft zich in het kader van deze inspectie georiënteerd op de praktijk van de executie van geldboetes in Curaçao, Aruba en Bonaire.³² De historie en de juridische context is in die landen goeddeels vergelijkbaar met die in Sint Maarten. De Raad heeft de situatie in die landen bij deze inspectie betrokken om daarmee de situatie in Sint Maarten te kunnen vergelijken, maar ook om eventuele 'best practices' in die landen te kunnen destilleren. In het onderzoek bleek ook hier het ontbreken van eenduidige en betrouwbare kwantitatieve gegevens een diepgaande vergelijking in de weg te staan. De Raad vermeldt daarom de informatie die over en uit de landen werd verkregen over de wijze waarop in die landen de executie van geldboetes wordt uitgevoerd.

3.1. Curaçao

In Curaçao speelt het automatiseringssysteem Paga bo Boet (PBB) een centrale rol in de registratie van OPV's en de inning van transactiegeden en boetegelden. Elke verbalisant voert van elk door hem uitgeschreven OPV zaaksgegevens in in het bedrijfsprocessensysteem van het politiekorps. Deze gegevens worden daarna naar een automatiseringssysteem van het OM dat de naam Paga bo Boet draagt. Met gebruik van PBB genereert het OM vervolgens kennisgevingen en verwerkt het betalingen en andere processtappen.

In de jaarverslagen 2011 en 2012 besteedt het OM Curaçao aandacht aan de executie van geldboetes en aan Paga bo Boet. Het OM constateert onder meer dat gecoördineerde en consequente controle van het proces noodzakelijk is en dat onvolledige en dubbele vastlegging in het systeem de mogelijkheden om te executeren bemoeilijkt.

PBB is in de visie van de manager ondersteuning en executie van het OM Curaçao een uitstekend systeem, maar de werking valt of staat met de juiste invoer van gegevens en het nakomen van afspraken. Omdat het de afgelopen jaren aan beide schortte, raakte het systeem vervuild en minder betrouwbaar. De laatste twee jaren is geïnvesteerd in de executie, met het opschonen en betrouwbaar maken van PBB als belangrijk onderdeel.

Het OM meldt een aanzienlijke stijging van de geïnde boetes in 2012 ten opzichte van 2011 (72,73%).

In het jaarverslag 2013 meldt het OM Curaçao dat het bedrag aan geïnde boetes is gestegen tot Naf 1.466.220.³³ Het OM Curaçao ziet als belangrijke redenen hiervoor de bewustwordingscampagne 'Verkeersboete: transactie of veroordeling' en een actie bij de luchthaven waar overtreders zowel bij het verlaten als het binnenkomen van het land een waarschuwing kregen bij een openstaande boete. De actie bij de luchthaven resulteerde in lange rijen mensen die hun boete wilden betalen, om mogelijk ongemak tijdens het reizen te voorkomen.

Een belangrijk aspect bij de executie van geldboetes in Curaçao is communicatie. Het OM informeert het publiek (door middel van een brochure), maar biedt ook trainingen aan voor verbalisanten.

Verdachten en veroordeelden kunnen betalen via de bank, via Pagafasil,³⁴ bij de landsontvanger en bij het OM. Bij het OM kan ook een betalingsregeling worden afgesloten wanneer sprake is van een vonnis. Bij het OM kan zowel elektronisch als *cash* betaald worden.

Conform de bepalingen van het nieuwe Wetboek van Strafrecht wordt een veroordeelde (bij het uitblijven van betaling) drie maal aangeschreven, waarbij in de laatste twee aanschrijvingen sprake is van een verhoging van het boetebedrag.

Het OM Curaçao maakt niet of nauwelijks gebruik van de modaliteit om bij uitblijven van betaling de vervangende hechtenis te executeren.

³² Vanwege de geringe omvang is geen informatie ingewonnen over Saba en Sint Eustatius.

³³ Zie tabel 2.

³⁴ Gelegenheid om elektronisch te betalen op een aantal locaties.

3.2. Aruba

Het OM Aruba kent voor wat betreft de executie van geldboetevonnissen een verleden met *ups and downs*. Het meldt zeer tevreden te zijn met de huidige situatie. In 2012 werd voor Naf 898.000 aan boetes geïnd, in 2013 steeg dat bedrag tot Naf 1.365.000.

Deze (op zichzelf aansprekende) bedragen kunnen pas goed worden geïnd wanneer ook het totaal aantal ingeschreven overtredingszaken, het aantal getransigeerde zaken, het totaalbedrag aan transacties, het totaal aantal vonnissen met een geldboete en het totaal opgelegde bedrag aan geldboetes bekend zouden zijn. De Raad beschikt niet over die gegevens.

Het OM Aruba noemt als belangrijke voorwaarden voor een succesvolle executie:

- De beschikbaarheid van celruimte voor de executie van vervangende hechtenis.
- Personele capaciteit.
- Doorpakken.

Het OM heeft met de gevangenis in Aruba afgesproken, dat er (in beginsel) twee celplaatsen beschikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis. Deze capaciteit wordt zelden langdurig benut; wanneer het tot insluiting komt volgt nagenoeg altijd betaling.

In Aruba zijn twee opsporingsambtenaren belast met de executietaak. Zij gaan op pad met door het OM verstrekte onherroepelijke vonnissen. Zij hebben opsporingsbevoegdheid en de bevoegdheid om door te pakken, zij kunnen -bijvoorbeeld- binnentreden ter aanhouding.

Het OM Aruba waarschuwt maar een keer (schriftelijk), daarna is het 'cash of KIA.'³⁵ Waar in het verleden veelvuldig werd aangemaand wordt nu doorgepakt.

Ten behoeve van de executie is mobiele pin-apparatuur beschikbaar. Deze wordt gebruikt door de boete-inners, maar bijvoorbeeld ook bij geplande (verkeers)controles. Bij dergelijke controles kunnen ook transacties per pin worden voldaan. Zowel bij de boete-inners als op het parket kan *cash* betaald worden. Ook op de zittingen bestaat de mogelijkheid (elektronisch) te betalen.

Het OM Aruba wijst erop dat bij de executie van geldstraffen de subjectieve beleving van veroordeelden een belangrijke rol speelt; wie er rekening mee houdt te worden opgesloten zal snel betalen. Daarmee is ook het belang van publiciteit over de aanpak evident.

De executie van geldboetes is in Aruba niet verregaand geautomatiseerd. Mede hierdoor is het niet mogelijk om diensten -bijvoorbeeld de politie op straat of diensten op de luchthaven- te voorzien van betrouwbare lijsten (c.q. toegang tot betrouwbare bestanden) met openstaande boetes.

3.3. Bonaire

Desgevraagd beschreef het OM BES de praktijk van de executie aldaar als volgt:

Na een onherroepelijk vonnis wordt de veroordeelde aangeschreven met een eerste kennisgeving. Indien niet wordt betaald volgt een verhoging van US 14,- conform de in de BES geldende wetgeving. Indien ook dan niet wordt betaald, volgt een verhoging van 20%. Wanneer ook dan betaling uitblijft, wordt de naam van de veroordeelde doorgegeven aan de Koninklijke Marechaussee, die het bestand met namen raadpleegt bij de grenscontrole. Het is nog niet voorgekomen dat op dat moment -bij het in-of uitreizen- niet werd betaald. Tot medio 2013 werden op Bonaire boetes geïnd door een plaatsvervangend officier van justitie in samenwerking met de belastingdienst. Na de invoering van het systeem van wettelijke verhogingen medio 2013 werd hiermee gestopt.

³⁵ Korrektie Instituut Aruba.

4

Analyse

Het onderzoek richtte zich op vier modaliteiten in de financiële sanctiesfeer. Het betreft de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen waarbij aan een veroordeelde een boete of de verplichting om schade te vergoeden is opgelegd, vonnissen waarin een veroordeelde wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen en tot slot schadevergoeding door verdachten te betalen aan slachtoffers in zaken die het OM buiten de rechter om afdoet.

Bij het onderzoek is gebleken dat het niet goed mogelijk is de omvang van de materie betrouwbaar in kaart te brengen. Zo bleek bijvoorbeeld dat het OM niet beschikt over aantallen en overzichten van zaken waarin boetes of schadevergoedingen werden opgelegd. De Raad kon aan de hand van audiëntiebladen inzichtelijk maken in welke gevallen de rechter in de jaren 2010 tot en met 2012 een schadevergoeding of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel oplegde. In het onderzoek bleek de administratie van het OM niet zodanig te zijn ingericht, dat per zaak kon worden vastgesteld of en in hoeverre schade daadwerkelijk werd vergoed of wederrechtelijk verkregen voordeel werd ontnomen.

Voor zover kwantitatieve gegevens beschikbaar bleken, zijn deze in beperkte mate betrouwbaar. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen de aantallen zaken die het OM als output in jaarverslagen vermeld, en de input die het Gemeenschappelijk Hof in jaarverslagen vermeld.

Dat de betrokken diensten, in het bijzonder het OM, niet over informatie blijken te beschikken waarmee een beeld kon worden gevormd van de uitvoering van een van de kerntaken van die organisatie acht de Raad zorgwekkend. Zorgwekkend is evenwel, dat zelfs in individuele zaken niet kan worden vastgesteld of en in hoeverre een door de rechter opgelegde straf of maatregel ten uitvoer is gelegd, en of het wettelijk instrumentarium (als stok achter de deur) is ingezet wanneer de veroordeelde onwillig blijkt. De beperkte aandacht voor en onvolkomenheden in de administratie betreffende deze kerntaak lijken symptomatisch voor de totale taakuitvoering op dit terrein. Op grond van de wel beschikbare cijfers en de in interviews verkregen informatie gaat de Raad er van uit, dat de feitelijke situatie nog minder rooskleurig is dan uit de cijfers kan blijken.

De Raad kan niet meer dan een globale inschatting maken van boetegelden die jaarlijks niet worden geïnd. In de jaren 2011 en 2012 legde de rechter in totaal voor Naf 1.338.000 aan boetes op. De inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds bedroegen over die jaren samen Naf 734.000. In die jaren werd dus per jaar³⁶ rond de Naf 300.000, ofwel 45% van de opgelegde boetebedragen niet geïnd. Dit bedrag en dit percentage is evenwel hoger. Een niet vast te stellen deel van de genoemde inkomsten van het criminaliteitsbestrijdingsfonds betreft andere inkomsten dan die uit geïnde boetes. Ook opbrengsten van ontnemingen, en naar alle waarschijnlijkheid inkomsten uit transacties vloeien in het fonds. Ook een ander gegeven wijst er op, dat meer dan Naf 300.000 per jaar niet wordt geïnd. Het OM berekende in 2012 het bedrag aan op dat moment openstaande boetes uit 2011. Dat was Naf 786.637.

Wanneer veroordeelden onwillig blijken de financiële sanctie te voldoen kunnen procedures worden gestart en dwangmiddelen worden ingezet. In de praktijk wordt het wettelijk instrumentarium -verhaal, vrijheidsbeneming of vervolging- echter niet ingezet. Terwijl juist door die mogelijkheid de tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter zich onderscheidt van andersoortige incasso.

Gezien de overige bevindingen in dit onderzoek veronderstelt de Raad dat het in veel gevallen niet komt tot een betaling van schade door verdachten en veroordeelden.

Het niet betalen van een boete en het niet betalen van een schadevergoeding of van wederrechtelijk verkregen voordeel blijft dus zonder consequenties. Dat is schadelijk voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem. Dat geldt vanuit het perspectief van de verbalisant, vanuit het perspectief van de 'law abiding citizen' en vanuit dat van de overtreder die wel betaalt.

³⁶ Uitgangspunt is dat er geen grote fluctuaties zijn.

De wijze waarop in Curaçao vorm wordt gegeven aan de executie vertoont overeenkomsten met de in Sint Maarten aangetroffen praktijk: de focus is gericht op de administratieve processen en het informeren van een veroordeelde over zijn betalingsverplichting. Van de wettelijke mogelijkheden om betaling te bevorderen wordt (nagenoeg) geen gebruik gemaakt. Voor de verwerking van OPV's en de executie van vonnissen wordt gebruik gemaakt van een automatiseringssysteem. De werking daarvan valt of staat bij de discipline van gebruikers. In Curaçao heeft het veel tijd en inspanning gekost om te komen tot een aanvaardbaar niveau van betrouwbaarheid van het systeem. De door Curaçao aangereikte voorbeelden tonen aan, dat het beïnvloeden van betalingsgedrag door acties en publiciteit vruchten afwerpt.

In Aruba wordt wel gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden om bij uitblijven van betaling op te treden. De informatie uit Aruba wijst er op, dat met een relatief geringe inspanning en een transparant beleid veel winst is te boeken.

Geïnde boetes betekenen daarnaast inkomsten. In Sint Maarten vloeien die in het criminaliteitsbestrijdingsfonds. Uit dat fonds kunnen dringend noodzakelijke projecten voor de criminaliteitspreventie en -bestrijding worden gefinancierd.

Een slachtoffer dat schade lijdt door een strafbaar feit mag verwachten dat de overheid de mogelijkheden benut om binnen het strafproces de vergoeding van de schade te bevorderen.

Ook op dit terrein zijn de bevindingen verontrustend. Het aantal afdoeningen waarin een schadevergoedingsverplichting is opgenomen is laag. Jaarlijks gemiddeld 9 door de rechter en 5 door het OM. Het OM heeft geen informatie over de mate waarin in deze zaken het uiteindelijke doel-een verdachte of dader die daadwerkelijk schade vergoedt aan een slachtoffer- wordt gerealiseerd. Gezien ook de andere bevindingen in dit onderzoek acht de Raad het zeer waarschijnlijk dat dat het nagenoeg nimmer komt tot betaling van de schade door de verdachte of dader aan het slachtoffer.

Het OM onderkent het belang van slachtofferbejegening en van daadwerkelijke schadevergoeding door verdachten en daders aan slachtoffers.³⁷ De Raad constateert een grote discrepantie tussen het door het OM voorgestane beleid en de uitvoering daarvan. Het aantal zaken waarin het opleggen van schadevergoedingsverplichting onderdeel is van de afdoening is gering. Het OM kiest mogelijk niet snel voor een dergelijke afdoening vanwege de complexiteit van de executie. De Raad acht het zeer aannemelijk dat dit het geval is. Dat betekent, dat de praktijk haaks staat op de leer.

Ook de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel was onderwerp van onderzoek. Voor zover op basis van de beschikbare gegevens kon worden vastgesteld is het aantal zaken waarin dit speelt uiterst gering. De Raad heeft zich daardoor, en doordat ook hier de administratie gebrekkig bleek, geen oordeel kunnen vormen over de tenuitvoerlegging van deze maatregel.

De bevindingen van dit onderzoek leiden tot de conclusie dat de registratie van het opleggen en executeren van financiële sancties inzichtelijker moet en dat de inspanningen op het terrein van de tenuitvoerlegging substantieel dienen te worden geïntensiveerd. Het gegeven dat nieuwe wetgeving aanstaande is die forse consequenties zal hebben voor de praktijk van die tenuitvoerlegging en dat het KPSM voornemens is om de productie van OPV's met ongeveer 50% te verhogen, maken de urgentie van een en ander alleen maar groter.

Op basis van de bevindingen in zowel dit onderzoek als in eerdere onderzoeken wijst de Raad op het belang van het formuleren van beleidsdoelen en het daaraan koppelen van realistische doelstellingen en een dito fasering, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de context waarbinnen plannen moeten worden gerealiseerd.

Betalingen kunnen thans uitsluitend bij de ontvanger worden gedaan. De Raad beveelt aan de betalingsmogelijkheden te verruimen, waarbij gekeken kan worden naar de faciliteiten zoals die in Curaçao, Aruba en de BES worden geboden. De Raad veronderstelt dat dit een positief effect zal hebben op de betalingsbereidheid. Wanneer de organisatie van het OM zo wordt ingericht dat deze gelden kan ontvangen en verwerken, zal dat ook bevorderen dat het OM uitvoering geeft aan beslissingen tot schadevergoedingen.

³⁷ Jaarplan OM Sint Maarten, 2.3.3.

Opbrengsten uit onder meer de inning van geldboetes vloeien in het criminaliteitsbestrijdingsfonds.

De minister van Justitie dient bij het indienen van de begroting, conform de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds, een beleidsplan te voegen waarin projecten die voor financiering uit het fonds in aanmerking komen, worden aangeduid. Dit stelt de volksvertegenwoordiging in Sint Maarten in staat zich van zijn controlerende taak te kwijten. Tot nu toe onttrekken de inkomsten en bestedingen van het criminaliteitsbestrijdingsfonds zich immers aan democratische controle.

De stuurgroep misdaadbestrijding heeft in Sint Maarten nog geen vorm gekregen. Gezien de in dit rapport weergegeven bevindingen van de Raad betreffende het criminaliteitsbestrijdingsfonds lijkt het de Raad geraten om die stuurgroep gestalte te geven en deze als onderdeel van de in het landsbesluit opgenomen taak, een rol toe te bedelen in het beheer van dat fonds.

Colofon

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

Augustus 2014 | J-24852