



# Uitwisseling van politieële en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk

# Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

December 2015

# Inhoudsopgave

<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
<b>Summary and Recommendations</b>	<b>13</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Inleiding en aanleiding	17
1.2 Doelstelling	17
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	18
1.5 Afbakening	18
1.6 Leeswijzer	19
<b>2. Juridisch kader en context</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Wetgeving Sint Maarten	21
2.3 Wetgeving Interregionaal - Koninkrijk	24
2.4 Wetgeving Internationaal	25
2.4.1 Algemeen	25
2.4.2 Saint Martin	26
2.4.3 Grondslagen anders dan wettelijk bepaald: Beginselen van het internationaal strafrecht	26
Soevereiniteitsbeginsel	27
Verdragsbeginsel	27
Vertrouwensbeginsel	27
Wederkerigheid	27
Specialiteits- of doelbindingsbeginsel	28
Beschikbaarheidsbeginsel	28
2.5 Context	28
2.5.1 Jaarplannen KPSM	28
2.5.2 Jaarplannen Openbaar Ministerie – Beleidsplan Procureur Generaal	28
2.5.3 Jaarverslagen Kustwacht	29
2.5.4 Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten	29
2.6 Toetsing in het kader van de context	30

<b>3.</b>	<b>Bevindingen deling van informatie in Sint Maarten</b>	<b>33</b>
3.1	Algemeen	33
3.2	Informatiepositie binnen Sint Maarten	33
3.2.1	Organisatorische inrichting en delen van informatie	33
3.2.1.1	KPSM	33
3.2.1.2	RST	35
3.2.1.3	Landsrecherche	36
3.2.1.4	Openbaar Ministerie	37
3.2.1.5	Kustwacht	37
3.2.1.6	IGD	38
3.2.2	Visies op praktijk	38
3.3	JIS	40
<b>4.</b>	<b>Bevindingen Uitwisseling binnen het Koninkrijk</b>	<b>43</b>
4.1	De informatie-organisatie binnen de landen in het Koninkrijk	43
4.2	De informatie-uitwisseling tussen de Sint Maarten en de andere landen in het Koninkrijk	43
4.3	Het beschikbaar stellen van informatie in de praktijk	45
4.3.1	Vertrouwen en beperkingen	45
4.3.2	Gerichte informatie-uitwisseling	45
4.3.3	Het Politie Discussienet en Koninkrijksbrede criminaliteitsbestrijding	46
4.3.4	Veroordeelden	46
4.4	Privacyaspecten	47
4.5	De complexiteit van de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk	47
4.6	Liaison Nationale Politie Nederland	49
4.7	RS case	49
4.8	DNA	49
4.9	Justitiële documentatie	51
4.10	BMS en internationale signaleringen	52
4.11	Informatiepositie en opsporingscapaciteit	52
<b>5.</b>	<b>Bevindingen Uitwisseling Internationaal</b>	<b>55</b>
	Internationaal algemeen	55
	Saint-Martin	55
<b>6.</b>	<b>Analyse, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>59</b>
	Informatiedeling in Sint Maarten	59
	Interregionaal – Uitwisseling binnen het Koninkrijk	62
	Internationale informatiedeling	65
	Aanbevelingen	67

## Lijst met gebruikte afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
BAVPOL	Buitengewoon Ambtenaar van Politie
BMS / FMS	Border / Foreigner Management System
CBA	Criminaliteits Beeld Analyse
ELRO	Eenvormige Landsverordening op de Rechterlijke Organisatie
FAST	Fugitive Arrest and Search Team
IGD	Immigratie en Grensbewakingsdienst
JIS	Justitieel Informatie Systeem
JIT	Joint Investigation Team
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Mareschaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
MOT / FIU	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties / Financial Intelligence Unit
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
(H)OvJ	(Hoofd-) Officier van Justitie
PDN-K	Politie Discussie Net
PIVA	Personeelsinformatie Voorziening Nederlandse Antillen en Aruba
Raad / Rvrh	Raad voor de rechtshandhaving
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
Rijkswet OM	Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Politie	Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SAR	Search and Rescue



## Voorwoord

In zijn 'Jaarplan 2015' heeft de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) vastgelegd welke onderzoeken in het jaar 2015 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft een onderzoek naar de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk.

Het belang van het onderzoek is er in gelegen dat de uitwisseling van die informatie steeds belangrijker wordt voor de opsporing van strafbare feiten. Criminele organisaties houden zich niet aan landsgrenzen. In de Caribische regio is sprake van zware en internationaal georganiseerde criminaliteit. Verbanden worden ook steeds meer gelegd met criminaliteit elders in de wereld, met name Europa en Noord-Amerika.

Sint Maarten is een van de eilanden waar de georganiseerde misdaad actief is. Daarnaast is Sint Maarten een eiland dat als een van de weinige in de regio, landsgrenzen op het eiland kent, in dit geval met Frankrijk. In dat verband is samenwerking en deling van informatie van belang voor de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit – deels – binnen het grondgebied van het eiland.

De Raad heeft om die reden getracht te achterhalen in hoeverre en op welke wijze men in de opsporing en vervolging van strafbare feiten gebruikt maakt van de uitwisseling van informatie, politieke informatie in het bijzonder.

De inspecties van de Raad vonden plaats in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek in Sint Maarten.

Net als bij eerdere onderzoeken, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan de ontwikkeling van uitwisseling van politieke en justitiële informatie.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

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





# Samenvatting en aanbevelingen

## Inleiding

Criminaliteit en criminelen houden zich anno 2015 niet aan landsgrenzen. Groeperingen en individuele verdachten zijn crimineel actief binnen meerdere landen in het Koninkrijk. Wanneer de sporen en aanwijzingen die daarbij in de verschillende landen worden nagelaten en de informatie die in elk der landen wordt vergaard, niet met elkaar in verband worden gebracht, beperkt dat de effectiviteit van de rechtshandhaving. Het is daarom van belang dat ook politie- en justitiële gegevens de landsgrenzen passeren en bijeen worden gebracht, opdat effectief kan worden gekozen en effectief kan worden opgespoord.

Ook de uitwisseling tussen de landen in het Koninkrijk van justitiële gegevens als bijvoorbeeld de justitiële documentatie en DNA-profielen heeft invloed op de kwaliteit en de effectiviteit van de bij de rechtshandhaving betrokken organisaties.

Voor dit onderzoek wordt gekeken naar uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk in het kader van de opsporing. Voor wat betreft Sint Maarten, breidt het onderzoek zich uit naar internationale uitwisseling.

## Probleemstelling

De centrale vraag in deze inspectie is:

*In hoeverre vindt uitwisseling van gegevens in het kader van opsporing plaats binnen het Koninkrijk?*

Deze vraag beantwoordt de Raad aan de hand van drie deelvragen, met betrekking tot verzameling en beheer van informatie, het proces van uitwisseling en de bruikbaarheid van informatie.

De Raad heeft daarbij gekeken naar de informatiedeling in Sint Maarten, de uitwisseling van informatie in Koninkrijksverband en daarbuiten op internationaal niveau.

## Informatiedeling in Sint Maarten

Bij alle organisaties afzonderlijk is men zich bewust van het belang van informatie voor de opsporing, en daarmee voor het beheer en deling ervan. De ambities die in de keten worden gesteld op dat vlak duiden ook op een gerichte visie. De Raad heeft echter moeten constateren dat het tot dusver veelal bij ambities is gebleven.

De wetgever heeft voor de verwerking van politiegegevens een apart kader gecreëerd, met waarborg van de bescherming van de burger. De Raad constateert dat er veel minder gebruik gemaakt wordt van uitwisseling van informatie, dan dat op grond van die wettelijke kaders mogelijk is. Er is in overwegende mate sprake van terughoudendheid, onderling wantrouwen en inefficiëntie. Daarnaast ontbreekt structurele uitwerking van de grondslagen voor het uitwisselingsproces. Er is sprake van een combinatie van een gebrek aan richtlijnen, beleid, visie, structuur, discipline tot vastleggen, en kennis van regelgeving. De Raad ziet dat als risico voor de rechtshandhaving.

Er is tevens sprake van onderling wantrouwen, binnen en buiten de keten. De Raad vindt het bestaan van onderling wantrouwen zorgelijk. De wet gaat uit van een gesloten systeem van bevoegdheden, die moeten kunnen worden uitgeoefend. Daarvoor moet men van elkaar op aankunnen. Er is geen ruimte voor eigen arbitraire oordeelsvorming op andere basis dan wettelijke grondslag.

In Sint Maarten maken de opsporingsdiensten gebruik van verschillende geautomatiseerde systemen. Bij gebreke aan technische voorzieningen, wordt veelal in *hardcopy* uitgewisseld. Een goede informatiepositie en daarmee deling is alleen mogelijk als er een goede ICT-infrastructuur is. Een uitzondering daargelaten, Sint Maarten loopt over de gehele linie sterk achter bij de technische mogelijkheden en ontwikkelingen.

### *Sturing*

Van sturing of structuur op uitwisseling van informatie zelf is geen sprake. Binnen de werkprocessen zijn geen statistieken beschikbaar. Daarmee is er geen (over-)zicht op de *eigen* informatie. De vraag dient zich dan aan in hoeverre structurele informatiedeling mogelijk is. Ondanks het door eenieder erkende belang van informatiedeling, constateert de Raad dat uitwisseling van informatie meer een ad hoc aangelegenheid is en deling op zich als vrijblijvend wordt gezien. Het gebrek aan sturing en structuur daarin, komt de rechtshandhaving niet ten goede. De Raad acht het zeer raadzaam om knelpunten binnen de samenwerking zo snel mogelijk weg te nemen en aan te sturen op een gestructureerde vorm van informatiedeling.

### *Wet- en regelgeving*

De Raad constateert dat na de inwerkingtreding van de Landsverordening Politiegegevens de daarin genoemde Landsbesluiten geen gelding hebben, noch dat die in voorbereiding zijn. Dat zorgt voor onduidelijkheid en onvolledigheid. De Raad acht invulling van deze leemte in de regelgeving op zo kort mogelijke termijn noodzakelijk.

### *JIS*

De Raad volgt met belangstelling de ontwikkeling van het JIS. In theorie kan het systeem goede mogelijkheden bieden. De Raad wijst erop dat alleen een systeem geen keerpunt zal bewerkstelligen. Het gebrek aan vertrouwen en bewustzijn van het belang van informatievoorziening binnen de organisaties zal in positieve richting moeten mee veranderen, wil Sint Maarten de benodigde inhaalslag kunnen maken. Daarvoor dienen in alle gelederen van keten, maar ook daarbuiten, de handen ineen geslagen te worden.

## **Interregionaal – Uitwisseling binnen het Koninkrijk**

Binnen het Koninkrijk is sprake van één rechtsgebied. Het interregionale strafrecht in het Koninkrijk bevat *dwingende* bepalingen voor de uitwisseling van politiegegevens en voor politieke en justitiële samenwerking ter uitvoering van de politietaken.

Binnen het Koninkrijk is verder niets geregeld over de wederzijdse rechtshulp. Er zijn geen voor alle landen geldende richtlijnen of aanwijzingen.

De Raad constateert dat er in de praktijk veel verschil is in visie op het vraagstuk van uitwisseling van politieke informatie en welke regels dan wel vereisten er zijn. Er is geen eensluidende visie op het vraagstuk, noch vanuit de overheid noch vanuit de organisaties. Met name de vraag '*of het niet eenvoudiger kan?*' houdt de gemoederen bezig. De organisaties ervaren hinder bij de uitvoering van de huidige praktijk, waarbij de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk verloopt met rechtshulpverzoeken via het OM. De route wordt als omslachtig, arbeidsintensief en tijdrovend ervaren.

De Raad constateert dat huidige gehanteerde procedures een uitvloeisel zijn van een praktijk, die niet verankerd is. De Raad concludeert dat men binnen het Koninkrijk de interregionale verhoudingen uit het oog is verloren en de relatie als internationaal bestempelt. De Raad leidt daaruit af dat het beslist nodig is om het bestaande proces onder de loep te nemen, en daar waar onnodige knelpunten zitten, deze weg te nemen. Er is een noodzaak voor duidelijkheid in het wettelijk kader op het gebied van uitwisseling van informatie, en vervolgens aan werkbare richtlijnen en aanwijzingen voor de uitwisseling van informatie binnen het Koninkrijk. Bij een eerste verkenning van de wettelijke bepalingen lijkt het mogelijk om een meer praktische en efficiënte werkwijze te hanteren, dan momenteel gebeurt.

### *DNA onderzoek/ NFI databanken*

De Raad ziet met het door Sint Maarten voldoen aan de afspraak om een wettelijke basis te creëren voor vergelijkend onderzoek naar celmateriaal een belangrijke ontwikkeling in de opsporing en samenwerking op Koninkrijksniveau.

### *Justitiële documentatie*

De Raad constateert er binnen het Koninkrijk wordt gestreefd dat het digitaliseren van strafregisters en het onder één dak brengen van het gegevensbeheer- en toegang. De Raad constateert dat het huidige register bij de beheerder, Justld, na vele jaren van invoeren van strafkaarten, actueel is. De strafregisters bevatten niet alleen belangrijke informatie in het kader van de opsporing, maar ook in het kader van de verantwoordelijkheden van de ministers van justitie in verband met documentatiebeheer en verklaringen omtrent het gedrag. In alle landen constateert de Raad een behoefte aan een eenvormig toegankelijke databank. Ook hiermee constateert de Raad dat met het actueel krijgen van de databank een belangrijke stap is gezet binnen het interregionale justitieel informatieverkeer.

## **Internationale informatiedeling**

Op grond van verdragen en beginselen van de internationale strafrechtspleging wordt deling en uitwisseling van informatie binnen de internationale gemeenschap vormgegeven. Het Wetboek van Strafvordering bepaalt verder het wettelijk kader van internationale rechtshulp.

De Raad constateert dat op internationaal vlak, uitwisseling van politiegegevens middels rechtshulpverzoeken via het OM lopen. Intelligence wordt direct gedeeld. Op grond van de regelgeving lijkt een rechtshulpverzoek derhalve niet altijd nodig. In tegendeel, veel beschikbare informatie zou direct gedeeld kunnen worden. Daar waar ervaringen in de uitvoering, dat de route via het OM vertragend werkt en administratief een belasting op de capaciteit betekent, lijkt ook op internationaal vlak een meer praktische en efficiënte werkwijze mogelijk. De Raad concludeert daarmee dat in het internationale rechtshulpverkeer voor wat betreft uitwisseling, winst te behalen valt.

Bij het onderzoek werd aangegeven dat goede werkrelaties in internationaal verband, vruchten afwerpen bij de uitwisseling van informatie. De Raad constateert dat de werkrelaties in Sint Maarten op internationaal vlak over het algemeen zeer goed zijn. De Raad heeft onvoldoende beeld kunnen krijgen in hoeverre informatie uit internationale uitwisseling een rol speelt binnen de opsporing. Er zijn geen statistieken beschikbaar. Evengoed is aangegeven dat informatie uit het buitenland van groot belang is voor de opsporing. In Sint Maarten wordt internationale uitwisseling belangrijker ingeschat dan die binnen het Koninkrijk. Sturing op informatie en uitwisseling zou daarom meer aandacht kunnen verdienen binnen het opsporingsproces.

### *Saint Martin*

De Raad acht het van groot belang dat de deling van informatie tussen de opsporingsinstanties van het Franse en Nederlandse deel van Sint Maarten optimaal verloopt. De Raad constateert dat de samenwerking en onderlinge relatie met de collega's aan de Franse kant goed is, maar dat er bij rechtshulpverzoeken soms knelpunten liggen in de bestuurlijke laag boven de keten aan de Franse kant. Het is zaak dat administratieve handelingen tot een minimum beperkt worden, nu die een sterk vertragend effect hebben op het opsporingsproces. Evengoed biedt de bestaande wetgeving naar het oordeel van de Raad meer ruimte dan waarvan men gebruik maakt.

### *Verdrag Frankrijk en Nederland*

Een onlangs in werking getreden Verdrag tussen Frankrijk en Nederland over de justitiële samenwerking op het eiland biedt verdergaande opsporingsmogelijkheden, en biedt juridische grondslag voor verplichte uitwisseling van informatie. De uitwerking in de praktijk zal uitwijzen op welke wijze daarmee in de toekomst zal worden omgesprongen.

## Aanbevelingen

### *Aan de minister van Justitie:*

1. Draag zorg voor completering van de Landsverordening Politiegegevens door vaststelling van de bijbehorende Landsbesluiten.
2. Stimuleer de onderlinge samenwerking tussen de organisaties binnen en buiten de keten.

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

3. Draag zorg, zo mogelijk middels een aanwijzing of richtlijn, voor een duidelijk en werkbaar kader ten behoeve van een praktisch en efficiënt proces van uitwisseling van informatie in het Koninkrijk en internationaal.
4. Investeer in geschikte technische voorzieningen.
5. Besteed aandacht aan sturing op informatie, zowel binnen het openbaar ministerie als tussen het openbaar ministerie en de andere organisaties binnen de keten.

### *Aan de minister van Justitie ten aanzien van het Korps Politie Sint Maarten:*

6. Houd de ingeslagen koers van verdere ontwikkeling van de Info Unit aan, en investeer in geschikter technische voorzieningen en capaciteit.
7. Draag zorg voor werkwijzen ten behoeve van vergaring, vastlegging en verwerking van informatie.

# Summary and Recommendations

## Introduction

Crime and criminals do not respect national borders in modern times of 2015. Groups and individual suspects are criminally active in several countries within the Kingdom. When the traces and clues which are left behind in the various countries and the information gathered in each of the countries is not linked, this will limit the effectiveness of law enforcement. It is therefore important that police and judicial data crosses national borders and is collected and linked, in order to effectively select and detect.

The exchange of judicial data such as the judicial records and DNA profiles between the countries in the Kingdom, affects the quality and effectiveness of the organizations involved in law enforcement.

This study looks at the exchange and sharing of police and judicial information within the Kingdom as part of the investigation. As for St. Maarten, the research extends to international exchange.

## Thesis

The central question in this inspection is:

*To what extent does the exchange of data in the context of investigation take place within the Kingdom?*

This question is addressed by the Council on the basis of three sub-questions, with regard to the collection and management of information, the process of exchange, and the usability of information.

The Council considered the information exchange within Sint Maarten, the exchange of information on Kingdom level and outside the Kingdom on an international level.

## Information exchange in Sint Maarten

Considered separately, all organizations are aware of the importance of information for the investigation, and therefore for the management and exchange. The goals set within the judicial chain also indicate a focused vision. However, the Council has concluded that hitherto it has mostly stayed with ambitions.

The legislator has created a separate framework for the processing of police data, while safeguarding protection of citizens. The Council notes that much less use is made of information exchange than possible under that legal framework. There is predominantly talk of restraint, mutual distrust and inefficiency. In addition, lack of structural development of the exchange process. There is a combination of a lack of guidelines, policies, vision, structure, discipline to register, and knowledge of regulations. The Council sees this as a risk to law enforcement.

Inside and outside the chain, mutual suspicion or distrust plays part. The Council considers the existence thereof is worrisome. The law is based on a system with a closed circle of powers that must be exercised. One needs to be able to rely on another. There is no room for arbitrary judgments based on other than legal grounds.

In Sint Maarten the judicial organizations use various automated systems. In the absence of technical provisions, information is often exchanged in hard copy. Sufficient access to information and hence sharing is only possible if there is a good ICT infrastructure. With a single exception, Sint Maarten runs far behind on the technical possibilities and developments.

### *Directing*

Guidance or a fixed structure for the exchange of information itself is not in place. Statistics are not available. This means there is no (over-)view on the information owned. The question then posed, is to what extent structural information exchange is possible. Despite the recognized importance by everyone, the Council notes that the exchange of information is more of a case-by-case affair and sharing of information is seen as voluntary. The lack of direction and structure, does not contribute to a better law enforcement. The Council considers it very advisable to subduct friction and bottlenecks within the collaboration as soon as possible and to work towards a structured form of information exchange.

### *Laws and regulations*

The Council notes that after the enactment of the Ordinance (Law) on Police data, the Decrees referred to therein are not valid, nor that those are (being) prepared. This creates uncertainty and incompleteness. The Council deems that implementation of this gap in the law is needed within the shortest possible time.

### *JIS*

The Council stays interested in the development of the JIS. In theory, the system can offer good opportunities. The Council points out that only a system will not ensure a turning point. The lack of confidence and awareness of the importance of information throughout the organizations will have to evolve parallel in a positive direction, if Sint Maarten will want to make the necessary progress. Joint hands are needed to achieve such, throughout the whole (judicial) chain.

## **Interregional – Exchange within the Kingdom**

The Kingdom is covered by one jurisdiction. The interregional criminal law in the kingdom contains mandatory provisions for the exchange of police information and police and judicial cooperation in implementation of police duties.

No provisions for mutual legal assistance are in place within the Kingdom. Neither are guidelines or instructions issued to the countries.

The Council notes that there is much difference in practice in view towards the exchange of police information and what the rules or requirements are. There is no uniform approach on the issue, neither from the government nor from the organizations. In particular, the question “whether it could not be simpler?” keeps the minds in reflection. The organizations experience discomfort in the current practice of exchange of information within the Kingdom, where assistance requests are processed via the Prosecutor. The route is a cumbersome, labor intensive and time consuming experience.

The Council notes that current procedures are the result of a practice, which is not embedded. The Council concludes that the interregional relations within the Kingdom are lost out of sight and the relationships are labelled as international. The Council deduces from this that it is absolutely necessary to take a close look at the current process, and to overcome unnecessary obstacles. There is a need to bring clarification to the legal framework of information exchange, and then construe workable guidelines and instructions within the Kingdom. In a first exploration of the legal provisions, a more practical and efficient method than at present, seems possible.

### *DNA research / NFI databases*

The Council considers the follow up by Sint Maarten to meet the agreement to create a legal basis for comparative study of cellular material a significant development in the investigation and collaboration at the Kingdom level.

### *Judicial records*

The Council notes within the Kingdom it is strived to digitize criminal records and centralize the data management and access. The current registry by the administrator, JustID, after many years of registering records, is up to date. The criminal records do not only contain important information in the course of the investigation, but also in the context of the responsibilities of the Ministers of Justice in connection with document management and

certificates of good conduct. In all countries, the Council sees a need for a uniform accessible database. The Council concludes that an important step within the Interregional Judicial traffic information is taken with the update.

### International information exchange

Sharing and exchange of information in the framework of the international community is governed under treaties and principles of international criminal justice. The Code of Criminal Procedure stipulates the legal framework of international legal assistance.

The Council notes that the international exchange of police information runs through legal assistance via the Prosecutor. Intelligence is shared directly. Under the regulations a request for legal assistance is not always necessary. On the contrary, many available information could be shared. While the experience, that the route via the Prosecutor OM slows down and means an administrative burden on capacity, it also appears that at the international level a more practical and efficient method is possible. The Council concludes that in the field of international legal assistance regarding the exchange, practice can gain.

The investigation indicated that good working relations in an international context, bear fruit in the exchange of information. The Council notes that the working relationships in Sint Maarten at the international level are generally very good. The Council got insufficient information to judge to what extent information from international exchange plays a role in the investigation. There are no statistics available. Nevertheless, it is indicated that information from abroad is of great importance for the investigation. In Sint Maarten international exchange is estimated to be more important than those within the Kingdom. Guidance on information exchange could therefore deserve more attention in the investigation process.

#### *Saint Martin*

The Council considers it important that the sharing of information between the law enforcement agencies of the French and Dutch sides of St. Maarten is optimal. The Council noted that cooperation and mutual relationship with colleagues are good with the French side, but requests for legal assistance are sometimes bottlenecks in the administrative layer above the judicial chain on the French side. It is important that administrative operations are kept to a minimum, which now have a strong delaying effect on the process. Even so, in the opinion of the Council, the existing legislation offers more space than used.

The Treaty recently entered into force between France and the Netherlands on judicial cooperation on the island offers extensive capabilities, and provides a legal basis for mandatory sharing of information. The effect in practice will demonstrate how this will be handled in the future.

### Recommendations

#### *To the Minister of Justice:*

1. Ensure completion of the Ordinance Police data by setting the corresponding Land Acts.
2. Encourage cooperation between the organizations inside and outside the chain.  
To the Minister of Justice with regard to the prosecution:
3. Organize, if possible by means of an instruction or directive, a clear and workable framework for a practical and efficient process of information exchange in the Kingdom and internationally.
4. Invest in adequate technical provisions.
5. Pay attention to control of information, both within the public prosecution and between the prosecution and the other organizations within the supply chain.

#### *To the Minister of Justice with regard to the Police Corps Sint Maarten:*

6. Maintain the present course of development of the Information Unit, and invest in suitable technical equipment and capacity.
7. Organize processes for the benefit of collecting, recording and processing of information.





# Inleiding

## 1.1 Inleiding en aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is op grond van artikel 3, eerste lid, sub a van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving onder meer belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie. Jaarlijks stelt de Raad een jaarplan op waarin de inspectieonderzoeken worden beschreven. Eén van de onderzoeken die in het jaar 2015 wordt verricht is de inspectie naar de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk. Het betreft een onderzoek in alle drie de landen waarin de Raad werkt.

Een goede inhoudelijke informatiepositie is essentieel voor misdaadbestrijding. Een goede samenwerking binnen de justitiële keten is zowel van belang voor de eigen informatiepositie als de kwaliteit van de verwerking en uitwisseling van gegevens binnen zowel het land, het Koninkrijk en internationaal.

Informatie is voorwaardelijk voor de effectiviteit van opsporing. Voorwaarde is niet alleen het inwinnen en het 'hebben' van informatie. Cruciaal is ook de informatiehuishouding. Informatie dient te worden vastgelegd, de informatiehuishouding dient er toe te leiden dat gefragmenteerde informatie bijeen wordt gebracht. Waarbij regels die zien op bevoegdheden om vast te leggen, bijeen te brengen en te verstrekken worden gerespecteerd. Aldus gegenereerde informatie bevordert de effectiviteit van een concreet opsporingsonderzoek. Het resulteert dan in een afdoening waarin alle relevante informatie wordt meegewogen. Maar het biedt bovenal een zo compleet mogelijk beeld van vormen van criminaliteit en verdachten of groeperingen die zich daarmee bezig houden. Kansen en risico's van een eventueel in te stellen strafrechtelijk onderzoek kunnen worden ingeschat en – met bijvoorbeeld de maatschappelijke impact – worden meegewogen bij de beslissing om al dan niet een opsporingsonderzoek te starten en daar de schaarse opsporingscapaciteit op in te zetten.

Een deugdelijke informatiehuishouding is op verschillende niveaus van belang. Binnen elk politiekorps en binnen elke andere opsporingsinstantie. Binnen de grenzen van een land dient de informatie die bij verschillende instanties aanwezig is, bijeen te worden gebracht.

Criminaliteit en criminelen houden zich anno 2015 niet aan landsgrenzen. Groeperingen en individuele verdachten zijn crimineel actief binnen meerdere landen in het Koninkrijk. Wanneer de sporen en aanwijzingen die daarbij in de verschillende landen worden nagelaten en de informatie die in elk der landen wordt vergaard niet met elkaar in verband worden gebracht beperkt dat de effectiviteit van de rechtshandhaving. Het is daarom van belang dat ook politie- en justitiële informatie – met inachtneming van de regels die daarvoor gelden – de landsgrenzen passeert en bijeen wordt gebracht. Opdat effectief kan worden gekozen en effectief kan worden opgespoord.

Ook de uitwisseling tussen de landen in het Koninkrijk van justitiële gegevens als bijvoorbeeld de justitiële documentatie en DNA-profielen heeft invloed op de kwaliteit en de effectiviteit van de bij de rechtshandhaving betrokken organisaties.

Voor dit onderzoek wordt gekeken naar uitwisseling van politiegegevens binnen het Koninkrijk in het kader van de opsporing. Voor wat betreft Sint Maarten, breidt het onderzoek zich uit naar internationale uitwisseling. De geografische ligging van het eiland en de internationale grensoverschrijdende criminaliteit zijn onlosmakelijk met het vraagstuk verbonden.

## 1.2 Doelstelling

De Raad acht het in het kader van de misdaadbestrijding van belang om de praktijk ten aanzien van informatie uitwisseling in kaart te brengen, en het kader waarbinnen dat zou moeten plaatsvinden.

De Raad beoogt met zijn inspectieonderzoek inzichtelijk te maken of en in welke mate de uitwisseling van gegevens in het kader van de opsporing plaats vindt binnen het Koninkrijk en wat de mogelijkheden daarvan zijn. Tevens wil de Raad hierbij eventuele leer- en verbeterpunten benoemen.

### 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag in deze inspectie is:

In hoeverre vindt uitwisseling van gegevens in het kader van opsporing plaats binnen het Koninkrijk?

In dit geval zijn drie onderzoeksvragen van belang:

1. Hoe worden gegevens, die van belang zijn voor de opsporing, verzameld en beheerd?
2. Hoe vindt het proces uitwisseling van gegevens plaats?
3. In hoeverre zijn die gegevens bruikbaar voor uitwisseling in het kader van de opsporing?

### 1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

De Raad heeft voor dit onderwerp het wettelijk kader en naslagwerken bestudeerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met sleutelfiguren binnen de instanties die opsporingstaken vervullen binnen de justitiële keten. Voorts zijn personen bij het ministerie van Justitie geïnterviewd met als doel te achterhalen wat de praktijk is als het om uitwisselen van gegevens binnen het Koninkrijk gaat, wat op het gebied van wetgeving, techniek en bruikbaarheid mogelijkheden en beperkingen zijn en waar men tegenaan loopt. Doel van de interviews was ook om de visies op informatiedeling in de praktijk, zowel de huidige vorm als in de toekomst, in beeld te krijgen. De instanties waar het om gaat zijn: Korps Politie Sint Maarten, Landsrecherche, Openbaar Ministerie, Recherche Samenwerkingsteam, Kustwacht en de Immigratie- en Grensbewakingsdienst. Tevens hebben gesprekken plaatsgehad met andere personen die in het informatie uitwisselingsvraagstuk een rol spelen.

### 1.5 Afbakening

Het onderzoek heeft specifiek betrekking op beheer en uitwisseling van politieke informatie tussen de instanties die belast zijn met opsporing. In eerste instantie beoogde de Raad ook de uitwisseling van justitiële gegevens mee te nemen in zijn onderzoek. Het uitwisselingsvraagstuk is onlosmakelijk verbonden met de informatiepositie binnen de justitiële keten, nu de informatiepositie bepaalt in hoeverre er van uitwisseling van gegevens gebruik kan worden gemaakt. Binnen dit onderzoek is derhalve ook daarnaar gekeken. De werkwijze van de Raad biedt ruimte voor maatwerk per land binnen de Rijkswet. Het grondgebied en de territoriale wateren van Sint Maarten worden binnen een relatief kleine oppervlakte begrensd door die van andere landen. De Raad acht het om die reden van belang om voor Sint Maarten de uitwisseling ook in dat internationale perspectief te bezien.

De nadruk ligt derhalve op de uitwisseling binnen de rechtshandhavingketen in Sint Maarten en het Koninkrijk als geheel, waarbij ook naar internationale uitwisseling wordt gekeken. De volgende aandachtsgebieden komen aan bod: het juridisch kader, de praktijk, de technische voorzieningen, en de bruikbaarheid van informatie of gegevens. Daarbinnen is gekeken naar de mogelijkheden, de beperkingen, de behoefte en noodzakelijkheid.

De gebruikte terminologie door de Raad van de woorden uitwisseling of deling van informatie of (politie-) gegevens, valt onder de noemer 'politieke informatie'.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van maart 2015 tot en met september 2015.

## 1.6 Leeswijzer

Het rapport kent zes hoofdstukken, inclusief deze Inleiding. Hoofdstuk 2 beschrijft het juridisch kader en relevante documenten binnen de context van het vraagstuk omtrent gegevensuitwisseling op lokaal, inter-regionaal binnen het Koninkrijk en internationaal niveau. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden per niveau de respectievelijke bevindingen uit de praktijk behandeld, waarbij de uitvoering en de visies per organisatie aanbod komen. Hoofdstuk 6 bevat een analyse, conclusies en aanbevelingen.

2

# Juridisch kader en context

## 2.1 Inleiding

Het onderzoek van de Raad richt zich op de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens bij de opsporing van strafbare feiten binnen het Koninkrijk. Uitwisseling van politiegegevens valt onder het begrip rechtshulp. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader besproken, waarbinnen uitwisseling van politieke informatie dient plaats te hebben alsmede de context aan de hand van een aantal relevante documenten.

### *Definitie rechtshulp*

Er bestaat nationaal noch internationaal een algemene definitie van het begrip internationale of interregionale rechtshulp. De in Nederland meest gangbare en geaccepteerde definitie is de volgende:<sup>1</sup>

*Internationale (of interregionale) rechtshulp is elke gevraagde of ongevraagde ondersteuning in een strafzaak door justitie- of politieautoriteiten van de ene staat aan de justitie- of politieautoriteiten van een andere staat, gericht op informatievergaring en/of bewijsverkrjging ten aanzien van de feiten of baten van een strafbaar feit, betekening van stukken en aanzeggingen en het verkrijgen van informatie of gegevens over de persoon van een verdachte en zijn eventuele betrokkenheid of niet betrokkenheid bij de feiten.*

### *Politieke en justitiële rechtshulp*

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen politieke en justitiële rechtshulp. Van politieke rechtshulp is sprake wanneer er in het kader van opsporing of voorkoming van strafbare feiten uitsluitend om inlichtingen wordt gevraagd, en voor het verkrijgen van deze informatie geen gebruik hoeft te worden gemaakt van dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden. Alle andere rechtshulpverzoeken zijn te beschouwen als justitiële rechtshulpverzoeken.

De uitwisseling van politieke en justitiële informatie vindt tussen de landen ook anders dan in de vorm van rechtshulp plaats. Bij rechtshulp gaat het steeds om ondersteuning van het ene land door het andere land in een strafzaak. Informatie kan evenwel ook worden uitgewisseld zonder dat (al) sprake is van een strafzaak. Informatie, opgedaan in het ene land over mogelijke strafbare feiten, gepleegd of aanstaande in een ander land, kan aanleiding geven om dat andere land te informeren (spontane verstrekking). Binnen het Koninkrijk wordt tussen de landen ook informatie uitgewisseld als het gaat om de justitiële documentatie en om DNA-profielen.

### *Uitwisseling op drie niveaus*

Vanwege de Staatsinrichting van het Koninkrijk der Nederlanden wordt het strafrecht, de opsporing en dus ook de uitwisseling van gegevens in het kader van opsporing in Sint Maarten beheerst door drie niveaus van het recht: nationaal van Sint Maarten, interregionaal tussen Sint Maarten en de andere Koninkrijksgebieden (interregionaal strafrecht) en internationaal tussen Sint Maarten en gebieden buiten de landsgrenzen van het Koninkrijk.

## 2.2 Wetgeving Sint Maarten

Verwerking van politiegegevens en andere gegevens in het kader van de opsporing dient conform het recht van het grondgebied alwaar het verwerkt wordt, te geschieden. De verwerking van politiegegevens in Sint Maarten is derhalve gebonden aan de nationale regelgeving daaromtrent.

Binnen het Koninkrijk is ruimte gelaten voor een lokaal (autonoom) straf- en strafprocesrecht. Wel moeten de landen op grond van artikel 39 van het Statuut het recht zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze regelen, de zogenaamde concordantie tussen de landen. In deze paragraaf wordt de autonome wet- en regelgeving van Sint Maarten toegelicht.

<sup>1</sup> Deze definitie is gebaseerd op het proefschrift van J. Koers: *Nederland als verzoekende staat bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken*.

### *Landsverordening Politiegegevens*

In juli 2014 is in Sint Maarten de Landsverordening politiegegevens in werking getreden. De systematiek van deze Landsverordening is vergelijkbaar met de reeds langere tijd bestaande Wet Politiegegevens uit Nederland en de concept Landsverordening politiegegevens uit Curaçao. De Landsverordening is van toepassing op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen. Onder verwerking dient ook uitwisseling, en in ieder geval de inwinning en verstrekking, te worden verstaan. De Landsverordening regelt ook deels het wettelijk kader voor uitwisseling van politiegegevens op interregionaal (2.3) en internationaal (2.4) niveau. De Landsverordening Politiegegevens behelst derhalve – kort gezegd – de regulering van inwinning/inzameling, opslag, registratie, gebruik en doorgifte van gegevens over natuurlijke personen (burgers) in het kader van de uitoefening van de politietaak.<sup>2</sup> Voor Sint Maarten geldt dat politiegegevens kunnen worden verwerkt door ambtenaren van politie, buitengewoon ambtenaren van politie (BAVPOL) en leden van de Kustwacht.

Uitwisseling als zodanig wordt gereguleerd in de artikelen 19 e.v. van de Landsverordening politiegegevens.

Een aantal bepalingen biedt de wettelijke grondslag voor een vorm van verwerking, waarvoor bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen de nadere invulling dient te worden gegeven: 20 lid 5, 21 lid 1, 24, 25 lid 2, 26 lid 1 sub b, leden 2 en 3. Artikel 19 regelt de verstrekking binnen de justitiële strafrechtsketen in Sint Maarten van politiegegevens aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Daaruit volgt dat politiegegevens aan de leden van het OM worden verstrekt voor zover zij die behoeven in verband met het gezag of zeggenschap over de politie of over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast en voor de uitvoering van andere hun bij of krachtens landsverordening opgedragen taken.

Artikel 20 regelt de verstrekking van politiegegevens buiten de justitiële strafrechtsketen van Sint Maarten. In lid 1 wordt de basis gegeven voor de verstrekking van politiegegevens in verband met de inlichtingendienst. Lid 2 is de wettelijke grondslag voor de verstrekking van politiegegevens aan een internationaal strafgerecht. In lid 3 is bepaald dat politiegegevens kunnen worden verstrekt aan autoriteiten in een land binnen het Koninkrijk of in een ander land, die zijn belast met de uitvoering van de politietaak, of van onderdelen daarvan, voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak in Sint Maarten of de politietaak in het desbetreffende land. Lid 4 bepaald dat verstrekking ingevolge lid 2 en 3 slechts dan plaatsvindt, indien bij de ontvangende instantie voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een juist gebruik van de verstrekte gegevens en voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In lid 5 wordt ten slotte bepaald: *‘Bij of krachtens Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden nadere regels gesteld over de verstrekking van politiegegevens, bedoeld in het derde en vierde lid, alsmede over de daarbij te stellen voorwaarden aan het gebruik daarvan door ontvangstgerechtigde politieautoriteiten.’*

Artikel 21 geeft een wettelijke grondslag voor verstrekking aan andere personen of instanties dan die genoemd in de artikelen 19 en 20, met het oog op een **zwaarwegend algemeen belang**. Daarvoor dient zowel de aanwijzing van die personen en/of instanties als de taak waarmee zij belast zijn, te worden bepaald bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Het gaat hierbij om een wettelijke voorziening met structurele basis. Dat in tegenstelling tot het volgende artikel, waarin een verstrekking door de verantwoordelijke wordt geregeld in bijzondere gevallen.

Artikel 22 geeft de verantwoordelijke de bevoegdheid om in **bijzondere gevallen** met het oog op een **zwaarwegend algemeen belang** te beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan personen of instanties voor de doeleinden van het:

- voorkomen van en opsporen van strafbare feiten;
- handhaven van de openbare orde;
- verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

<sup>2</sup> Zie voor toelichting op de betekenis en bevoegdheden binnen de uitoefening van de politietaak: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20090718/memorie\\_van\\_toelichting\\_2/document3/f=/v/jgz3w2im1y.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20090718/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/v/jgz3w2im1y.pdf).

Met het oog op gelijke doeleinden als genoemd in artikel 22, voorziet artikel 23 in de mogelijkheid tot het verstrekken van politiegegevens voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties. De beslissing tot verstrekking wordt genomen door de verantwoordelijke die de overwegingen dient vast te leggen.

Voor de in artikel 21, 22 en 23 te verstrekken gegevens, kunnen bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen, nadere regels worden gesteld omtrent de categorieën van politiegegevens, zo bepaalt artikel 24.

Artikel 25 bepaalt voorts dat politiegegevens ten behoeve van beleidsinformatie en wetenschappelijk onderzoek en statistiek kunnen worden verstrekt, onder voorwaarde dat de resultaten daarvan geen persoonsgegevens bevatten. Nadere regels daarvoor dienen bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen te worden bepaald.

Artikel 26 bevat de voorschriften voor rechtstreeks verstrekking van politiegegevens aan bepaalde personen of instanties:

- Lid 1 bepaalt dat politiegegevens rechtstreeks aan de leden van het Openbaar Ministerie als bedoeld in artikel 19, kunnen worden verstrekt voor zover dat noodzakelijk is met het oog op strafvorderlijke beslissingen omtrent opsporing en vervolging en de hulp aan slachtoffers van strafbare feiten (sub a) alsmede met het oog op bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen aan te wijzen beslissingen (sub b);
- Lid 2 bepaalt dat verstrekking op grond van artikel 21 alleen rechtstreeks plaatsvindt aan bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen aangewezen personen of instanties met een publiekrechtelijke taak door middel van geautomatiseerde vergelijking van persoonsgegevens met bij eveneens bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen aan te wijzen categorieën van politiegegevens;
- In lid 3 wordt ten slotte bepaald dat de verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen treft om zo te waarborgen dat dat rechtstreekse verstrekking uitsluitend plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is op grond van het in leden 1 en 2 bepaalde. Ook daarover kunnen bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen nadere regels worden gesteld.

De verstrekking tussen instanties in Sint Maarten van gegevens die niet worden uitgewisseld in de uitoefening van de politietaak, is gebonden aan de Landsverordening bescherming persoonsgegevens.<sup>3</sup> De Landsverordening bescherming persoonsgegevens is niet van toepassing op gevallen van uitoefening van de politietaak.<sup>4</sup>

Zolang niet is voorzien in nadere regelgeving, zoals bijvoorbeeld ex artikel 20 lid 5 Landsverordening politiegegevens, is de Onderlinge Regeling<sup>5</sup> voor wat betreft uitwisseling van politiegegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk van toepassing (zie hierna onder 2.3).

#### *Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag*

Deze Landsverordening en de Regeling inlichtingen justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag bevatten bepalingen over de vastlegging van antecedenten in strafregisters. Genoemde regeling kent onder meer de bepaling dat in elk geval in strafregisters worden opgenomen de veroordelingen die zijn gewezen door een gerecht van Sint Maarten en onherroepelijke veroordelingen van het gerecht van Sint Maarten en daarbuiten. De Regeling kent tevens de bepaling dat inlichtingen uit het strafkaartsysteem en gegevens uit de strafregisters worden verstrekt aan rechterlijke ambtenaren, verbonden aan de gerechten van Nederland en Suriname, of van enig ander land, waarmee een overeenkomst bestaat betreffende de uitwisseling van gegevens over strafrecht-

<sup>3</sup> 20-12-2010, AB 2010, GT no. 2.

<sup>4</sup> Artikel 2 lid 2 sub c Landsverordening bescherming persoonsgegevens.

<sup>5</sup> Onderlinge Regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens van 1 juli 2010, Stcrt.23 juli 2010 nr 2010/11337 - <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-11337.html>. De Onderlinge Regeling belast de Raad voor de rechtshandhaving met het toezicht op de naleving daarvan in Sint Maarten en Curaçao. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES belast met het toezicht. In het kader van dit onderzoeksthema van de Raad, zal het toezicht op die Onderlinge Regeling als zodanig dan ook verder niet aan de orde komen. Vanzelfsprekend zijn de privacyaspecten onlosmakelijk wel verbonden met de uitvoeringspraktijk, maar er wordt niet verder dan nodig inhoudelijk ingegaan op de bescherming van persoonsgegevens.

lijke veroordelingen. Tevens bevat de regelgeving bepalingen over het verstrekken van verklaringen omtrent het gedrag, onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

### 2.3 Wetgeving Interregionaal - Koninkrijk

Binnen het Koninkrijk is verschillende wet- en regelgeving van toepassing waar het gaat om uitwisseling van gegevens.

Uitwisseling van politiegegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk is een vorm van (rechts-)hulp en bijstand.

Binnen het Koninkrijk dient rechtshulp gekwalificeerd te worden als interregionale rechtshulp. Die verschilt van internationale rechtshulp.

De landen binnen het Koninkrijk dienen gezien te worden als autonome regio's binnen eenzelfde soevereine staat. De wettelijke basis voor interregionale rechtshulp binnen het Koninkrijk vindt een algemene basis in artikel 36 Statuut, dat bepaalt dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland elkaar hulp en bijstand verlenen. Artikel 38 levert de basis voor het aangaan van onderlinge regelingen en rijkswetten. Artikel 40 bepaalt dat vonnissen en rechterlijke bevelen Koninkrijksbreed uitvoerbaar zijn.

Voor wat betreft Nederland, Curaçao en Sint Maarten is de interregionale rechtshulp voorts vastgelegd in artikel 14 van de Rijkswet Openbare Ministeries en in de artikelen 39 en 57 van de Rijkswet Politie.

De interregionale rechtshulp is onderscheidenlijk – voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten – vastgelegd in de Eenvormige Landsverordening(-en) op de Rechterlijke Organisatie (hierna: ELRO). Daarin bepaalt artikel 35 dat het Hof van Justitie, de Gerechten in Eerste Aanleg en het Openbaar Ministerie binnen de (voormalige; Rvrh) Nederlandse Antillen en Aruba<sup>6</sup>, verplicht zijn gevolgd te geven aan verzoeken om rechtshulp, ook wanneer zij zijn gedaan door rechterlijke colleges of het Openbaar Ministerie in Nederland. De laatste zinsnede komt voort uit het feit dat Nederland geen ELRO heeft.

De regelgeving binnen het Koninkrijk voorziet derhalve in dwingende rechtshulp-bepalingen.

Vóór de staatkundige hervormingen van de Nederlandse Antillen was er nog geen juridische basis met een waarborg voor de zorgvuldige verwerking van politiegegevens. Om die reden hebben de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten met Nederland een ontwerp Onderlinge Regeling getroffen die per 10 oktober 2010 in werking is getreden: Onderlinge Regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens<sup>7</sup> (hierna: Onderlinge Regeling).<sup>8</sup>

Ook kent het Statuut de zogeheten concordantie-bepaling van artikel 39, waarin de landen van het Koninkrijk verplicht zijn om hun regelgeving in het strafrecht (en andere rechtsgebieden) zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze te regelen.

Er is één aanwijzing die momenteel gelding heeft binnen Nederland, waarin tevens een paragraaf is gewijd aan uitwisseling binnen het Koninkrijk. 'Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv)'.<sup>9</sup> Deze beleidsregel is uitgevaardigd in 2008. Deze Aanwijzing is per 1 september 2013 voor onbepaalde tijd verlengd. De in Europees Nederland geldende Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, (552i Sv) beoogt aan te geven in welke gevallen de

<sup>6</sup> Deze landsverordening van de voormalige Nederlandse Antillen is in Curaçao en Sint Maarten per 10 oktober 2010 bestendigd.

<sup>7</sup> Zie noot 2.

<sup>8</sup> De wettelijke basis ligt in de artikel 38 van het Statuut en artikel 39 en 57 van de Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

<sup>9</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024759>.



politie zelfstandig uitvoering kan geven aan verzoeken uit het buitenland tot het verstrekken van informatie en in welke gevallen die samenwerking de tussenkomst van het OM vereist.

In de Aanwijzing is opgenomen dat de rechtshulp met de landen binnen het Koninkrijk is gebaseerd op artikel 36 e.v. van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Aangezien verdragen niet van toepassing zijn binnen het Koninkrijk en er geen Rijkswet is voor de wederzijdse rechtshulp, is voor Nederland de politieke informatie-uitwisseling met de overige landen binnen het Koninkrijk artikel 5:1 van het Besluit Politiegegevens van toepassing.

De genoemde aanwijzing schrijft voor dat voor wat betreft het informatiekanaal wordt gebruik gemaakt van Interpol. Daarnaast vermeldt de aanwijzing het bestaan van een Protocol voor het Politie Discussienet – Koninkrijksbrede Criminaliteitsbestrijding (PDN-K) op grond waarvan, onder voorwaarden, rechtstreekse politieke informatie-uitwisseling mogelijk is gemaakt tussen de regionale politiekorpsen in Nederland en de korpsen op de *Nederlandse Antillen* en Aruba.

De Aanwijzing kent de bepaling dat van elk ingewilligd of geweigerd verzoek melding moet worden gemaakt en dat hiervan een bestand moet worden aangelegd en bijgehouden. De Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) en het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) maken gebruik van het systeem Landelijk Uniform Registratiesysteem (LURIS) waarin alle inkomende en uitgaande politieke en justitiële rechtshulpverzoeken worden geregistreerd.

## 2.4 Wetgeving Internationaal

### 2.4.1 Algemeen

Internationale rechtshulp tussen landen wordt doorgaans vormgegeven door verdragen of convenanten. Voor de vorming van verdragen is Sint Maarten ook afhankelijk van het Koninkrijk, dat namens een of alle landen in het Koninkrijk een verdrag aangaat of opzegt.

Internationaal recht vindt zijn oorsprong in het bestaan van afzonderlijke soevereine staten en is wezenlijk anders van het interregionale recht dat zich afspeelt tussen regio's binnen een zelfde soevereine staat. Tussen de gebieden (landen) binnen het Koninkrijk gelden verdragen niet. De autonome landen binnen het Koninkrijk hebben de internationale rechtshulp zelf verankerd in respectievelijke Wetboeken van Strafvordering. Eenmaal aangesloten bij een verdrag, schept de verplichting tot implementatie.

Indien er geen (formele) bezwaren zijn, kan internationale rechtshulp ook zonder de toepasselijkheid van een verdrag of convenant plaatsvinden, daar waar het gaat om 'kleine rechtshulp'. Uitwisseling van politieke gegevens valt onder het begrip 'kleine rechtshulp'.

Onder het begrip 'grote rechtshulp' vallen bijvoorbeeld uitlevering, de overname van een strafprocedure en de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken. Daartoe zijn verdragen gesloten, opsomming waarvan in het kader van dit onderzoek niet relevant is.

Titel VIII (artikelen 555 e.v.) van het Wetboek van Strafvordering Sint Maarten (hierna: WvSv) geeft het wettelijk kader van internationale rechtshulp. De Landsverordening Politiegegevens geeft het kader van uitwisseling van politieke informatie.

Politiële informatie kan zonder formeel rechtshulpverzoek worden uitgewisseld als het een verzoek voldoet aan volgende vereisten:

- De gegevens dienen rechtmatig te zijn verkregen, en zijn toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig<sup>10</sup>.
- De ontvangende instantie beschikt over voldoende waarborgen voor rechtmatig gebruik van de gegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene wiens gegevens het betreft<sup>11</sup>.
- Toepassing van opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen is niet nodig<sup>12</sup>.
- Er is geen sprake van een weigeringsgrond<sup>13</sup>.
- De informatie wordt niet als bewijsmiddel in een strafzaak gebruikt (hiervoor is toestemming nodig)<sup>14</sup>.
- Het betreft geen justitiële documentatie<sup>15</sup>.
- De verstrekking is noodzakelijk voor de uitoefening van de politietaak<sup>16</sup>.

#### 2.4.2 Saint Martin

Voor Sint Maarten is de uitwisseling van politiegegevens met het Franse gedeelte van het eiland van groot belang. De uitwisseling van politiegegevens geschiedt onder de paraplu van internationale rechtshulp. Ondanks dat de twee eilandsbesturen een MoU<sup>17</sup> hebben vastgesteld, is de juridische basis daarvan onvoldoende geweest om te spreken van een convenant waarin de bevoegdheden ten aanzien van deze twee gebieden structureel zijn vastgelegd. Een op 1 oktober 2015 in werking getreden verdrag over justitiële samenwerking tussen het Nederlandse en het Franse deel van het eiland, vormt de juridische basis voor de toekomst.<sup>18</sup> Het Verdrag voorziet in kadergevendende bepalingen voor het verlenen en ontvangen van bijstand bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten en in het kader van de handhaving van de openbare orde, zowel op verzoek als op eigen initiatief;

- de mogelijkheid tot grensoverschrijdende observatie en achtervolging;
- de mogelijkheid tot het deelnemen aan gemengde patrouilles;
- de mogelijkheid om op eigen initiatief inlichtingen uit te wisselen; en
- het bieden van dezelfde bescherming aan «vreemde» opsporingsambtenaren als aan «eigen» opsporingsambtenaren. De uitvoeringswetgeving is op het Verdrag afgestemd. Dat was een voorwaarde voor de bekrachtiging.

#### 2.4.3 Grondslagen anders dan wettelijk bepaald: Beginselen van het internationaal strafrecht

Zoals besproken valt uitwisseling van politiegegevens tussen staten onder internationale rechtshulp binnen de internationale strafrechtspleging. De internationale strafrechtspleging heeft door de tijd (eeuwen) heen vorm gekregen door beginselen, verdragen en afspraken. Naast de wettelijke grondslagen, is internationale uitwisseling van politiegegevens gebonden aan een aantal beginselen. Deze zijn de beginselen van het internationale strafrecht in het algemeen: soevereiniteitsbeginsel, verdragsbeginsel, vertrouwensbeginsel, het beginsel van wederkerigheid en het specialiteits- of doelbindingsprincipe.

Expliciete vermelding verdient hier dat deze beginselen niet van toepassing zijn binnen het Koninkrijk omdat het bij uitwisseling van gegevens daarbinnen gaat om interregionale rechtshulp.<sup>19</sup>

<sup>10</sup> Art. 3 lid 2 Landsverordening politiegegevens.

<sup>11</sup> Art. 20 lid 4 Landsverordening politiegegevens.

<sup>12</sup> Art. 556 lid 2 Wetboek van Strafvordering Sint Maarten.

<sup>13</sup> Art. 559 en 560 Wetboek van Strafvordering Sint Maarten.

<sup>14</sup> Diverse internationale verdragen stellen dit vereiste. Zie bijvoorbeeld art. 39 lid 2 SUO.

<sup>15</sup> Art. 12 lid 4 Landsverordening houdende bepalingen betreffende justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag.

<sup>16</sup> Art. 20 lid 3 Landsverordening politiegegevens.

<sup>17</sup> Memorandum of Understanding uit 2006 tussen het eilandbestuur van het eilandgebied Sint Maarten en het Franse deel van het eiland over justitiële samenwerking.

<sup>18</sup> Op 7 oktober 2010 is te Parijs een verdragstekst vastgesteld tussen de regering van de Republiek Frankrijk en het Koninkrijk der Nederlanden. Het verdrag is per 1 oktober 2015 in werking getreden (Trb. 2010,311).

<sup>19</sup> Prof. Mr. J.M. Reijntjes 2006 'Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden' p.11 sub 7.

## Soevereiniteitsbeginsel

Het soevereiniteitsbeginsel impliceert dat elke staat vrij is om zijn eigen wetgeving te maken, zonder dat andere staten zich daarin kunnen mengen. Voorop staat daarom dat elke staat zijn eigen nationale strafrecht kent. In theorie impliceert dat met betrekking tot de internationale strafrechtspleging dat rechtshulp op vrijblijvende voet wordt toegepast. De soevereiniteit en vrijblijvendheid wordt echter in de praktijk ingekaderd – en ingeperkt – door internationale verdragen afspraken.

## Verdragsbeginsel

In het belang van de criminaliteitsbestrijding, stellen verdragen en afspraken binnen het internationale strafrecht beperkingen aan de soevereiniteit. Eenmaal partij bij een verdrag of afspraak, verplicht het een staat tot nakoming van de bepalingen daarvan. Nakoming is desnoods rechtens afdwingbaar.

## Vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel is dat de ene staat erop mag vertrouwen dat een andere staat zich aan de (verdrags-) afspraken houdt en vertrouwen heeft in diens rechtspleging.

## Wederkerigheid

Wederkerigheid of reciprociteit is een kernbegrip binnen de internationale strafrechtspleging. Wederkerigheid schept voor beide partijen dezelfde verplichtingen. Het begrip is van invloed op alle voorgaande beginselen.

## Specialiteits- of doelbindingsbeginsel

Bij uitwisseling van informatie geldt dat enerzijds een verzoek om informatie slechts met een daarvoor gerechtvaardigd doel mag worden gedaan, en anderzijds de verkregen informatie slechts voor dat doel(-einde) gebruikt mag worden.

## Beschikbaarheidsbeginsel

Nu het in dit rapport gaat om de uitwisseling van politie- en justitiegegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk, verdient voornamelijk het beschikbaarheidsbeginsel enige toelichting. In de literatuur<sup>20</sup> wordt dit beginsel toegelicht in het kader van verdragen en wetgeving. Het beginsel houdt in, dat informatie die beschikbaar is bij een opsporingsautoriteit in een EU-lidstaat, in beginsel beschikbaar dient te worden gesteld aan een andere EU-lidstaat, indien dat in het belang is of kan zijn voor een strafrechtelijk onderzoek, dan wel voor de handhaving van de openbare orde in die andere lidstaat. De toepassing van het beschikbaarheidsbeginsel is zeker niet vrijblijvend. Behalve als er expliciete wettelijke weigeringsgronden bestaan, bestaat de verplichting voor opsporingsautoriteiten om uit eigen beweging informatie uit te wisselen met de opsporingsautoriteiten of ordehandhavers in andere landen, indien die informatie voor die autoriteiten van belang kan zijn voor (onder meer) het voorkomen, opsporen en vervolgen van (ernstige) strafbare feiten. Als vermeld, wordt dit beginsel in de literatuur gekend in het kader van de internationale rechtshulp.

Beginselen van internationaal recht zijn binnen het Koninkrijk niet van toepassing. Deze kunnen echter wel als inspiratiebron dienen, te behartiging van het praktisch nut. De hierna in dit rapport genoemde Rijkswet Politie kent in artikel 39 en de Rijkswet OM in artikel 14, de bepaling dat gegevens indien noodzakelijk voor een goede

<sup>20</sup> Informatie en opsporing, derde druk, pagina 443 e.v.

uitoefening van de politietaken – met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften – worden uitgewisseld tussen de politie respectievelijk OM van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daarmee ziet de Raad het vertrouwensbeginsel en het beschikbaarheidsbeginsel als voor de interregionale rechtshulp tussen die landen geldende normen, belichaamd in voornoemde bepalingen.

## 2.5 Context

In de oriëntatiefase van dit onderzoek werd de navolgende informatie gevonden die bij het onderzoek is betrokken:

### 2.5.1 Jaarplannen KPSM

Bestudering van het jaarplan 2015 van KPSM leert dat het Korps voornemens is om verder te investeren in kennis en vaardigheden met betrekking tot registratie en gebruikmaking van digitale informatie. Het streven is bovendien om 100% aan rechtshulpverzoeken te kunnen voldoen. Er zal verder geïnvesteerd worden in Informatie gestuurde opsporing. De Backoffice zal meer informatie verzamelen en verwerken. Agenten zullen met meer informatie en *gebiefd* de straat opgaan. KPSM wil een Informatie Gestuurde Politie (“IGP”) eenheid zijn. KPSM wil meer aandacht besteden aan communicatie, zowel intern als extern en werken aan betere samenwerking in de keten. KPSM maakt melding van het voornemen van meer samenwerking met het MOT in het kader van financieel rechercheren en opsporing. Ook zullen er in 2015 beslissingen worden genomen ten aanzien van ICT-systemen ACTS, SUMM-IT en JIS.<sup>21</sup> De licenties van Microsoft moeten ook vernieuwd.<sup>22</sup>

De jaarplannen van 2013 en 2014 van KPSM maken melding van plannen van gelijke strekking. Ten aanzien van de aan te schaffen ICT, staat in het jaarplan 2014:

***“Summ-IT is niet genoemd in de rapportage, maar is absoluut noodzakelijk voor de Divisie Opsporing, omdat Actpol hierin niet voorziet.”***

In vergelijking met het Jaarplan 2012 van KPSM, waarin in algemene termen wordt gesproken over informatieverzameling en een in oprichting zijnde Info-Unit, zijn de Jaarplannen van 2013-2015 specifiek qua invulling. Voor verdere achtergrond van de Jaarplannen wordt naar de inhoud daarvan verwezen.<sup>23</sup>

### 2.5.2 Jaarplannen Openbaar Ministerie – Beleidsplan Procureur Generaal

Het Jaarplan 2015 meldt over Informatie Gestuurde Politie het volgende:

*‘De informatieafdelingen van het KPSM en het RST zullen door het OM worden gevraagd periodiek overzichten te verschaffen van de criminele samenwerkingsverbanden (CSV) op Sint Maarten. Op basis van de actuele informatie kan dan gekozen worden welk CSV in onderzoek zal worden genomen. Er zijn vier criteria in de prioritering van aanpak:*

- CSV's met een centrale positie binnen het criminele milieu.
- CSV's die anderen in staat stellen om criminele activiteiten te ontplooiën.
- CSV's die zich bezig houden met ondermijnende activiteiten.
- Gewelddadige CSV's.’

*‘Het in 2013 door het in gebruik nemen van een gezamenlijk zelfstandig kantoor voor de CID en de Info Unit een goede stap gezet in de randvoorwaarden voor de professionalisering van de informatie gestuurde politie waarbij de KMar de noodzakelijke ondersteuning verleent. Op het gebied van IT is nog verbetering mogelijk. Toegang tot een systeem als SUMMIT zou het makkelijker maken om toegang te krijgen tot informatie van andere politie onderdelen.*

<sup>21</sup> Summ-IT ‘dekt’ het volledige werkproces in opsporingsonderzoeken, van eerste melding tot en met (digitaal) procesdossier. Het systeem kent meerdere modules ([www.flex-id.nl](http://www.flex-id.nl)). Het systeem bestaat sinds 2012 en is in Nederland in gebruik bij de (nationale) politie, rijksrecherche, KMar, FIOD en diversie Inspectiediensten.

<sup>22</sup> Jaarplan 2015 KPSM.

<sup>23</sup> Jaarplannen 2012, 2013, 2014 en 2015 KPSM.

*Ook wordt gestreefd naar toegang tot bronnen als Census, rijbewijsregistratie, Kamer van Koophandel, kentekenregistratie etc. KPSM en RST hebben maart 2014 een eerste periodiek overzicht geleverd van CSV's, waardoor in samenspraak met het OM een beter gemotiveerde keuze gemaakt kan worden welk CSV in onderzoek wordt genomen. Dit overzicht zal periodiek worden bijgewerkt. Voor 2015 wordt er gestreefd naar continuering van dit systeem.'*

Het Jaarplan 2015 van het OM maakt ook melding van een gecoördineerde aanpak van financiële criminaliteit in samenwerking met KPSM en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties ("MOT/FIU").<sup>24</sup>

In 2010 heeft de Procureur Generaal een vijf jaren beleidsplan geleverd. Met het **Beleidsplan 2010-2015** voldoet de Procureur-generaal aan de in artikel 34 van de Rijkswet OM vervatte opdracht om een beleidsplan voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit aan de ministers voor te leggen. Ten aanzien van de informatie-huishouding en de uitwisseling van informatie is in het programma het volgende opgenomen:

*'Het delen van informatie- en analyseproducten, zowel als de mogelijkheid voor onderlinge bevragingen is van groot belang voor een succesvolle interinsulaire aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit. Daarom wordt er thans naar gestreefd om te komen tot een samenwerkingsverband tussen de korpsen Curaçao, Sint Maarten en Bonaire binnen een Regionaal informatie en Expertise Centrum (RIEC).'*

*'Voorts zal worden gepoogd de verschillende Financial Intelligence Units (FIU's) te laten samenwerken en te komen tot een 'Caribische box'. Daarnaast zullen de mogelijkheden worden verkend om te komen tot een inter-insulair analyse- en informatieknooppunt (analoog aan of ondergebracht bij het RIEC) met betrekking tot financieel economische criminaliteit en MOT-meldingen.'*

*'Door de nieuwe staatkundige verhoudingen is bij grensoverschrijdende opsporingsactiviteiten interregionale rechtshulp geïndiceerd. Ten behoeve van die interregionale rechtshulp dienen de nodige tijdrovende, voornamelijk administratieve formaliteiten in acht te worden genomen, terwijl het Statuut voor het Koninkrijk (de wettelijke basis voor interregionale rechtshulp) geen enkele inhoudelijke belemmering vormt voor interregionale rechtshulp. De CrwOM is over het verlenen van rechtshulp ook zeer helder; artikel 14 van die wet bepaalt 'de openbare ministeries van de landen en van Nederland zijn onderling verplicht gevolg te geven aan verzoeken om rechtshulp.'*

*'De inter-insulaire samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit moet niet verworden tot een **internationale** samenwerking, De actoren zijn landen binnen één Koninkrijk die zichzelf tot doel hebben gesteld om gezamenlijk de strijd aan te binden met de grensoverschrijdende criminaliteit en die kunnen in hun onderlinge samenwerking niet worden gehinderd door verdragsrechtelijke beperkingen. Het is zaak om in de toekomst in deze geest te handelen bij grensoverschrijdende opsporing. Daarom dienen op die terreinen waar sprake is van intensief en veel voorkomende wederzijdse rechtshulp arbeidsintensieve administratieve processen zoveel mogelijk te worden vervangen door (raam)convenanten.'*

### 2.5.3 Jaarverslagen Kustwacht

De jaarplannen- en verslagen van de Kustwacht 2013-2015 melden ook over informatie gestuurd optreden. Voornamelijk de inzet van een walradar op Aruba, Curaçao en Bonaire wordt meermalen gemeld als informatie technische voorziening die veel informatie oplevert voor de politietaken. Over de inzet van een walradar op Sint Maarten wordt wel in meerdere jaarplannen geschreven, maar deze is er nog niet.<sup>25</sup>

### 2.5.4 Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten

In zijn in oktober 2015 uitgebrachte eindrapport constateert de Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten dat samenwerking binnen het Caribische deel van het Koninkrijk over het algemeen eerder afhankelijk is van goede persoonlijke verstandhoudingen dan van vastgelegde formele structuren.

Het wetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van de Evaluatiecommissie is verricht, wees voor zover in het kader van deze inspectie relevant, het volgende uit.

<sup>24</sup> Jaarplan OM 2015.

<sup>25</sup> Jaarverslagen Kustwacht 2013-2015.

*‘Verder voorziet de Rw Politie in een onderlinge regeling omtrent de uitwisseling van politiegegevens. Deze uitwisseling vindt plaats indien dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de politietaken en met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften. De onderlinge regeling ziet op de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt, daaronder begrepen de schrijfwijze en de classificatie van gegevens en de wijze van vermelding van de herkomst van gegevens. Het is aan elk land deze regeling om te zetten in nationale regelgeving.’*

Ten aanzien van de interlandelijke samenwerking is in het rapport opgenomen:

*Uit de focusgroepen blijken andere vormen van interlandelijke samenwerking echter ingewikkelder. Dit betreft de samenwerking met en tussen ketenpartners als de Landsrecherche, het RST, de KMar, de Douane en de Kustwacht. Ook tussen deze diensten kan het van eminent belang zijn dat zij op de hoogte zijn van elkaars onderzoeken en – binnen de grenzen van de wet – de informatie die daarin is opgedaan. Ten aanzien van deze informatie-uitwisseling blijken de ervaringen wisselend. Hoewel een grote hoeveelheid participanten aan de focusgroepen aangeeft goede onderlinge betrekkingen te hebben met de ketenpartners blijkt onderlinge informatievoorziening te stokken. De bij de korpsen opgerichte Infodesks lijken daarmee nog niet het maximale effect te hebben gesorteerd. Een observatie die voortvloeit uit de focusgroepen is dat bij uitwisseling van informatie vooral wordt vertrouwd op personen en minder op formele structuren. Informatie wordt gedeeld met diegene die men kent. Dit kan verklaren waarom participanten met een Caribische achtergrond minder moeite lijken te ervaren met het verkrijgen van informatie vanuit andere diensten dan participanten met een Europese achtergrond. Daarbij speelt overigens ook dat het verwachtingspatroon onder functionarissen met een Europese achtergrond doorgaans is ingegeven door de Nederlandse situatie en men derhalve negatiever is over het niveau van informatie-uitwisseling. Dat gezegd hebbend, zijn ook andere redenen aan te wijzen waarom informatie-uitwisseling niet altijd soepel verloopt. Informatie-uitwisseling valt of staat bij het hebben, registreren en verwerken van informatie. Zeker in Curaçao en Sint Maarten lijkt niet door iedere politieambtenaar het nut te worden ingezien van digitale registratie van gegevens. Hierdoor is veel informatie simpelweg niet digitaal voorhanden (het zit ‘in de hoofden of – als je geluk hebt – in de zakboekjes’, aldus een vertegenwoordiger van een ketenpartner). Om dit te verbeteren is het volgens participanten noodzakelijk niet alleen cursussen te geven in het digitaal invoeren van gegevens, maar hierop ook te sturen vanuit de dagelijkse leiding. Als politiegegevens wel zijn ingevoerd speelt het probleem dat verschillende korpsen/diensten verschillende systemen gebruiken. Zo wordt gebruik gemaakt van ActPol, Summ-it, maar ook van generieke data- en tekstverwerkingsprogramma’s als Microsoft Excel en Microsoft Word. Tot slot wordt gewezen op onderling wantrouwen. Verzoeken om informatie lijken te worden afgewezen, omdat niet voldoende duidelijk is wat de ketenpartners daarmee zullen doen. Hierbij lijkt angst voor ‘lekken’ een rol te spelen, maar ook angst voor het verzwakken van de eigen positie.*

Met betrekking tot het uit het onderzoek ontstane algemene beeld van de samenwerking tussen de korpsen is in het onderzoeksrapport opgenomen:

*‘De daadwerkelijke, operationele samenwerking tussen de korpsen blijkt echter maar mondjesmaat van de grond te komen. De Rw Politie biedt naar het oordeel van een ruime meerderheid van de respondenten voldoende instrumenten voor samenwerking tussen de landen. De praktijk blijkt echter anders. De wil tot samenwerking wordt per land in hoge mate beïnvloed door de politieke wenselijkheid ervan.’*

## **2.6 Toetsing in het kader van de context**

Het onderzoek van de Raad richt zich op in hoeverre in de praktijk gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden tot uitwisseling van informatie. De wettelijke kaders bieden veel mogelijkheden in het kader van de opsporing. Binnen Sint Maarten is de Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens buiten toepassing verklaard voor uitvoering van de politietaak. Buiten de kaders van de Landsverordening politiegegevens, zijn er voor de opsporing derhalve veel bevoegdheden tot verzamelen van gegevens. Ook op interregionaal niveau binnen het Koninkrijk bieden de wettelijke kaders ruime mogelijkheden. De uitwisseling van informatie valt onder de verplichte justitiële samenwerking tussen de landen. De wetgever heeft voor ogen gehad dat er binnen het Koninkrijk ruim en vrij informatie gedeeld kan worden. Op internationaal vlak bieden de verdragen en beginselen eveneens een brede grondslag voor informatiedeling. De nationale wetgeving in Sint Maarten sluit daar in beginsel op aan.



3



# Bevindingen deling van informatie in Sint Maarten

## 3.1 Algemeen

In hoofdstuk 1 is reeds gesproken over het belang van de informatiepositie in het algemeen bij het vraagstuk van uitwisseling van politiegegevens. Bij de gesprekken die de Raad voerde op Sint Maarten, werd nadrukkelijk aandacht gegeven aan deling van informatie op nationaal niveau.

Om het beeld volledig te krijgen, betreft de Raad bij dit hoofdstuk de organisatorische inrichting van de van het informatiebeheer, en -deling alsmede de visies op informatiepositie en deling in de praktijk, zowel in de huidige vorm als wenselijkheden in de toekomst. Daarnaast heeft de Raad aandacht besteed aan sturing op (de) informatie(-positie) binnen de opsporing in het algemeen. Nu er verschillende partijen bij informatiedeling betrokken zijn, en de Raad verschillende werkwijze heeft ervaren, wordt de praktijk per organisatie toegelicht.

Tot slot heeft de Raad kennis genomen van de stand van zaken in een lopend project in Sint Maarten, genaamd *Justitieel Informatie Systeem (JIS)*.

## 3.2 Informatiepositie binnen Sint Maarten

### 3.2.1 Organisatorische inrichting en delen van informatie

#### 3.2.1.1 KPSM

Het Korps heeft geen interne beleidstukken of werkprocessen die zijn ingericht voor de verwerking en uitwisseling van informatie. Het beheer geschiedt aan de hand van een bestendige praktijk, waarmee de personen op sleutelposities bekend zijn. Er zijn geen vaste doorlooptijden voor uitwisseling van gegevens. Evenmin is er concreet (over-)zicht op de aantallen van verstrekkingen dan wel verzoeken. Bij het Korps vindt men zelf dat de praktijk niet voldoende gestructureerd is en dat er onvoldoende zicht is op informatie verzameling, -deling en -uitwisseling.

Delen van informatie binnen Sint Maarten geschiedt informeel en formeel. Formele deling gaat middels 'hardcopy' proces verbaal. Het proces-verbaal gaat naar het OM of andere opsporingsinstantie. Uit de interviews komt naar voren dat er bij KPSM twee kanalen zijn via welke informatie op nationaal niveau *naar buiten* gaat: de Korpschef of Info Unit. Alle informatie die bestemd is voor het delen op nationaal niveau gaat naar de Korpschef, die het uitzenden (delen) beoordeelt en al of niet accordeert. Tussen KPSM en RST wordt onderling alleen op verzoek gedeeld. Er is geen continue informatiestroom.

Het is de bedoeling dat alle informatie *binnen* het Korps naar de Info Unit gaat. De Info Unit haalt zelf ook informatie binnen. De Info Unit registreert alle ontvangen informatie. Rechtshulpverzoeken krijgen een uniek nummer. Vaste gegevens die aan een dergelijk bestand worden toegevoegd zijn: de gegevens van de verzoeker, de gegevens van de behandelaar, de datum van het verzoek, informatie met betrekking tot het verzoek, het verzoek zelf en de datum van afhandeling. De informatie uit een verzoek en wat daaruit voort komt, wordt weer geregistreerd en opgenomen als *intelligence*.<sup>26</sup>

Kanttekening die geplaatst wordt is dat de Info Unit alleen beschikt over informatie die bij de eenheid is binnengebracht. Bij de Unit stelt men dat informatie vanuit de eigen opsporingsorganisatie niet volgens vast patroon vastgelegd en aangeboden wordt aan de Info Unit. Ook wordt niet *alle* informatie aangeboden, waarna registratie ook niet plaats heeft. Het gevolg is dat deze informatie dan ergens binnen het Korps *zweeft* en niet ter kennis van de Info Unit komt en dus niet direct kan worden gebruikt of gedeeld of uitgewisseld met derden, noch kan worden benut voor eigen onderzoeken. Er wordt onderkend dat dat een risico voor de opsporing is, namelijk dat voor een bepaald onderzoek de informatie er wel is, maar die informatie niet beschikbaar is voor de betrokken

<sup>26</sup> Onder *intelligence* worden 'inlichtingen' verstaan: veredelde informatie zonder dat direct sprake is van een strafbaar feit of verdenking daarvan.

agenten of rechercheurs, omdat de informatie niet geraadpleegd kan worden. Het heeft ook effect op de kwaliteit van deling van informatie.

De Info Unit maakt *preweeg*-documenten voor de projectvoorbereiding voor de lokale stuurgroep, waarbij op basis van informatie wordt gezocht naar trends en signaleringen.

#### *Technische voorzieningen*

Voor het intern beheer van informatie wordt gebruik gemaakt van de systemen Microsoft Office en ACTPOL. Het Korps werkt met autorisatieniveaus per onderzoek. Gegevens worden in de mappen georganiseerd. Alleen die rechercheurs die op een bepaalde zaak zitten, krijgen digitaal toegang tot de onderzoeksmap. Handelingen en mutaties zijn zichtbaar in een logboekstelsel. Rechercheurs bij de Info Unit hebben toegang tot alle informatie.

De Info Unit zou graag overstappen op een ander systeem met een recherche-module, bij voorkeur SUMM-IT, waarmee veel werk uit handen kan worden genomen omdat het systeem zoekopdrachten kan verrichten die nu via onderzoek werk verlopen. Investeringskosten in een nieuw systeem worden volgens diverse respondenten om bestuurlijke redenen telkens uitgesteld of teruggedraaid. Het gevolg daarvan is dat met (sterk) verouderde systemen wordt gewerkt. Criminele organisaties zijn doorgaans goed geëquipeerd. De opsporing loopt dus achter. De Korpsleiding is van mening dat het huidige systeem ACTPOL met wat aanpassingen net zo goed werkt als SUMM-IT.

Voor wat betreft gebruik van en toegang tot systemen zijn er binnen het Koninkrijk verschillen. Op Curaçao heeft het Korps (KPC) bijvoorbeeld via het RST toegang tot SUMM-IT. Het RST heeft op Curaçao rechtstreeks toegang tot BMS (Border Management System). Op Sint Maarten wil KPSM geen gebruik maken van SUMM-IT via RST, die dat evenmin toelaat. In BMS wordt op Curaçao veel meer informatie ingevoerd dan op Sint Maarten.

Het ontbreekt aan moderne ICT-voorzieningen bij het Korps. Volgens respondenten wordt om uiteenlopende redenen afgezien van investering in een nieuw systeem. Die redenen zouden in de bestuurlijke laag zitten. Uit de interviews blijkt dat in het verleden concrete initiatieven zijn geweest om met de landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk SUMM-IT aan te schaffen, waarbij de leverancier in dat geval op de prijs zou toegeven. Daarmee is toen niets gebeurd. Ook de mogelijke samenwerking voor deelname aan aanschaf van tapapparatuur is in Sint Maarten niet opgepakt.

Tussen Nederland en Curaçao bestaat een onderlinge regeling voor wat betreft samenwerking en gezamenlijk beheer ICT voor de rechtshandavingketen.<sup>27</sup> In het Justitieel Vierpartijen Overleg tussen de ministers van Justitie van de Koninkrijkslanden, is afgesproken dat Sint Maarten zich in 2016 zal aansluiten.<sup>28</sup>

#### *DNA en vingerafdrukken*

Het Korps werkt voor wat betreft de Forensische Opsporing samen met het (Nederlandse) NFI<sup>29</sup> en HAVANK<sup>30</sup>. Daar worden de Sint Maartense gegevens separaat beheerd.

#### *Capaciteit*

Bij de formatieplannen is te weinig rekening gehouden met capaciteit met betrekking tot informatiebeheer. De formatie van het Korps bevat plek voor 1 CID-analist, 2 operationele analisten en 1 tactische analist. De informatieverwerking is intensief en tijdrovend, zeker wanneer mensen het werk moeten doen dat feitelijk door systemen gedaan zou kunnen worden. Er is alleen geformeerd op junior informatie-rechercheurs, met als gevolg dat er geen doorgroeimogelijkheid is. Dat zorgt voor structurele beperkingen bij het Korps, aldus de reacties.

#### *Wet- en regelgeving*

Voor wat betreft de vigerende wet- en regelgeving kan het Korps uit de voeten, maar het wijst tevens op een aantal onvolkomenheden in de Landsverordening politiegegevens, daar waar aan deze verordening gekoppelde

<sup>27</sup> Samenwerkingsregeling ICT rechtshandavingketen Curaçao en Nederland ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0031219/geldigheidsdatum\\_15-12-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0031219/geldigheidsdatum_15-12-2015)).

<sup>28</sup> Justitieel Vierpartijen Overleg d.d. 8 juni 2015.

<sup>29</sup> Nederlands Forensisch Instituut.

<sup>30</sup> Het Automatisch Vingerafdrukstelsel Nederlandse Kollektie.

Landsbesluiten nog niet bestaan. Dat zorgt op zijn minst voor onduidelijkheid, en levert mogelijk gevaar op in de strafvervolgning.

Binnen het werkproces krijgt privacy ruim voldoende aandacht. Persoonsgegevens zullen alleen dan kenbaar zijn, indien noodzakelijk in een onderzoek.

#### 3.2.1.2 RST

Het RST heeft geen interne beleidstukken voor de verwerking en uitwisseling van informatie. Er is wel een werkproces ingericht, dat is niet vastgelegd. Uitvoering geschiedt aan de hand van een bestendige praktijk. Het RST hecht grote waarde aan informatie en besteedt intensief aandacht aan het vastleggen door alle opsporingsambtenaren.

Delen van informatie binnen Sint Maarten geschiedt informeel en formeel. Formele deling gaat in 'hardcopy' proces verbaal. Het proces-verbaal gaat naar het OM of andere opsporingsinstantie.

Uit de interviews komt naar voren dat RST en KPSM in Sint Maarten elkaar niet in de gegevens laten inkijken voor het raadplegen van informatie, iets wat op Curaçao wel gebeurt.

Men ervaart bij RST in Sint Maarten dat de uitwisseling en deling van informatie sterk persoonsgebonden is. Een respondent licht dat toe met de mededelingen dat het in eerste instantie gaat om de contacten die je hebt, en direct daarna om het wederzijds vertrouwen in elkaar. Zonder dat, wordt er niet gedeeld.

De ervaring bij RST is dat binnen de keten niet optimaal wordt gedeeld. Evengoed wordt ook bij RST het beeld herkend dat het in de aard zit van opsporingsinstanties om onderzoeksgegevens in eigen hand te houden. "Zodra je anderen in kennis stelt, heb je het niet meer in eigen hand", zo wordt gesteld. Vertrouwen en wederkerigheid spelen daarbij ook een belangrijke rol. Maar men vindt ook dat binnen de mogelijkheden die er zijn, er geen optimale benutting is. Als goed voorbeeld wordt genoemd, het gebruik van BMS<sup>31</sup>:

BMS heeft veel meer mogelijkheden dan waarvan nu gebruik wordt gemaakt. Deze functies worden op Curaçao wel benut. Daar kan men in een keer opvragen wat de reisgegevens van een bepaald persoon zijn. Ook *flight passenger manifests* en *ships' passenger manifest* worden in Curaçao ingevoerd in BMS. Nu deze mogelijkheden niet worden benut in Sint Maarten, loopt de politie heel veel informatie mis, dan wel zal het vele malen langer duren en meer inspanning vergen om bepaalde informatie boven tafel te krijgen. In tegenstelling tot op Curaçao, is het RST op Sint Maarten niet aan BMS gekoppeld.

Alle informatie van het RST wordt centraal beheerd in Curaçao door de Afdeling I&E (informatie en expertise), in gescheiden 'digitale bakken' per land, waarin informatie uit de verschillende landen wordt opgeslagen. Er is wel een bak met interinsulaire informatie waarin de gegevens vanuit meerdere (ei-) landen zijn opgeslagen. Daar kunnen de collegae van de afdeling I&E in die "over de landen" heen kijken en werken. Onder andere maken medewerkers van deze afdeling vanaf Curaçao projectvoorstellen ten behoeve van opsporing op Sint Maarten. Ook is er een bak 'Sint Maarten algemeen' waarin algemene onderzoeksgegevens worden opgeslagen die niet binnen een (lopend) onderzoek vallen, zoals binnenkomende vragen van andere instanties w.o. Franse collegae, KPSM, Nationale Politie, DEA, NCA enz. In voorbereiding van onderzoeken wordt de informatie uit die verschillende bakken wel met elkaar in verband gebracht, gekoppeld en vermeld in een preweeg- of projectvoorstel. Wanneer een onderzoek de operationele fase ingaat wordt de informatie door middel van een interregionaal rechtshulpverzoek 'geformaliseerd'. Gevoeligheden (eigenaarschap informatie, zeggenschap lokale autoriteiten, angst om te delen) waren in het verleden redenen om te gaan werken met de afgescheiden 'digitale bakken'.

Het RST in Sint Maarten deelt actief informatie met het KPSM na afloop van onderzoeken, door middel van overdracht van gegevens op USB-opslag. De gegevens betreffen entiteiten, waarop aldus op *hit/no hit* basis gezocht kan worden. Bij een *hit* kan vervolgens bij het OM toestemming worden gevraagd voor nadere informatie over een betreffend onderzoek. Tijdens onderzoeken zelf wordt informatie niet actief gedeeld.

<sup>31</sup> Border Management System (zie 3.1.6).

### Technische voorzieningen

Het RST heeft een eigen *SUMM-IT*-omgeving, maar deze is niet gekoppeld aan Nederland. Het systeem wordt als gebruiksvriendelijk ervaren. Aan de huidige functies van infodesk-module en opsporingsmodule wordt mogelijk in 2015 nog een CID-module toegevoegd.

Voor wat betreft samenwerking op ICT-gebied tussen de diensten, loopt dat bij RST op Sint Maarten anders dan op Curaçao en BES.<sup>32</sup>

### Capaciteit

Het RST beschikt op Curaçao over 2 analisten en 3 informatierechercheurs. Op Sint Maarten is 1 analist en 1 informatierechercheur gestationeerd, die valt onder de Unit Informatie & Expertise (I&E) van het RST Curaçao.

Er is altijd behoefte aan meer capaciteit. Voor het informatievraagstuk is echter ook het systeem van groot belang. Het systeem *SUMM-IT* werkt wel goed, en neemt veel werk uit handen.

### Wet- en regelgeving

De vragen bij RST over wet- en regelgeving richten zich erop of de huidige procedures die gevolgd worden, wel noodzakelijk zijn voor deling van gegevens binnen RST.

Ook krijgt bescherming van privacy ruim voldoende aandacht. Een enkeling geeft aan dat de wetgever niet moet doorslaan met regelgeving daaromtrent ten aanzien van de opsporing.

### 3.2.1.3 Landsrecherche

Er zijn geen vastgestelde beleidsdocumenten of werkprocessen bij de Landsrecherche. Ook hier wordt volgens een bestaande praktijk gewerkt.

Delen van informatie binnen Sint Maarten geschiedt informeel en formeel. Formele deling gaat in 'hardcopy' proces verbaal. Het proces-verbaal gaat naar het OM of andere opsporingsinstantie.

Indien de Landsrecherche een bestand in *hardcopy* ontvangt, wordt het geregistreerd en digitaal in een map geplaatst van het betreffende onderzoek. In het bestand worden persoonsgegevens gecodeerd. Alleen de betrokken rechercheurs kennen de code om het bestand uit te lezen.

### Technische voorzieningen

Intern werkt de Landsrecherche (nog) met *Microsoft Office* bestanden, die in mappen worden geplaatst en waarvoor autorisaties zijn opgesteld. Het systeembeheer is in handen van de eigen ICT. De Landsrecherche heeft aangegeven in de toekomst met *SUMM-IT* te gaan werken.<sup>33</sup>

Ten tijde van het onderzoek werd aangegeven dat de Landsrecherche zou overstappen op *SUMM-IT*. Daarmee zouden de werkprocessen beter ingericht kunnen worden.

De Landsrecherche is in staat om digitale bestanden gecodeerd te delen met de Landsrecherches van Aruba en Curaçao alsmede de Rijksrecherche van Nederland. Het programma *Utimaco Safeguard Private Crypto II* is daarvoor door de Rijksrecherche gedeeld met de Landsrecherches.

### Capaciteit

Er is nog niet voldoende capaciteit binnen de Landsrecherche. De investering in ICT en meer efficiency zal helpen, maar er blijft een tekort aan personeel dat – op informatie – kan rechercheren.

<sup>32</sup> zie 3.2.1.1 en rapporten Raad voor de rechtshandhaving Curaçao en BES.

<sup>33</sup> Summ-IT 'dekt' het volledige werkproces in opsporingsonderzoeken, van eerste melding tot en met (digitaal) procesdossier. Het systeem kent meerdere modules ([www.flex-id.nl](http://www.flex-id.nl)). Het systeem bestaat sinds 2012 en is in Nederland in gebruik bij de (nationale) politie, rijksrecherche, KMar, FIOD en diversie Inspectiediensten.

#### *Wet- en regelgeving*

Bij de Landsrecherche kan men met de vigerende wet- en regelgeving uit de voeten. De aandacht voor privacy-bescherming is alom aanwezig, en deze wordt gewaarborgd.

#### **3.2.1.4 Openbaar Ministerie**

Ook bij het Openbaar Ministerie wordt volgens vaste patronen gewerkt uit een bekende praktijk. Er zijn geen beleidsdocumenten of vastgestelde werkprocessen voor wat betreft informatiedeling.

Vanuit het OM vraagt men informatie op bij diverse instanties binnen en buiten de keten. De verzameling van informatie gaat via hardcopy, en kent veelal een traag verloop. Soms moet de Officier wijzen op de wettelijke bevoegdheden om informatie uiteindelijk te verkrijgen.

#### *Technische voorzieningen*

Het OM werkt met een (sterk) verouderd softwaresysteem (PRIEM). Er is daardoor slecht zicht op gegevensbeheer, omdat het systeem geen inhoudelijke gegevens bevat. Daarvoor moeten dossiers geraadpleegd worden. Er zijn voornemens om een modernisering door te voeren, maar zover is het nog niet.

#### *Capaciteit*

Het OM geeft aan dat de huidige bezetting adequaat is voor de informatiedeling.

#### *Wet- en regelgeving*

De wet- en regelgeving biedt voldoende handvatten voor wat betreft Sint Maarten.

#### **3.2.1.5 Kustwacht**

De Kustwacht heeft geen beleid of werkprocessen vastgesteld.

De informatie van het steunpunt van de Kustwacht voor wat betreft Sint Maarten wordt lokaal beheerd beschikbaar gesteld aan KPSM, RST en OM. Overige informatie van de Kustwacht wordt centraal beheerd op Curaçao en vanuit daar verstrekt via het steunpunt. Veel informatie van de Kustwacht betreft niet-persoonsgebonden gegevens. Daardoor is informatie makkelijker te delen.

#### *Technische voorzieningen*

Bij de Kustwacht wordt nu gebruik gemaakt van het informatiebeheersysteem BPS. Zeer binnenkort zal worden overgegaan op ACTPOL in verband met de aansluiting op JIS.

Voor de Kustwacht is het ontbreken van een walradar een groot gemis. Daarmee kan veel meer informatie beschikbaar komen voor de opsporing in het kader van de justitiële taken. Ook vanuit de andere organisaties wordt de afwezigheid van een walradar als groot gemis voor de informatiepositie van Sint Maarten bestempeld. De mate van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder illegale drugtransporten en wapenhandel zijn van dien aard en omvang, dat het opereren zonder walradar als “dweilen met de kraan open” kan worden gekwalificeerd. Dit standpunt wordt binnen de gehele keten gedeeld. De overheid van Sint Maarten heeft bij monde van de minister van Justitie verzocht aan de minister van Defensie om in een walradar te investeren in Sint Maarten. Het verzoek dat de minister van Justitie van Sint Maarten heeft gedaan, is echter afgewezen door de minister van Defensie voor het Koninkrijk. Deze stelt in de beantwoording van Kamervragen daarover dat de taken van de Kustwacht geen negatieve gevolgen zullen ondervinden zonder de aanwezigheid van een walradar.<sup>34</sup> In de laatste reactie van de minister van Defensie stelt deze dat er afspraken zijn om spoedig een samenwerkingsovereenkomst te tekenen tussen de Kustwachtorganisaties op het Nederlandse en Franse deel van het eiland, en dat de walradar in 2017 gereed zou zijn. Navraag bij het ministerie van Defensie over de huidige stand van zaken heeft geen reactie opgeleverd.

<sup>34</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/06/08/beantwoording-kamervragen-over-het-jaarverslag-2014-kustwacht-caribisch-gebied/beantwoording-kamervragen-over-het-jaarverslag-2014-kustwacht-caribisch-gebied.pdf>.

### Capaciteit

Het steunpunt Sint Maarten van de Kustwacht heeft de beschikking over 2 informatiemakelaars die de informatie-stroom beheren. De KMar heeft 4 officieren gedetacheerd bij de Kustwacht ten behoeve van de CID Kustwacht. Aansturing van de CID kustwacht geschiedt vanuit CID Curaçao.

### Wet- en regelgeving

Voor zover men kan vaststellen, vormen wet- en regelgeving geen belemmeringen.

#### 3.2.1.6 IGD

De Immigratie- en Grensbewakingsdienst (hierna: IGD), heeft geen vastgelegd beleid- of werkproces voor informatieverwerking. Er wordt volgens een vaste praktijk en procedure gewerkt. De IGD werkt onder een instructie van het OM met betrekking tot het overdragen van opsporingsonderzoeken. De instructie houdt in dat informatie voor opsporingsonderzoeken middels overdracht in een proces-verbaal gebundeld worden en centraal worden aangeleverd aan de backoffice bemand door het KPSM. Het KPSM verricht de overige nodige opsporings-handelingen en maakt een eind-proces verbaal op dat wordt ingediend bij het OM. Het overdrachtsdocument is altijd een *hardcopy*.

IGD registreert alle verzoeken om informatie. Informatiedeling vanuit de IGD aan de verschillende ketenpartners geschiedt meestal direct, en anders via tussenkomst van het OM. In geval van rechtshulpverzoeken en gevallen van uitzetting geschiedt informatiedeling altijd via het OM.

### Technische voorzieningen

De IGD gebruikt FMS<sup>35</sup> voor toelating en verblijf en BMS<sup>36</sup> voor de grensbewaking. BMS wordt (nog) niet volledig ingezet. KPSM heeft directe toegang tot BMS.

Voorheen had IGD rechtstreeks toegang tot het persoonsregister van Burgerzaken, PIVA. Dat betrof een *pilot* project met de zogeheten RPL3-functie, die nooit geformaliseerd en momenteel niet meer werkzaam is.<sup>37</sup>

### Wet – en regelgeving

De wet- en regelgeving vormen geen belemmeringen.

#### 3.2.2 Visies op praktijk

##### Informatieverzameling en delen van informatie

Iedereen binnen de keten is van mening dat het vastleggen van informatie beter kan en moet. In eerste instantie bij het Korps. Het gaat dan om gebrek aan vastleggen van zowel specifieke informatie als *intelligence*.<sup>38</sup> Er wordt aangegeven dat er wel heel veel informatie is, maar dat die niet wordt vastgelegd. Deze zit *in het hoofd* bij de agenten, en is om die reden gefragmenteerd en diffuus. De gesprekspartners erkennen dat de opsporing en criminaliteitsbestrijding daarbij niet gebaat zijn. Doorgaans wijt men dit aan de volgende factoren: een gebrek aan routine en discipline, een gebrek aan tijd en capaciteit, onvoldoende kennis en vaardigheden om vast te leggen, ontbreken van een werkproces en het ontbreken van een goed ICT-systeem voor de recherche. Als toelichting wordt ook gegeven dat het beheer van informatie en gegevens arbeidsintensief is. Het ontbreekt binnen het Korps aan adequate bedrijfsvoering ten aanzien van informatiebeheer en - deling.

Binnen het RST wordt informatie integraal als 'kapitaal' beschouwd en handelt men daarnaar: men beschouwt de discipline binnen het RST tot vastleggen van informatie als groot. Alle informatie wordt vastgelegd.

<sup>35</sup> Foreigner Management System.

<sup>36</sup> Border Management System.

<sup>37</sup> RPL3: Raadplegen door derden.

<sup>38</sup> Onder *intelligence* worden 'inlichtingen' verstaan: veredelde informatie zonder dat direct sprake is van een strafbaar feit of verdenking daarvan.

Bij de Landsrecherche wordt naar behoefte in een onderzoek naar gegevens gevraagd bij de opsporingsinstanties. Er is sprake van een zekere mate van discipline, al werkt de Landsrecherche alleen nog met 'brenzaken'. Er is geen sprake van stelselmatige deling van informatie.

Het OM benadrukt het gevaar van ondermaatse informatiepositie op Sint Maarten. Het gebrek aan informatie vormt in eerste instantie direct een belemmering voor de opsporing. Door structurele beperkingen is evenmin bekend, wat wel of niet geregistreerd is. Het thema informatie-inwinning komt regelmatig voor in gesprekken tussen het KPSM en OM. Er is wel aandacht voor, maar het komt maar moeilijk van de grond.

De zwakke informatiepositie werkt overal door in de opsporing. Als voorbeeld wordt ook aangehaald, de criminaliteitsbeeldanalyse (hierna: CBA) uit 2013. Die CBA is gebaseerd op informatie uit 2012. Anno 2015 is er behoefte aan een nieuwe CBA. Maar in de stuurgroep is onenigheid over de vraag of de nieuwe analyse moet voortborduren op de analyse uit 2013 of dat er een geheel nieuwe criminaliteitsbeeldanalyse moet komen. Voor een nieuwe analyse zullen ook weer nieuwe gegevens moeten worden geleverd, maar aan die levering staat wederzijds wantrouwen tussen het KPSM en RST weer in de weg.

Volgens vrijwel alle respondenten wordt het belang van informatiedeling binnen de gehele keten niet voldoende erkend. Organisaties zijn zeer terughoudend met delen en blijven veelvuldig 'op hun eigen informatie zitten'. Of zij vertrouwen niet op andere gegevens, of willen daarop niet vertrouwen.

De Koninklijke Marechaussee voert op Sint Maarten en Curaçao ondersteunende taken uit bij IGD en KPSM/KPC. Op de BES is de KMar verantwoordelijk voor de grensbewaking en worden functies bij KPCN ingevuld door KMar-personeel. Het beeld dat bij de KMar leeft, is dat de keten op Sint Maarten verzuild is. Elke organisatie richt zich op diens eigen taken. Los van de kwaliteit in de uitvoering, mist men op Sint Maarten de discipline om actief met elkaar te delen. De organisaties voelen zich niet verbonden met elkaar, en daardoor ontbreekt het aan draagvlak tot intensievere samenwerking. Vanuit het beeld dat de KMar heeft, is er op andere eilanden ook sprake van differentiatie, maar ontstaat er een vorm van verwevenheid. Dat geldt voor zowel Curaçao als de BES. Met name op Curaçao draagt (uit-)wisseling van personeel tussen bijvoorbeeld KPC en RST bij aan een goede verstandhouding.

Ook buiten de keten worden knelpunten ervaren. Vaak wordt informatie niet of pas na lange tijd verstrekt, of wordt een beroep gedaan op bescherming van informatie, omdat men niet weet wat er met de verstrekte informatie gebeurt. Nagenoeg alle respondenten geven aan dat een gebrek aan onderling vertrouwen hier een zeer grote rol speelt. Ook de omstandigheid dat Sint Maarten een kleine gemeenschap heeft, waarbinnen *iedereen elkaar kent*, werpt een barrière op voor het delen van informatie. Voor het verzamelen van gegevens buiten de keten, zijn raadpleging van de bevolkingsregisters bij Burgerzaken en het kentekenregister de meest voorkomende voorbeelden. De procedure voor het aanvragen van NAW-gegevens wordt via een papieren verzoek gedaan aan de afdeling Burgerzaken. Periodiek ontvangt het Korps een lijst met de tenaamstellingen van voertuigen en kentekens, een zogenaamde data-dump). Er is een sterke behoefte om digitaal gegevens te kunnen inzien van Burgerzaken voor NAW-gegevens en kentekenregister voor tenaamstellingen van voertuigen. Buiten dat de huidige procedure omslachtig en tijdrovend is, wordt de afwezigheid van een technische (digitale) mogelijkheid als een manco ervaren in een noodzakelijke informatievoorziening. Er ontstaat daardoor veel onnodige vertraging in het onderzoek, terwijl het om basale informatie gaat. De IGD was tijdelijk geautoriseerd tot het raadplegen van het register bij Burgerzaken, door gebruikmaking van de RPL3-functie (RaadPlegen door derden) in het bevolkingsadministratiesysteem bij Census.<sup>39</sup> Momenteel heeft IGD geen toegang meer tot de RPL3-functie. De instanties vinden het opmerkelijk dat de Burgerzaken geen inzage biedt aan opsporingsinstanties binnen het eigen land Sint Maarten, maar wel aan de verschillende afdelingen Burgerzaken binnen het Koninkrijk.

KPSM is van mening dat het niet delen tussen de diensten ook verhindert om 'aan de voorkant' van bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit en fraude te komen. Het delen van informatie vanuit inspectiediensten (waar ook Bavpollers<sup>40</sup> in dienst zijn), kan zeer bruikbare informatie opleveren voor betekenisvolle zaken. Daarvoor zou dan een goede informatiehuishouding moeten worden in gericht. Opmerking verdient dat capaciteit en coördinatie, waaraan het eveneens ontbreekt, daarbij dan ook vereist zijn.

<sup>39</sup> PIVA (Personeelsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba).

<sup>40</sup> Buitengewoon Agent van Politie.



Tussen de instanties constateert het OM een mate van onwil om informatie te delen. Die houding weerhoudt er ook van informatie op te gaan vragen. Aan de andere kant, vragen opsporingsorganisaties soms geen informatie op, omdat men dan vreest een 'slapende hond' wakker te maken. Ter vermijding van dat afbrekende effect, moet dan een afweging gemaakt worden of informatie opvragen een risico met zich brengt. Digitale toegang zou dat mogelijk afbrekende effect van de actuele vorm van bevraging kunnen wegnemen. Het RST geeft echter aan dat er ook gevaren zijn bij het direct kunnen raadplegen van andere registers in Sint Maarten. Die zitten in het *loggen* van consultaties. Zodra zichtbaar is dat en/ of door wie gegevens zijn geraadpleegd, zal het afbreukrisico groot zijn binnen een kleine gemeenschap als die van Sint Maarten.

### Sturing

Er zijn verschillende stuurgroepen, platforms en werkgroepen waaraan de opsporingsorganisaties deelnemen. In de lokale en boven eilandelijke stuurgroep nemen het Korps, RST en OM op basis van preweeg-documenten beslissingen over het opsporingsonderzoek. Zonder uitzondering geven respondenten aan dat men (ook) in de stuurgroepen voorzichtig is met deling van informatie. De meesten denken dat er ook sprake is van onwil om te delen. Sommigen respondenten geven aan dat er in bepaalde gevallen ook sprake kan zijn van informatie die niet gedeeld mag worden, zoals bijvoorbeeld CID informatie of informatie uit een embargo-onderzoek. In die gevallen is onwil dan niet het knelpunt, maar kan informatie simpelweg niet gedeeld.

Het Korps meldt dat informatie deling juist in de vaste samenwerkingsverbanden stroef loopt. Volgens het Korps is deling in platforms en werkgroepen minder een probleem. In het algemeen hanteert men bij het al of niet delen van informatie de maatstaf: 'need to know' en 'nice to know'. Het is derhalve arbitrair wanneer er al of niet gedeeld wordt, terwijl het belang van een onderzoek anders vergt.

In het algemeen ervaart men echter ook een gebrek aan sturing op de keten voor wat betreft informatie deling. Het OM zou meer willen sturen op informatie en de organisaties zouden meer sturing willen vanuit het OM. Het OM geeft echter aan niet goed te kunnen sturen op onvolledige informatie of informatie waarvan het niet weet of die compleet of accuraat is. Uitwisseling van informatie verloopt traag, hetgeen het ook moeilijk maakt om te (blijven) sturen. Voor de opsporing is het funest, omdat een zaak lang blijft liggen, waardoor weer een andere zaak wordt opgepakt.

Vanuit het Korps wordt aangegeven, dat daar weer een rol voor het OM (PG) is weggelegd. Het OM zou meer op kwaliteit kunnen sturen binnen de operationele onderzoeken, zo luidt een reactie. Het OM geeft daarop weer aan dat organisaties hun eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit hebben. De Kustwacht geeft aan weinig terugkoppeling te ontvangen op wat er met verstrekte gegevens gedaan wordt. Terugkoppeling zou wel goed zijn, zo stelt men, zodat kennis en informatie meer gericht verstrekt kan worden. Vanuit het MOT (Meldpunt Ongebruikelijk Transacties / FIU) wordt aangegeven, dat het sturing mist vanuit het OM. Vanuit KPSM mist men communicatie. Het MOT deelt informatie actief. Aanvankelijk stuurde het MOT doormeldingen rechtstreeks aan het OM. Het OM gaf de doormelding direct door aan de Info Unit die dan zou bepalen of nader onderzoek verricht zou moeten worden. De doormeldingen betreffen ook verdachte transacties betreffende belastingontduiking, grensoverschrijdende criminaliteit en ambtsdelicten. Die zouden dus respectievelijk bij de Belastingdienst, het RST en de Landsrecherche moeten worden uitgezet. Dat gebeurt op dit moment niet. Momenteel gaat de communicatie een richting uit, van MOT naar KPSM. Door middel van coördinatie vanuit het OM kan voorkomen worden dat de potentiële onderzoeken voor de andere opsporingsdienst bij het KPSM blijven liggen. Samenwerking in informatiedeling en sturing daarop zou de kwaliteit van elkaars werkzaamheden en onderzoeken bevorderen, aldus respondenten.

### 3.3 JIS

Aparte vermelding verdient het JIS-project: Justitieel Informatie Systeem. Het JIS-project levert een bedrijfsprocessensysteem voor alle justitiële diensten en moet er voor zorgen dat geprotocolleerde informatiedeling met ketenpartners, zowel binnen als buiten justitie, gemakkelijker wordt. De diensten zouden het JIS op verschillende autorisatieniveaus per dienst, kunnen benaderen.

Bij het Korps is men op de hoogte van het JIS. De server van JIS zou bij het Korps geplaatst moeten worden, nu daar de beste voorzieningen zijn. Het Korps wil in principe deelnemen aan het JIS-project, maar wil eerst de vraag beantwoord zien over de eigendom van de gegevens en de daaraan gerelateerde bevoegdheden (tot delen). Bij het initiatief van het JIS plaatst het OM een aantal kritische kanttekening voor wat betreft de eigen input.



De ontwikkelaar van het project, KPMG, ziet graag dat alle brondocumenten in JIS worden ingevoerd. Het OM wil zover niet gaan, maar zal wel mutaties leveren. De rechterlijke macht zal in het geheel niet leveren aan JIS. De Landsrecherche noch RST zullen zich bij JIS aansluiten. De Kustwacht zal zich wel aansluiten.

Ook al kent een systeem autorisatieniveaus, het opslaan van alle informatie kent veel risico's. Het dient te worden opgebouwd aan de hand van wat nodig is. Daarnaast dient er goed gekeken te worden naar professionele omgang met een dergelijk systeem. Dat geldt voor alle ketenpartners. Uit de praktijk zijn er ook voorbeelden van misbruik. Misbruik van autorisaties moet streng worden tegengegaan. Aldus de aandachtspunten die vanuit de keten worden benoemd.

4

## Bevindingen Uitwisseling binnen het Koninkrijk

Bij alle organisaties herkende de Raad het beeld dat men spreekt over *informeel* en *formeel* uitwisselen van gegevens. Informeel houdt in dat men elkaar informeert en/of op de hoogte houdt op basis van politie-politie contact. Bij formele uitwisseling van gegevens heeft men het over het ter beschikking stellen middels een rechtshulpverzoek via het OM.

De Raad herkende in de interviews bij afzonderlijke organisaties in de landen een verschillend beeld ten aanzien van de uitwisseling van informatie binnen het Koninkrijk. Samengevat wordt het belang van informatiedeling breed erkend, maar is de uitvoering sterk 'lokaal' afhankelijk. Ook is de visie ten aanzien van de uitvoering binnen het juridisch kader verschillend per organisatie en zelfs binnen een organisatie. Veel geïnterviewden merkten op dat de situatie er na de transitie per 10 oktober 2010 niet helderder op is geworden, en eerder nieuwe barrières heeft opgeworpen na het ontstaan van de nieuwe 'landsgrenzen'. De indruk bestaat dat vanwege het grensoverschrijdende karakter van informatie-uitwisseling, ook binnen het Koninkrijk sprake is van internationale strafrechtspleging. Betwijfeld wordt of de uitvoering in de praktijk niet eenvoudiger kan, nu er sprake is van één Koninkrijk.

### 4.1 De informatie-organisatie binnen de landen in het Koninkrijk

In alle landen waar de Raad onderzoek deed, kwam naar voren dat in de informatie-organisatie nog veel te winnen is. Met name in Caribisch Nederland (BES) en Sint Maarten, maar ook in Curaçao. Voor wat betreft Sint Maarten zij verwezen naar de bevindingen hoofdstuk 3 van dit rapport.

### 4.2 De informatie-uitwisseling tussen de Sint Maarten en de andere landen in het Koninkrijk

Binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt vanuit Sint Maarten vooral met Saba en Sint Eustatius informatie gedeeld, en in mindere mate met Curaçao, Aruba en Bonaire. Met Nederland wordt niet veel informatie gedeeld. Uit de andere onderzoeken die de Raad uitvoerde op Curaçao en de Caribisch Nederlandse eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kwam naar voren dat daar meer dan op Sint Maarten gedeeld wordt met Nederland.<sup>41</sup>

Voor wat betreft uitwisseling van informatie, met name in Koninkrijksverband, wordt door alle instanties aangegeven dat er een eigendomsclaim ligt op politiegegevens per land. Deze claim wordt ook wel verwoord als "datasoevereiniteit". Om die reden wordt niet zonder meer gedeeld. Men is van mening dat het land eigenaar is. De eigenaar beslist en mag beslissen of informatie wel of niet gedeeld wordt. Het Korps en RST op Sint Maarten geven aan dat wederkerigheid daarbij ook een grote rol speelt.

Uit de interviews komt naar voren dat bij het Korps verstrekking van informatie op interregionaal niveau op formele basis geschiedt middels een 'rechtshulp proces-verbaal' dat in *hardcopy* wordt opgemaakt en aan het OM wordt gezonden.

Respondenten bij de andere instanties geven ook aan dat alle formele uitwisseling van gegevens geschiedt middels een rechtshulpverzoek via het Openbaar Ministerie. Deze route is ook ingegeven door het OM. Op informele basis wordt wel uitgewisseld tussen opsporingsambtenaren over informatie, maar indien er informatie is uitgewisseld die gebruikt zal moeten worden in een strafzaak, volgt er altijd een interregionaal rechtshulpverzoek. Vrijwel alle respondenten binnen de keten geven aan dat de procedure van uitwisseling via het Openbaar Ministerie vertragend werkt. Het belang van toetsing van informatie uit lopende onderzoeken wordt wel onderkend, maar de vraag is of het proces niet efficiënter kan worden ingericht. De meeste respondenten van buiten het OM zijn van mening dat informatie vrijelijk gedeeld moet kunnen worden binnen het Koninkrijk en er een

<sup>41</sup> Rapport Raad voor de rechtshandhaving Curaçao en Caribisch Nederland.

wettelijke basis zou moeten zijn om onderling direct politiegegevens te delen. Echter, zolang de route via het Openbaar Ministerie bewandeld wordt, moet vanuit het Parket van de Procureur Generaal worden nagedacht over een soepeler lopende procedure.

Vanuit het OM wordt aangegeven dat uitwisseling van informatie op twee niveaus plaats vindt: 'politie-politie' en 'OM-OM'. Op politie-politie basis wordt veel gedeeld. Uitwisseling van informatie geschiedt bij het OM middels rechtshulpverzoeken, zowel interregionaal als internationaal. Deze route bevat twee *tussenschakels*: de verzoekende en verstrekende Officier van Justitie. Zo goed als alle rechtshulpverzoeken betreffen verzoeken om informatie. Rechtshulpverzoeken in zake de tenuitvoerlegging van rechterlijke bevelen en uitspraken, lopen via het Parket van de Advocaat-Generaal. Het jaarverslag 2014 van het OM Sint Maarten meldt een aantal van 161 rechtshulpverzoeken, waarvan 79 inkomende verzoeken (82 uitgaande). Er is geen informatie beschikbaar hoeveel daarvan interregionale rechtshulpverzoeken binnen het Koninkrijk betreffen.

Een geïnterviewde van de KMar maakt gewag van 'een ingewikkelde staatkundige constructie' waarin 3 landen met elk een eigen wetgeving en drie openbare lichamen waar Nederlandse wetgeving deels van toepassing is. Geïnterviewde ervaart dat wet- en regelgeving niet altijd duidelijk zijn, en dat dit leidt tot een grote terughoudendheid in het delen van informatie tussen diensten.

Ook lijkt het Koninkrijksbelang van de rechtshandhaving uit het oog verloren. Daardoor kiezen de instanties bij de opsporing voor de praktijk van rechtshulpverzoeken aan elkaar, om op *zeker te spelen*. In de ogen van een andere respondent bij de KMar is die praktijk overbodig en zorgt voor onnodig veel handelingen en vertraging.

De infocel Cariben (politie eenheid Rotterdam; zie paragraaf 4.3.2) signaleert verschillen in de wijze waarop het OM omgaat met de uitwisseling van informatie. Men ziet een soepel lokaal OM Rotterdam als het gaat om het uitwisselen van (politie)informatie die in een strafzaak niet als bewijs wordt gebruikt. Elders, mogelijk omdat het OM er minder frequent mee wordt geconfronteerd, stelt het OM andere eisen en dient uitgewisselde informatie te worden geformaliseerd met een interregionaal rechtshulpverzoek. De opstelling van het OM Curaçao wordt als praktisch ervaren. Als voorbeeld wordt genoemd de per mail gegeven toestemming door een OvJ Curaçao voor het in een Nederlands onderzoek gebruiken van telefoongegevens, afkomstig uit de telefoon van een in Nederland op verzoek van het OM Curaçao aangehouden verdachte.

Er wordt aangegeven dat opsporingsambtenaren in de informele sfeer veel informatie delen met collega's bij andere politiekorpsen. Het gaat dan vooral om tactische informatie en intelligence. Indien het gaat om politiegegevens (specifieke betrekking op een persoon), dan deelt men wel informeel, maar zal later een rechtshulpverzoek volgen. Dat laatste geschiedt zonder meer wanneer informatie als bewijs voor een strafzaak gebruikt wordt. Over het algemeen weten de collega's elkaar bij de andere politiekorpsen goed te vinden, vooral in de informele sfeer. Alleen met Nederland is sprake van een 'afstand'.

Vanuit de organisaties die grensoverschrijdend werken of georganiseerd zijn, wordt voor wat betreft de deling van politieke informatie opgemerkt dat vanuit de 'lokale' korpsen vaak meer in belemmeringen dan in kansen wordt gedacht. Criminaliteit en criminelen houden zich niet aan grenzen. Voor een aantal fenomenen geldt, dat het zowel in de Caribisch Nederlandse landen als in Nederland als serieuze bedreigingen wordt gezien. Fenomenen als gangs, OMG's (motorbendes) en luchthavenintegriteit zijn bij uitstek criminaliteitsvormen die zich alleen effectief laten bestrijden wanneer wordt samengewerkt – en kan worden samengewerkt – tussen de landen. Het wegnemen van hobbels in informatiedeling en -verstrekking kan daartoe bijdragen.

Volgens meerdere respondenten zou het daarnaast waardevol zijn als alle instanties binnen het Koninkrijk hetzelfde systeem hanteren. De meesten geven aan dat *SUMM-IT* daarvoor het best geschikt is, onder aanvulling dat gebruik van *SUMM-IT* beheer en deling van informatie veel efficiënter zou maken.

## 4.3 Het beschikbaar stellen van informatie in de praktijk

### 4.3.1 Vertrouwen en beperkingen

Geïnterviewden van de KMar (BES) signaleren verschillen als het gaat om de bereidheid om informatie te delen. Voornamelijk de respons op bevestigingen vanuit de BES naar Sint Maarten zouden stuiten op geringe bereidheid om informatie te delen. Dat staat in contrast tot de opvatting van KPSM, dat aangeeft binnen het Koninkrijk met name informatie uit te wisselen met Saba en Sint Eustatius (zie 4.2).

De kwaliteit van de informatieorganisatie in elk der landen is een belangrijke factor in de uitwisseling van informatie. Daar waar informatie niet of beperkt aanwezig is in bestanden waarover de infodesks beschikken, ontstaan collegiale contacten buiten de infodesks om.

De korpschefs van het KPCN en KPSM wijzen er op dat de wil en bereidheid om te delen zo mogelijk van een groter belang is dan organisatorische aspecten.

‘Niettegenstaande het uitgangspunt “delen wat je delen kunt” zit er in de landen terughoudendheid. Politieke, historische en *vertrouwens* argumenten lijken daaraan ten grondslag te liggen.’ Ook het hoofd opsporing van het KPCN: ‘onderling vertrouwen lijken soms, meer nog dan technische en juridische (on)mogelijkheden, een effectieve uitwisseling van gegevens in de weg te staan.’

Eén bij het RST werkzame geïnterviewde: ‘Voor wat betreft de deling van informatie wordt vanuit de *lokale* korpsen vaak meer in belemmeringen dan in kansen gedacht. Met het besef van een gemeenschappelijk doel, namelijk een veiliger samenleving kan meer en eenvoudiger succes worden behaald. Maar er heerst een cultuur van wantrouwen tussen de opsporingsdiensten.’

### 4.3.2 Gerichtte informatie-uitwisseling

#### *Infocel Cariben*

In Nederland werd in 2014 onderkend dat een aantal incidenten, met name levensdelicten, met elkaar verband leken te hebben. Het gaat daarbij vooral om liquidaties, waarbij hetzij slachtoffers, hetzij verdachten een Caribische achtergrond hebben. Uit onderzoek naar de schietpartij op Hato bleken er verbanden te bestaan tussen incidenten en groepen in Nederland en de landen in het Caribisch gebied, in het bijzonder Curaçao. De politie signaleert sterke verwevenheid tussen groeperingen die zich zowel in (vooral) Curaçao en in Nederland manifesteren. De aandacht richt zich daarbij met name op twee rivaliserende bendes met een oorsprong op Curaçao. Na ‘Hato’ werd besloten tot het instellen van de ‘Infocel Cariben’, ondergebracht binnen de politie eenheid Rotterdam. Op 7 oktober 2014 werd deze operationeel.

Deze Infocel heeft binnen de politie eenheid Rotterdam alle informatie en alle informatielijnen die betrekking hebben op criminaliteit waarbij *Antillianen* betrokken zijn, bijeengebracht. Vervolgens is een netwerk opgebouwd waaraan politiemensen met een ‘Antillianenaccent’ uit de plaatsen met Antilliaanse gemeenschappen deelnemen. In dat netwerk wordt informatie uitgewisseld. Daarbij gaat het in het bijzonder om informatie over 60 personen, waarvan aannemelijk is dat ze een band hebben met een van de rivaliserende gangs.

Een van de liquidaties die in 2015 op Sint Maarten plaatsvond, betrof – naar verluidt – een van de 60 personen die men vanuit de Infocel in het vizier had.

Deze Infocel richt zich tot heden voor wat betreft de Cariben met name op uitwisseling en samenwerking met Curaçao, alwaar de verwevenheid van criminaliteit in Nederland en Curaçao zich manifesteert.

De KMar in het Caribisch gebied heeft geen inzage in de systemen van de KMar in Nederland, noch vice versa. De KMar Schiphol verstrekt spontaan regelmatig informatie over het aantal op Schiphol aangehouden drugskoeriers aan de KMar in de Cariben. Op Schiphol worden per jaar zo’n 1000 drugskoeriers aangehouden, waarvan rond de 600 inreizend vanuit het Caribisch gebied. De KMar Schiphol deelt met de KMar Caribisch gebied spontaan gegevens wanneer sprake lijkt te zijn van onderzoeksresultaten die relevantie lijken te hebben voor de Koninkrijksdelen in de Cariben. Het gaat dan bijvoorbeeld om trends, verklaringen of gegevens die voortkomen uit het onderzoek aan

inbeslaggenomen telefoons. Wanneer de KMar in de Cariben relevantie voor de lokale korpsen signaleert, worden deze korpsen geïnformeerd. Bij deze uitwisseling van informatie is geen sprake van formele interregionale rechtshulpverzoeken. Wanneer de KMar behoefte heeft aan meer informatie, wordt daartoe een interregionaal rechtshulpverzoek gedaan.

#### 4.3.3 Het Politie Discussienet en Koninkrijksbrede criminaliteitsbestrijding

Rond 2002 ontstond in Nederland de behoefte om informatie over personen met een Antilliaanse achtergrond die zich bezig hielden met criminaliteit bijeen te brengen. Onderkend werd dat er onderlinge banden waren tussen Antillianen die in verschillende plaatsen in het land verbleven en zeer mobiel waren. Destijds had een aantal korpsen 'taakaccenthouders Antillianen'. Deze zijn met elkaar in contact gebracht. Na een periode van fysieke bijeenkomsten en informatie-uitwisseling is gestart met een virtueel platform. Op dat platform werd operationele informatie uitgewisseld.

In 2004 werd aansluiting gezocht en gevonden met het toenmalige Korps Politie Nederlandse Antillen en het Korps Politie Aruba. In juni 2004 kwamen de ministers van Justitie van de Nederlandse Antillen en van Nederland en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het 'protocol gegevensuitwisseling tussen de Nederlandse Antillen en Nederland' overeen. Het Reglement Politieregister gegevensuitwisseling Koninkrijkscriminaliteit (geldend vanaf 1 juni 2004) kende bepalingen die zagen op het doel en de werking van dat reglement en het beheer van het register. Een aantal politiemensen werkzaam in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire en Aruba werd aangesloten op dit virtueel platform, dat deel uitmaakte van het Politie Discussienet. De geïnterviewden die hierbij in Nederland betrokken waren, maken gewag van een intensief gebruik en aansprekende resultaten.

Het College bescherming persoonsgegevens onderzocht in 2006 het virtueel platform. Bevindingen en aanbevelingen van dat College leidden tot maatregelen, waardoor privacyaspecten beter werden geborgd. Zo oordeelde steeds een moderator over het al dan niet uitwisselen van aangeboden informatie.

In 2008 werd de 'Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv)' voor de politie in Nederland gegeven.<sup>42</sup> De inhoud daarvan gold voor wat betreft de samenwerking binnen het Koninkrijk ook voor de rechtshulp vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba. De Aanwijzing noemt het gebruik van Politie Discussienet – Koninkrijk (PDN-K) als medium. Voor specifieke uitwisseling kon Interpol gebruikt worden. Bij het onderzoek van de Raad leek niemand binnen de keten bekend met deze Aanwijzing. Vanuit KPSM werd aangegeven dat Interpol niet kan worden gebruikt binnen het Koninkrijk. Evenmin werd gesproken over de module in PDN-K. Men is op Sint Maarten niet bekend met deze Aanwijzing.

Geïnterviewden geven aan dat het virtueel platform rond 2010 een stille dood is gestorven. Als factoren die daarbij een rol hebben gespeeld worden genoemd de ontwikkelingen van de Nationale Politie in Nederland en de inrichting van de informatiehuishouding binnen de Nederlandse politie, de verminderde aandacht op strategisch niveau voor dit onderwerp, het goeddeels verdwijnen van het taakaccent Antillianen binnen de politiekorpsen in Nederland en het feit dat regelgeving (protocol en reglement) hun geldigheid verloren. Door operationeel bij het platform betrokkenen is toen besloten te stoppen.

#### 4.3.4 Veroordeelden

In Nederland heeft het uit medewerkers van het OM en de politie bestaande 'Fugitive Arrest and Search Team' (FAST) de taak om veroordeelden, die in Nederland vrijheidsstraffen met een restant van meer dan 120 dagen dienen te ondergaan, wereldwijd op te sporen en tenuitvoerlegging van de straffen te bevorderen. FAST onderzoekt in strafdossiers, of er aanwijzingen bestaan dat een gezochte veroordeelde zich in het buitenland bevindt. Wanneer die aanwijzingen er zijn, worden autoriteiten in het buitenland betrokken bij het traceren van de veroordeelde. In de afgelopen vijf jaren was meermalen sprake van een indicatie van een verblijf in een van de Caribische Koninkrijksdelen.

Het FAST komt voort uit een rechtshulpcentrum, en heeft door die oorsprong de beschikking over het systeem Luris. Met gebruik van Luris wordt verzocht om onderzoek te doen naar het mogelijke verblijf van een veroordeelde in een der landen in de Caribische delen van het Koninkrijk. Dat verzoek wordt in behandeling genomen door

<sup>42</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024759>.

de liaison van de Nationale Politie, die het leidt tot activiteiten bij het betreffende politiekorps. FAST uit zeer veel waardering voor de wijze waarop door de liaison en de korpsen wordt geacteerd op dergelijke verzoeken. Wanneer een eerste onderzoek bevestiging oplevert van het verblijf van een veroordeelde in een van de landen, volgt – naast contact tussen de FAST-officier van justitie en diens collega in het betreffende land – een interregionaal rechtshulpverzoek. Ook hier meldt FAST een voortreffelijke samenwerking en respons op dat rechtshulpverzoek. De autoriteiten in de landen gaan over tot de aanhouding van een veroordeelde, waarna deze naar Nederland wordt overgebracht teneinde de (resterende) vrijheidsstraf te ondergaan. Het FAST schat het aantal gevallen waarin in de afgelopen vijf jaren in een van de Caribische landen in het Koninkrijk een veroordeelde kon worden getraceerd, aangehouden en ter executie overgebracht naar Nederland op enkele tientallen.

#### 4.4 Privacyaspecten

Zonder uitzondering geven de geïnterviewden aan, dat in ruime mate sprake is van uitwisseling van gegevens tussen de landen door directe contacten tussen opsporingsambtenaren. Veelal kennen die elkaar en weten die elkaar daardoor te vinden. In die contacten wordt informatie uitgewisseld, zonder dat daarbij sprake is van het vastleggen van die uitwisseling. Aannemelijk achten allen het, dat ook een juridische afweging (mag deze info worden verstrekt) doorgaans niet aan de orde zal zijn.

De korpschef KPCN wijst er ook hier op, dat de in 2010 bestaande situatie, de insulaire schaal en de actuele fase van ontwikkeling van het korps dienen te worden betrokken bij een oordeel. Processen en 'awareness' die in Europees Nederland in decennia tot wasdom kwamen, worden geacht snel te landen in de haarvaten van organisaties en medewerkers in de BES. Als al de Nederlandse praktijk de meest gewenste is en te implementeren is in deze andere omgeving, dan zal daarvoor meer tijd, capaciteit en expertise voor nodig zijn dan in de afgelopen jaren kon worden ingezet. En zelfs dan zal op de schaal van de BES niet alle expertise kunnen worden georganiseerd. Een medewerker van het KPCN die – onder meer – belast is met de behandeling van privacy gerelateerde verzoeken en vragen heeft bij een politie eenheid in Nederland afspraken weten te maken dat gespecialiseerde medewerkers van die eenheid bij complexere zaken het KPCN van advies voorzien. Dergelijke oplossingen zullen noodzakelijk blijven.

Het hoofd en een medewerker van de infodesk KPCN signaleren een toename van bevragingen naar het buitenland via de infodesk, en veronderstellen dat het aantal 'informele en collegiale' uitwisselingen van informatie afneemt. De korpschef KPCN signaleert niettemin nog steeds veel 'collegiale uitwisseling'. Politie mensen in de verschillende landen waren tot 2010 collega's binnen hetzelfde korps, men kent elkaar en weet elkaar te vinden. Wettelijke bepalingen en privacyaspecten zitten niet prominent in de hoofden, de *mindset* is 'we vinden een weg om informatie te krijgen'.

Deze geïnterviewden opperen de mogelijkheid om adequate 'privacy deskundigheid' niet op de schaal van elk van de korpsen, maar door de korpsen in gezamenlijkheid te organiseren en te borgen.

De liaison van de nationale politie Nederland wijst op het belang van het naleven van registratie- en privacy regels, dat lijkt voor wat betreft de uitwisseling van politiegegevens tussen de BES en Nederland niet zeker te zijn gesteld.

#### 4.5 De complexiteit van de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk

Veel geïnterviewden gaven aan dat de interregionale uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen diensten in de verschillende landen als complex wordt ervaren, en gaven daarvan voorbeelden. Een aantal daarvan is hierna opgenomen.

De rechtshulpverzoeken dienen als formele basis voor uitwisseling van informatie. Aan de inzet van opsporingsbevoegdheden dient een rechtshulpverzoek ten grondslag te liggen. Ook is het een vereiste voor het gebruik van informatie als bewijs in een strafzaak. Dit volgt uit internationale verdragen. Alhoewel internationale verdragen niet van toepassing zijn binnen het Koninkrijk, vereist de autonomie van de landen binnen het Koninkrijk dat. De basis voor de rechtshulpverzoeken ligt in artikel 36 Statuut en 14 Rijkswet OM. Het is volgens het OM bovendien

logisch dat grensoverschrijdende informatiedeling van een formele basis wordt voorzien, ook binnen het Koninkrijk. En informatie van het ene land naar het andere land, dient via een officiële autoriteit te lopen die het land kan vertegenwoordigen. Ook kan het niet zo zijn dat een OvJ van een land een persoon of instantie in een ander land om informatie gaat vragen. Ondanks dat de praktijk van de rechtshulpverzoeken als verdragend wordt ervaren, is het wel noodzakelijk, zo luidt de opvatting bij het OM in Sint Maarten.

Een enkeling binnen de geïnterviewden is van mening dat deling op basis van huidige wet- en regelgeving eenvoudiger kan.

De huidige wet- en regelgeving biedt voor het OM voldoende basis. Wel wordt vanuit het OM een zorgpunt geuit ten aanzien van de positie van het RST op grond van artikel 57a Rijkswet Politie, alsmede de samenhang tussen regelgeving en de politieregisters van de korpsen en die van RST. In een interview geeft een respondent aan dat de ministers van de vier landen binnen het Koninkrijk verantwoordelijk zijn voor het RST. Het RST wint informatie in uit alle landen. De informatie wordt opgeslagen in gescheiden bestanden ('digitale bakken') van de respectievelijke landen. Voor het verkrijgen van totaalbeelden en het genereren van preweegdocumenten of projectplannen wordt door de informatieafdeling van het RST de informatie uit de verschillende bakken betrokken. Wanneer wordt besloten tot het starten van een opsporingsonderzoek wordt door middel van interregionale rechtshulpverzoeken de toestemming gevraagd voor het 'overhevelen' van informatie uit het ene land naar het andere land ten behoeve van een concreet onderzoek.

Er wordt vanuit het OM Curaçao aangegeven, dat deling van informatie binnen het RST onbeperkt mogelijk zou moeten zijn, omdat het sinds de invoering van de Rijkswet Politie een zelfstandige organisatie is. Het beheren in verschillende bakken zou derhalve overbodig zijn.

Een geïnterviewde van de KMar maakt gewag van 'een ingewikkelde staatkundige constructie' waarin 3 landen met elk een eigen wetgeving en drie bijzonder gemeentes waar Nederlandse wetgeving deels van toepassing is. Geïnterviewde ervaart dat wet- en regelgeving niet altijd duidelijk zijn, en dat dit leidt tot een grote terughoudendheid in het delen van informatie tussen diensten.

De infocel Cariben (politie eenheid Rotterdam) signaleert verschillen in de wijze waarop het OM omgaat met de uitwisseling van informatie. Men ziet een soepel lokaal OM Rotterdam als het gaat om het uitwisselen van (politie) informatie die in een strafzaak niet als bewijs wordt gebruikt. Elders, mogelijk omdat het OM er minder frequent mee wordt geconfronteerd, stelt het OM andere eisen en dient uitgewisselde informatie te worden geformaliseerd met een interregionaal rechtshulpverzoek. De opstelling van het OM Curaçao wordt als praktisch ervaren. Als voorbeeld wordt genoemd de per mail gegeven toestemming door een OvJ Curaçao voor het in een Nederlands onderzoek gebruiken van telefoongegevens, afkomstig uit de telefoon van een in Nederland op verzoek van het OM Curaçao aangehouden verdachte.

Nadat in dit onderzoek uit interviews het beeld was ontstaan dat het in de dagelijkse praktijk van de uitwisseling van politie- en justitiële gegevens ontbreekt aan duidelijkheid over juridische kaders, hebben de onderzoekers van de Raad gesproken met dhr. mr. J.J.T.M. Pieters. De heer Pieters is advocaat-generaal en geldt binnen het Openbaar Ministerie in Nederland als een autoriteit op het gebied van internationale rechtshulp. Hij was tot 2011 als lector strafrecht verbonden aan het Studiecentrum Rechtspleging in Nederland en is medeauteur van het boek 'Informatie en opsporing. Handboek informatieverwerving, -verwerking en -verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk'.

Na een eerste oriëntatie op het onderwerp constateert de heer Pieters dat rechtshulp tussen de landen binnen het Koninkrijk in wetenschap en literatuur betrekkelijk weinig aandacht heeft genoten. Het komt hem voor, dat de wetgever een efficiënte interregionale rechtshulp heeft beoogd, maar dat de beperkingen in de onderlinge aansluiting tussen de wetgeving van verschillende landen efficiëntie in de weg staan. Per saldo resulterend in de situatie waarin Europees Nederland met nagenoeg alle andere Europese landen een rechtshulprelatie – waar nodig onder de vlag van verdragen – kent die de onderlinge rechtshulp aanzienlijk efficiënter en minder gecompliceerd maakt dan die tussen de landen die deel uitmaken van het Koninkrijk.



#### 4.6 Liaison Nationale Politie Nederland

De dienst Landelijke Informatieorganisatie (“DLIO”) is onderdeel van de nationale politie Nederland en is het coördinatiepunt voor de liaison officers (“LO”) die in het buitenland zijn gestationeerd.

De LO’s zijn de verbindende schakel tussen de Nederlandse strafrechtketen en buitenlandse politiediensten. Ze onderhouden een netwerk op zowel tactisch als strategisch niveau en fungeren als relatiebeheerder en belangenbehartiger voor de nationale politie en de KMar. Voor het Caribische deel van het Koninkrijk heeft de Nationale Politie een liaison op Curaçao gestationeerd. Deze liaison bedient 23 landen in het Caribisch gebied, waaronder het Caribische deel van het Koninkrijk, in die zin aangemerkt als internationaal. Belangrijke taken van de LO zijn het begeleiden van uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken en het coördineren van politieke informatie-uitwisseling.

De liaison van de Nederlandse politie in het Caribisch gebied wijst in een interview op het volgende. De uitwisseling van politie-informatie kent twee juridische kaders die in elkaar overvloeien, het ‘strafrechtelijk perspectief’ en het ‘privacy-perspectief’. Gebreken die aan de uitwisseling kleven vanuit het privacy-perspectief, hebben niet snel risico’s vanuit het ‘strafrechtelijk perspectief’ tot gevolg. De procesrisico’s in een strafrechtelijke procedure van ‘privacy-onvolkomenheden zijn erg klein. Maar van de overheid mag worden verwacht dat regelgeving, dus ook privacyregelgeving, wordt nageleefd. De praktijk waarin politiemensen die elkaar kennen buiten de geëigende kanalen elkaar informeren is al snel in strijd met privacy bepalingen. Vastlegging van de overdracht van informatie vindt dan bijvoorbeeld niet plaats.

Informatie-uitwisseling tussen politie Nederland en de korpsen in de Caribische Koninkrijksdelen behoort via de weg van de rechtshulpverzoeken – en daarmee met registratie in het systeem Luris – plaats te vinden. Van ‘stroperigheid’ is geen sprake, doorgaans worden vragen – zowel die vanuit Nederland aan de landen worden gesteld, als andersom – met voortvarendheid beantwoord. De politie Nederland doet per jaar rond de 800 bevestigingen en verzoeken aan Curaçao. Naast de justitiële rechtshulpverzoeken (140) gaat het dan om bijvoorbeeld bevolkingsgegevens, in- en uitreisgegevens of politiefoto’s. Informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch gebied via de dienst DLIO betekent centrale regie en registratie, maar betekent ook dat in voorkomende gevallen met een ‘DLIO-pv’ de bron van informatie kan worden afgeschermd.

De liaison wijst er op dat de BES, anders dan Curaçao en Sint Maarten, vrijelijk kan uitwisselen met de Nederlandse politie. Dit is, vooral in Nederland, bij velen onbekend. De LO kan hierin veelal bemiddelen. Over het algemeen wordt onderkend dat de liaison de uitvoering van verzoeken weet te versnellen.

#### 4.7 RS case

Na de staatkundige hervormingen werd door de politiekorpsen in Curaçao, Sint Maarten en de BES ingezet op een uniforme informatiehuishouding, ondersteund door het systeem ‘RS case’. Daarvoor waren middelen beschikbaar. Het College van Korpschefs belegde de implementatie bij het Korps Politie Curaçao. Geïnterviewden geven aan, dat het tot uitvoering van de plannen niet is gekomen. In Bonaire staan meubilair en (inmiddels gedateerde) computerapparatuur die in het kader van RS Case werden aangeschaft, in een opslagruimte.

#### 4.8 DNA

Tijdens een strafrechtelijk onderzoek naar een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kan de Rechter-Commissaris (“RC”), op vordering van de Officier van Justitie of van de verdachte of diens raadsman, een vergelijkend onderzoek naar celmateriaal bevelen: een DNA onderzoek. Daartoe kan, op vordering van de Officier van Justitie, de Rechter-Commissaris bevelen dat bloed zal worden afgenomen ten behoeve van een dergelijk vergelijkend onderzoek.<sup>43</sup> Het afgenomen celmateriaal wordt alleen met toestemming van de RC als profiel in een

<sup>43</sup> Artikelen 79, 79a WvSv Sint Maarten.

register opgenomen, en dient terstond te worden vernietigd als blijkt dat de betreffende persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt.<sup>44</sup>

Het beheer van de DNA-databanken van zowel Nederland als van de landen Aruba en de voormalige Nederlandse Antillen is al voor 2010 belegd bij het Nederlands Forensisch Instituut. De staatkundige veranderingen betekenden dat de DNA-databank Nederlandse Antillen werd gesplitst in databanken met gegevens uit en van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland voor de BES. De geldende wetgeving stond het systematisch onderling vergelijken van DNA materiaal, dat in de verschillende databanken (Curaçao, Sint Maarten, Aruba, BES en Nederland) was opgenomen, niet toe. Uitsluitend wanneer in een concreet opsporingsonderzoek in een der landen voldoende redenen waren om een DNA-onderzoek en een vergelijking met DNA sporen met sporen in een andere databank van een land binnen een Koninkrijk te gelasten, kon – na een opdracht van de RC – daartoe worden overgegaan. Dit kwam zeer sporadisch voor. In de databanken van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk konden ook maar weinig persoonsprofielen worden opgenomen, omdat de noodzakelijke specifieke opdracht van de RC tot het vergelijkend onderzoek daartoe ontbrak in veel zaken. Hierop is actie ondernomen: doorgaans gaat nu het bevel van de RC tot vergelijkend onderzoek gepaard van de toestemming de sporen in de databank van het land op te nemen.

Inmiddels is sprake van een groei van het aantal profielen dat in de databanken is opgenomen:

Type DNA-profiel	Caribisch Nederland		Aruba		Curaçao		Sint-Maarten	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Verdachte	81	103	14	26	136	142	175	212
Spoor	95	114	23	84	42	42	144	187
Slachtoffer	1	2	0	1	1	2	6	6
<b>Totaal</b>	<b>177</b>	<b>219</b>	<b>37</b>	<b>111</b>	<b>179</b>	<b>186</b>	<b>322</b>	<b>405</b>
Spoor-spoor-matches		9		9		0		19
Spoor-persoon-matches		49		16		11		50

Mede op instigatie van het NFI is aandacht ontstaan voor de wenselijkheid om de geautomatiseerde onderlinge vergelijking van sporen uit de verschillende databanken van de landen mogelijk te maken. Tot op heden gebeurde dat uitsluitend na een schriftelijk rechtshulpverzoek, hetgeen tijdrovend was en mogelijk een drempel voor het onderzoek opwierp. In 2014 besloten de ministers van Justitie van de landen in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) om de totstandkoming van hiervoor noodzakelijke wetgeving te bevorderen, teneinde het verloop in het belang van de rechtshandhaving effectiever te organiseren.

In Aruba is wetgeving die deze vergelijking mogelijk maakt, inmiddels van kracht. Direct nadat de wettelijke mogelijkheid tot stand was gekomen, zijn 2 matches gevonden van sporen uit de Arubaanse DNA-databank met personen in de Nederlandse databank. Ook heeft één spoor uit de Nederlandse DNA-databank een match gegeven met een persoon in de Arubaanse DNA-databank.

In Sint Maarten is het landsbesluit vastgesteld, dat de geautomatiseerde vergelijking van DNA-sporen mogelijk maakt. Bij landsbesluit dient nog de datum van inwerkingtreding te worden bepaald. Dit zal, zo blijkt uit de toelichting op het besluit, volgen na coördinatie en afstemming met de andere landen (Nederland en Curaçao).<sup>45</sup>

<sup>44</sup> LANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN, ter uitvoering van de artikelen 79, 79a, 79b, 79c en 79d van het Wetboek van Strafvordering inzake het onderzoek gebaseerd op een vergelijking tussen kenmerken van celmateriaal – (2015 -[http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Sint%20Maarten/142438/142438\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Sint%20Maarten/142438/142438_1.html)).

<sup>45</sup> <http://www.sintmaartengov.org/government/AZ/laws/AFKONDIGINGSBLAD/AB%2014%20LBham%20tot%20wijziging%20vergelijkend%20onderzoek%20celmateriaal.pdf>.

Wijziging van de relevante bepalingen in Nederland wordt voorzien in het laatste kwartaal van 2016.

Wanneer de wetgeving de geautomatiseerde onderlinge vergelijkingen van DNA sporen in de databanken van de verschillende landen mogelijk maakt, zal dat zijn op een wijze die ook voorzien is in de in een groot deel van Europa geldende wet- en regelgeving. In geval van een overeenkomst van sporen krijgt het betrokken land een melding dat er een 'hit' is met sporen in de databank van een ander land. Interregionale rechtshulp leidt er dan toe dat de autoriteiten kunnen beslissen de (persoons- en andere) gegevens te verstrekken.

De ervaringen na het openstellen van de databank van Aruba wijzen uit, dat ook resultaten zijn te verwachten wanneer niet in alle landen gelijktijdig wetgeving van kracht wordt.

Het NFI wijst op een wezenlijk verschil tussen de ten aanzien van DNA geldende wetgeving in Nederland en de overige landen in het Koninkrijk. Sinds 2005 kent Nederland de wetgeving die er in voorziet dat veroordeelden voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, DNA dienen af te staan. De daarmee verkregen profielen worden in de DNA databank opgenomen.<sup>46</sup> Dit heeft tot een significante toename van het aantal 'hits' geleid, en daarmee bijgedragen aan het oplossen van veel – veelal ernstige – delicten. De thans geldende en aanhangige wetgeving in de Caribische delen van het Koninkrijk voorziet niet in een afname van DNA bij veroordeelden.

#### 4.9 Justitiële documentatie

In 2007 startte een project, dat als doel had het onderbrengen van het beheer van de strafregisters van de onderdelen van het toenmalige Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen bij de Justitiële Informatiedienst in Nederland. Tienduizenden strafkaarten zijn geconverteerd. Thans is de door JustID beheerde databank actueel. De door de parketten Curaçao, Sint Maarten en BES aangeleverde gegevens zijn opgenomen in één databank.

De Openbaar Ministeries van Curaçao, Sint Maarten, de BES en Nederland hebben de mogelijkheid om deze databank te raadplegen.

Geïnterviewden wijzen daarbij op het volgende.

Wanneer het OM in Nederland de justitiële documentatie bevroegt, wordt het strafrechtelijk verleden getoond van een verdachte dat in Nederland of elders in Europa is opgebouwd. De databanken van de landen binnen Europa zijn gekoppeld. Bij een bevraging van het bestand in Nederland, wordt evenwel niet de in de overige Koninkrijksdelen opgebouwde documentatie getoond. Gebruikers in Nederland hebben wel de mogelijkheid om de 'Antilliaanse' databank te raadplegen. Maar dit vereist een extra handeling.

Ditzelfde geldt voor bevraging door een Openbaar Ministerie in een van de Caribische landen: men ziet de in die landen opgebouwde documentatie, maar niet de 'Nederlandse'. Alleen na een extra handeling ziet men de Nederlandse – en daarmee de Europese – justitiële documentatie.

Aruba neemt aan een en ander niet deel.

De justitiële documentatie kent belangen voor de opsporing. Er kan immers gezien worden of iemand reeds *bekend* is bij justitie, veroordeeld is geweest, dan wel nog een straf open heeft staan. De justitiële documentatie is ook van belang voor de verantwoordelijkheden van de ministers van Justitie met het oog op het afgeven van verklaringen omtrent het gedrag.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Wet van 16 september 2004, houdende regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden) – [http://wetten.overheid.nl/BWBR0017212/geldigheidsdatum\\_15-12-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0017212/geldigheidsdatum_15-12-2015).

<sup>47</sup> Landsverordening / Regeling op de justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag Sint Maarten.

#### 4.10 BMS en internationale signaleringen

De BES, Curaçao en Sint Maarten beschikken over het Border Management Systeem. Paspoorten van in- en uitreizenden kunnen worden gescand en deze gegevens worden in BMS opgeslagen. Dit is een voor de opsporing relevante database. Reisbewegingen tussen de landen zijn waardevolle informatie, zeker in een gebied waarin zo frequent tussen landen wordt gereisd en veel vormen van criminaliteit ook interinsulair zijn. Binnen BMS bestaat de mogelijkheid om personen te 'vlaggen', bij in- of uitreizen meldt het systeem bijzonderheden.

Geïnterviewden geven aan dat het systeem voor opsporingsdoeleinden veelal niet eenvoudig toegankelijk is. Weinig diensten hebben toegang, per land zijn verantwoordelijkheden en de toegankelijkheid verschillend geregeld. Sint Maarten besloot het systeem buiten werking te stellen, naar verluidt om redenen van 'datasoevereiniteit'.

De landen beschikken over internationale opsporingsbestanden. De lijsten met internationaal gezochte criminelen staan evenwel niet ter beschikking van de onderdelen van de diensten die met publiek in aanraking komen. Het opnemen van internationale signaleringen in de 'vlagbestanden' van BMS zou relatief eenvoudig een eind kunnen maken aan de huidige werkelijkheid waarin een internationaal gezochte crimineel bij het in- of uitreizen niet het risico loopt dat hij bij controle wordt herkend.

#### 4.11 Informatiepositie en opsporingscapaciteit

In alle landen van het Koninkrijk, wil men zich (nog) meer richten op informatie gestuurd optreden. Elk land kent daarin echter zijn beperkingen. Opsporingscapaciteit moet verdeeld worden en niet alle opsporing van criminaliteit is direct gebaat bij uitwisseling van informatie. Ondanks dat er zonder uitzondering wordt aangegeven dat de informatieposities sterk verbeterd kunnen worden, moet de kanttekening geplaatst dat inzet van middelen en capaciteit een mate van proportionaliteit moet kennen. Bepaalde investeringen in systemen zouden volgens sommigen disproportioneel zijn. Ook kan er niet alleen geworven worden op bijvoorbeeld informatierechters en analisten. De beperkte beschikbare middelen nopen tot keuzes en geduld, aldus de leiding van de organisaties.



5

## Bevindingen Uitwisseling Internationaal

Per organisatie heeft de Raad een beeld gekregen van de internationale informatie-uitwisseling. Bij het KPSM, RST, OM en de Kustwacht werden de volgende bevindingen gedaan.

### Internationaal algemeen

Het KPSM geeft aan dat op Sint Maarten verreweg de meeste verzoeken om informatie afkomstig zijn uit de omliggende (ei-)landen: Saint Martin, Anguilla, St. Kitts, Puerto Rico, Dominicaanse Republiek, Haïti, Jamaica en de VS.

Uitwisseling geschiedt onder andere via Interpol. Sint Maarten is aangesloten bij Interpol en heeft via een systeem (I-24/7) toegang tot een aantal databanken, waaronder een van gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD).<sup>48</sup>

Op 'directe' politie-politie basis wordt veel informatie gedeeld. Indien informatie in een strafzaak wordt gebruikt, volgt een rechtshulpverzoek.

Het (actief) delen van informatie met omliggende eilanden wordt door KPSM als zeer nuttig ervaren, nu men vaak met dezelfde problematiek te maken heeft. Ook vanuit RST geeft men aan dat met andere omliggende eilanden informatie wordt gedeeld en de onderlinge werkrelatie goed is. Bij delen gaat het vooral om tactische informatie. RST benadrukt daarbij het gevaar voor een tactische rechercheur wanneer deze intelligence informatie krijgt, omdat hij daarvan op een later tijdstip last kan krijgen in een opsporingsonderzoek.

Het RST ziet spontane verstrekkingen met enige regelmaat inkomen en uitgaan. Met name Sint Maarten wordt met enige regelmaat gevoed met (rest-)informatie uit het buitenland.

De Kustwacht heeft op internationaal vlak veel contact met de *US Coast Guard*. Informatie verzoeken vanuit bijvoorbeeld de DEA komen via de *US Coast Guard* bij de Kustwacht. Er zit een liaison officier van de *Amerikanen* bij het informatieknooppunt op Curaçao.

Op de vraag of de kwaliteit van de verstrekte gegevens vanuit Sint Maarten voldoet, gaat men er in het algemeen vanuit dat dat zo is, gegeven het aantal verzoeken om informatie vanuit dezelfde organisaties.

Alle geïnterviewden geven aan dat binnen de internationale uitwisseling van informatie op politie-politie basis, het onderling vertrouwen en grote rol speelt. Indien er geen sprake is van vertrouwen, zal er niet snel gedeeld worden.

Ook de wederkerigheid is belangrijk. Indien er geen wederzijdse inspanningen worden verricht, zal aan verzoek niet met prioriteit uitvoering gegeven worden. Onderlinge relaties zijn om die reden van groot belang.

### Saint-Martin

Delen van informatie met de Franse kant van het eiland wordt door zowel KPSM, OM en RST als essentieel beschouwd. De onderlinge relaties met de *Fransen* zijn goed: zonder uitzondering komt uit de interviews naar voren dat de samenwerking en bereidheid tot informatiedeling met de Franse zijde van het eiland goed verloopt. Er wordt heel veel uitgewisseld op politie-politie basis en er zijn veelvuldig rechtshulpverzoeken.

Samenwerking in het algemeen en informatie-uitwisseling met de Franse kant, kent volgens sommigen wel onnodige beperkingen. Deze vloeien voort uit formaliteiten. Ook spelen de vele wisselingen van de wacht een

<sup>48</sup> Stolen and Lost Travel Documents. Zie ook: <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases>.

rol, zowel aan Nederlandse als aan Franse zijde. Beperkingen zouden vooral in de bestuurlijke laag liggen. Aangegeven wordt dat binnen de EU het grensoverschrijdend optreden en samenwerken eenvoudiger is geregeld en meer wederzijdse bevoegdheden kent. Het onlangs in werking getreden verdrag tussen Nederland en Frankrijk heeft grensoverschrijdende opsporing wel vereenvoudigd. Uitwerking daarvan in de praktijk moet nog blijken. De bekrachtiging van het Verdrag tussen Nederland en Frankrijk, specifiek voor Sint Maarten, heeft een vijftal jaren geduurd mede vanwege het vereiste van implementatie van alle uitvoeringswetgeving.

Vanuit RST wordt aangegeven dat er meer gebruik gemaakt moet worden van *Joint Investigation Teams* (hierna: JIT), waarbij via een algemeen rechtshulpverzoek aan beide zijden medewerking wordt verzocht en verleend, waardoor de bevoegdheden goed afgedekt zijn. De onderzoekers en justitiële autoriteiten vormen dan één team. Daardoor is het mogelijk is om:

- rechtstreeks informatie uit te wisselen tussen de leden van het teams zonder dat formele verzoeken nodig zijn;
- rechtstreeks tussen teamleden onderzoekshandelingen en dwangmaatregelen aan te vragen, zonder dat er rogatoire commissies nodig zijn;
- inspanningen gezamenlijk te coördineren en de onderzoeks- en vervolgingsstrategieën gezamenlijk te bepalen.

Het OM en KPSM zien in het instellen van een JIT minder voordelen, omdat het omslachtig is als ook volstaan kan worden met een of een aantal rechtshulpverzoeken en een parallel onderzoek. Ook zou een JIT alleen vanuit de Franse zijde geïnitieerd kunnen worden, omdat het EU-recht betreft.

Voor de Kustwacht – steunpunt Sint Maarten is voor het onderwerp informatie uitwisseling de verhouding met de Franse kant van het eiland problematisch. Dat is in zijn algemeenheid van invloed op de informatie positie van Sint Maarten (Nederlandse kant). Er wordt amper informatie gedeeld, er is geen zicht op de Franse kant/wateren. Uit onderzoeken zou blijken dat criminelen de Nederlandse wateren bij voorkeur mijden vanwege de patrouilles van de Kustwacht. Op zich ervaart men de verhouding op lokaal werkniveau met de Fransen goed. Vooral wat betreft de samenwerking in het kader van *Search and Rescue* (SAR). De samenwerking is echter nooit optimaal geweest. De schoen wringt op hoger niveau (centraal management), zo stellen respondenten. Aansturing vindt plaats vanuit Martinique, Guadeloupe en Parijs. De Kustwacht mag niet door Franse wateren varen. In een MoU is opgenomen dat men ten minste 24 uur op voorhand toestemming moet zijn verkregen om de Franse wateren binnen te varen, en dan alleen t.b.v. *detect and monitoring*. De Fransen hebben inmiddels ook aangegeven dat zij er naar toe willen dat verzoeken ten minste 48 uren van te voren worden ingediend. Dat werkt niet bevorderend voor de samenwerking en informatiedeling voor de opsporing, aldus de Kustwacht.





6

## Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk analyseert de Raad de bevindingen. Tevens bevat dit hoofdstuk een aantal conclusies en aanbevelingen.

De Raad herkende bij het onderzoek veel belangstelling voor het vraagstuk over informatie uitwisseling. De belangrijkste aandachtspunten die naar voren kwamen, hebben betrekking op belang van (duidelijkheid in) regelgeving, gebruik van techniek en (gebrek aan) vertrouwen. Ook heerst er specifieke onduidelijkheid over de staatsrechtelijke aspecten van de landen binnen het Koninkrijk en uitwisseling van informatie daartussen.

### Informatiedeling in Sint Maarten

*Ontwikkelingen 2012-2015:* De Raad heeft in de jaarplannen van KPSM en OM kunnen constateren dat er veel aandacht besteed had moeten worden aan een Informatie Gestuurde Politie eenheid. De opbouw van Info Unit bij KPSM heeft gaandeweg voor een enorme verbetering in de informatievoorziening bij het Korps gezorgd. De afdeling wordt langzaam maar zeker uitgebreid. Er is tevens aandacht voor verdere ontwikkeling van de Info Unit naar een informatieknooppunt. Daarmee heeft KPSM belangrijke stappen gemaakt voor de rechtshandhaving, de opsporing in het bijzonder. De capaciteit bij Info Unit is echter nog niet toereikend en ook de technische voorzieningen zijn beperkt. De Raad moedigt de verdere ontwikkeling aan, en is van mening dat daar bij het doen van investeringen een prioriteit ligt, nu een betere informatievoorziening de opsporing dient en ontlast.

Bij alle organisaties afzonderlijk is men zich bewust van het belang van informatie voor de opsporing, en daarmee voor het beheer en deling ervan. De ambities die in de keten worden gesteld op dat vlak duiden ook op een gerichte visie.<sup>49</sup> De Raad heeft echter moeten constateren dat het tot dusver veelal bij ambities is gebleven. Met uitzondering van de opbouw van Info Unit, geldt dat binnen de keten zowel voor de rest van KPSM en het OM.

De wetgever heeft voor de verwerking van politiegegevens een apart kader gecreëerd, met waarborg van de bescherming van de burger. Dat kader wordt in Sint Maarten gevormd door de Landsverordening Politiegegevens. De Landsverordening politiegegevens regelt de verwerking, daaronder ook de uitwisseling, van politiegegevens in Sint Maarten met andere instanties in Sint Maarten, binnen in het Koninkrijk en het buitenland. De Raad heeft aan de hand van de verkregen informatie kunnen beoordelen dat de uitwisseling van gegevens verloopt binnen de mogelijkheden die de wettelijke kaders daarvoor bieden.<sup>50</sup> De Raad constateert echter tegelijkertijd dat er veel minder gebruik gemaakt wordt van uitwisseling van informatie, dan dat op grond van die wettelijke kaders mogelijk is. Er is in overwegende mate sprake van terughoudendheid, onderling wantrouwen en inefficiëntie. Daarnaast ontbreekt structurele uitwerking van de grondslagen voor het uitwisselingsproces. Daarmee wordt geconstateerd dat informatie uitwisseling in het kader van de opsporing onvoldoende wordt benut.

Er is geen beleid noch richtlijnen vanuit de eigen bestuurlijke overheid, noch vanuit overkoepelende organen, of Koninkrijk (JVO). Uit dit onderzoek komt naar voren dat de betrokken instanties worstelen met de regelgeving. Nu daarover geen verdere uitleg of richtlijnen beschikbaar zijn, ervaart men het als lastig de regelgeving in te schatten zonder juridische achtergrond.

De Raad heeft bij geen van de organisaties een beleidsdocument of vastgelegd werkproces kunnen ontdekken voor verwerking van gegevens. Er wordt gewerkt aan de hand van een gevormde praktijk waarmee men binnen de organisatie bekend is. De juistheid van de werkprocessen wordt niet in twijfel getrokken. Aan de andere kant geven de organisaties aan dat er een hoop onduidelijkheid zit in de regelgeving en men te weinig inzet pleegt op

<sup>49</sup> Jaarplannen KPSM en OM.

<sup>50</sup> De Raad toetste niet de wetmatigheid van de ontvangen en verstrekte politiegegevens.

de discipline om informatie vast te leggen. In de praktijk heeft elke organisatie een eigen wijze van informatieverzameling en -beheer. De Raad constateert dat de organisaties zowel binnen als buiten de keten terughoudend zijn met het delen van gegevens, waarbij men de informatie als *eigendom claimt*. De Raad hoorde veelal de bewoordingen als “datasouvereiniteit” (grensoverschrijdend) en dat “men op de eigen informatie gaat of blijft zitten” (lokaal en grensoverschrijdend). Tegelijkertijd constateert de Raad ook dat de visies ten aanzien van wet- en regelgeving over uitwisseling soms ver uiteenlopen, zelfs visies van personen binnen eenzelfde organisatie.

De combinatie van het gebrek aan van richtlijnen, beleid, visie, structuur, discipline tot vastleggen, en kennis van regelgeving ziet de Raad als risico voor de rechtshandhaving. Het gebruik van informatie in het kader van de opsporing verloopt mede daardoor niet gestructureerd en efficiënt. Evenmin blijkt er weinig ontwikkeling mogelijk. De Raad is van oordeel dat een belangrijk aspect van de rechtshandhaving als de informatiepositie en -deling volgens een zorgvuldige en transparant proces moet verlopen.

De (opsporings-)instanties in Sint Maarten hebben moeite om elkaar te vinden bij gegevensdeling. Naast dat organisaties de *eigendom* claimen, werpt een beroep op het eerder genoemde beginsel van wederkerigheid ook een drempel op om informatie (niet) te delen. De Raad constateert echter dat de eigendomsclaim noch het wederkerigheidsbeginsel op nationaal niveau een rol mag spelen.

Organisaties claimen ten onrechte informatie als eigendom. Wederkerigheid speelt op landelijk niveau geen rol. Binnen de strafrechtspleging is geen ruimte voor arbitraire claims op eigendom of wederkerigheid. Binnen het systeem moet op basis van de opsporingsbevoegdheden informatie geleverd worden aan OM en politie. Van vrijblijvendheid is geen sprake. Verantwoordelijkheid van toetsing van de rechtmatigheid voor de verkrijging ligt bij de rechter, niet bij (aangezochte) instanties zelf. Hetzelfde geldt voor het delen van politiegegevens binnen de keten.

De Raad constateert dat wantrouwen niet *per se* een Sint Maarten *eigen* probleem is. In de politieke informatie-uitwisseling speelt altijd de vraag dat men niet weet wat er met de informatie gebeurt, nadat deze is verstrekt. In vergelijking met de andere landen waar de Raad onderzoek deed, heeft de factor wantrouwen de grootste invloed tussen de organisaties op Sint Maarten. In het onderzoek kwam geen andere factor van beperkingen de informatiedeling zo sterk naar voren als onderling wantrouwen.

De Raad vindt het bestaan van onderling wantrouwen zorgelijk. Voor een relatief kleine gemeenschap is het niet onbegrijpelijk dat men erg voorzichtig is met deling van informatie. Daarin is derhalve zorgvuldigheid geboden. De Raad is van oordeel dat men elkaars verantwoordelijkheden daarin wel serieus moet nemen. Dat wil zeggen, informatie kan niet worden geweigerd of niet worden geleverd, omdat men elkaar niet vertrouwt. Dat geldt voor informatie van buiten de keten, maar nog meer ten aanzien van binnen de keten. De wet gaat uit van een gesloten systeem van bevoegdheden, die moeten kunnen worden uitgeoefend. Daarvoor moet men van elkaar op aankunnen. Er is geen ruimte voor eigen arbitraire oordeelsvorming.

### *Technische voorzieningen*

In Sint Maarten maken de opsporingsdiensten gebruik van verschillende geautomatiseerde systemen. Bij gebreke aan technische voorzieningen, wordt veelal in *hardcopy* uitgewisseld. Alleen bij (binnen) het RST en de Landsrecherche is digitale uitwisseling mogelijk. Een goede informatiepositie en daarmee deling is alleen mogelijk als er een goede ICT-infrastructuur is. De kosten voor aanschaf van apparatuur en van onderhoud liggen hoog, maar mogen niet uit de pas lopen met ontwikkelingen. Voor de opsporing zijn verschillende applicaties noodzakelijk voor het rechercheren en forensisch recherche werk, waarbij voor goed recherchewerk een vereiste is om met de laatste technologieën mee te gaan, althans, niet te lang achter te blijven.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Het Korps maakt gebruik van ACTPOL voor de basispolitiezorg. Ten tijde van dit onderzoek was er nog geen bedrijfsvoeringssysteem voor de recherche. Er wordt gebruik van verschillende systemen naast elkaar, wat niet bevorderlijk is voor de efficiëntie. Het werken met één systeem is mogelijk, maar er wordt niet toe besloten. In 2014 was een overstap op SUMM-IT goedgekeurd. Evengoed is later besloten alsnog te blijven werken met ACTPOL en daarin een opsporingsfunctie in te bouwen. De Landsrecherche heeft ten tijde van het onderzoek nog geen researchesysteem, maar zal het systeem SUMM-IT in gebruik gaan nemen. Het RST maakt tevens gebruik van SUMM-IT als systeem voor de recherche. Het Openbaar Ministerie gebruikt PRIEM voor het administratief bijhouden van zaken. Het jaarverslag 2014 van het OM meldt dat PRIEM functionaliteiten mist en nog niet naar behoren functioneert voor parket Sint Maarten. Op internationaal vlak zijn diverse ICT-voorzieningen in omloop. Interpol maakt gebruik van I-24/7. Binnen de Europese Unie maakt men gebruik van diverse systemen, waarvan SIENA het meest recent in gebruik genomen is.

Dat laatste is in Sint Maarten wel het geval. Met uitzondering van het RST en de Landsrecherche (ingebruikname *SUMM-IT*), lopen de organisaties over de gehele linie sterk achter bij de ontwikkelingen. Binnen het Korps is er sterke behoefte aan dat recherche applicaties voor forensische opsporing *up to date* blijven. Het OM werkt met een verouderd zaaks administratiesysteem (PRIEM). Ondanks het voornemen dit op korte termijn te updaten, loopt het OM al geruime tijd achter bij de technische ontwikkelingen.

De Raad constateert dat de oorzaak van deze problematiek niet altijd ligt in de mogelijkheden om bepaalde investeringen te doen, maar in het gebrek aan bestuurlijke besluitvorming daartoe over te gaan. In feite liggen de investeringen op dit gebied al jaren stil terwijl de plannen steeds wijzigen, dit ten detrimente van de opsporing. De constatering dat de absolute noodzaak gedurende langere tijd wordt erkend, maar er vervolgens geen stappen worden gezet of mogelijkheden worden gecreëerd om die te doen, is verontrustend.

Tegelijkertijd constateert de Raad dat de capaciteit voor informatiebeheer verre van toereikend wordt ervaren. Met name bij het Korps is de onderbezetting een probleem. Ondanks dat bepaalde investeringen (zoals de recherche module in de ICT bij KPSM) een efficiëntere inzet van de beschikbare capaciteit zullen betekenen, heeft dat nog niet geleid tot concrete stappen.

Ondanks het gebrek aan besluitvorming, constateert de Raad dat Sint Maarten wel heeft besloten om deel te nemen aan de onderlinge regeling tussen Curaçao en Nederland voor wat betreft ICT beheer in de rechtshand-havingketen. De afspraak die in het JVO daartoe is gemaakt, zal worden uitgewerkt door Nederland en Sint Maarten. De Raad spreekt de verwachting uit dat dit besluit met voortvarendheid zal worden opgepakt en zal de ontwikkeling met belangstelling volgen.

Van een technische mogelijkheid om systemen buiten de keten te raadplegen, zoals de centrale burgeradministratie, is geen sprake. Binnen de gehele keten wordt dit als onnodig manco in een basisvoorziening ervaren. De Raad constateert een gebrek aan samenwerking, althans een gebrek aan wil tot samenwerking. Het is echter zaak dat men elkaar binnen de overheid weet te vinden. Dat is niet alleen van belang voor de opsporing, in het algemeen mogen maatschappij en burger dit verwachten van hun overheid. Daarvoor is ook medewerking buiten de keten vereist. De Raad acht het zeer raadzaam om zo snel mogelijk stappen te zetten die deling van gegevens verbeterd en versneld.

In tegenstelling tot de benedenwindse eilanden in het Caribisch gebied, waar op Bonaire, Curaçao en Aruba<sup>52</sup> een walradarsysteem is gestationeerd, is er voor de bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba geen walradar beschikbaar. Er is een verzoek van Sint Maarten aan de Nederlandse minister van Defensie uitgegaan om een walradar te plaatsen. In de strijd tegen de criminaliteit op Sint Maarten op het gebied van illegale wapenhandel, drugshandel, mensensmokkel vormt een walradar een onmiskenbare hulpbron. De Raad constateert dat plaatsing van een walradar aan de Franse kant al geruime tijd in 'een voorbereidende fase' is.<sup>53</sup> Wegens gebrek aan concrete informatie heeft de Raad geen zicht op hoe ver men daarin is gevorderd. De Raad heeft echter geconstateerd dat er een dringende behoefte is aan een walradar. Alhoewel de minister van Defensie haar standpunt heeft gemotiveerd<sup>54</sup>, staat het standpunt in contrast met de bevindingen die de Raad in dit onderzoek heeft gedaan. Ook de sinds 2005 geboekte successen tegen de zware en georganiseerde criminaliteit en mensenhandel/-smokkel op de Benedenwindse eilanden alsmede het door de Rijksministerraad goedgekeurde Lange Termijn Plan 2009 -2018 waarin in 2010 al een studie voorzien is naar de plaatsing van een walradar op Sint Maarten, zijn tekenen aan de wand dat er wel degelijk een dringende behoefte ligt.<sup>55</sup> Ook in de eigen jaarverslagen van de Kustwacht wordt keer op keer de belangrijke meerwaarde van een walradar benadrukt. De dringende behoefte aan een walradar vanuit de keten – en in het bijzonder de Kustwacht voor de uitoefening van de politietaak – wordt daarmee door de minister van Defensie dus niet onderkend. De Raad ziet samenwerking met de Franse zijde op zich zelf als positieve ontwikkeling, mits concreet en inhoudelijk effectief vormgegeven waarmee in de behoefte uit de keten

<sup>52</sup> Aruba heeft in 2004 zelf een walradar geleased, omdat de situatie de afwezigheid van een walradar niet meer toestond.

<sup>53</sup> Bron: jaarverslagen Kustwacht.

<sup>54</sup> In de beantwoording van Kamervragen over de afwezigheid van een walradar op Sint Maarten stelt de minister van Defensie dat samenwerking gezocht dient te worden met de Fransen, nu daar voornemens zijn om een walradar te plaatsen. Daarnaast zou het budget van de Kustwacht niet toereikend zijn.

<sup>55</sup> Zie ook het jaarverslag van de Kustwacht 2009: [http://www.denederlandseggrondwet.nl/9353000/1/j4nvg55kjg27kof\\_jgviif299qosr/vifx7hrbxpyg/f=/blg68235.pdf](http://www.denederlandseggrondwet.nl/9353000/1/j4nvg55kjg27kof_jgviif299qosr/vifx7hrbxpyg/f=/blg68235.pdf).

voorzien kan worden. Daargelaten welke afspraken er worden gemaakt, vraagt de Raad zich af of de aanwezigheid van een walradar op een termijn van op zijn vroegst in 2017 voldoende tegemoet komt aan het node gemis op dit moment.

### Sturing

Van sturing of structuur op uitwisseling zelf is geen sprake. Binnen de werkprocessen zijn geen statistieken beschikbaar. Alleen het OM heeft het *aantal* rechtshulpverzoeken bijgehouden (161 totaal, waarvan 79 inkomend). Daarmee is er geen (over-)zicht op de *eigen* informatie. De vraag dient zich dan aan in hoeverre structurele informatiedeling mogelijk is? Ondanks dat informatiedeling wel in stuurgroepen wordt besproken, het herhaaldelijk in de jaarplannen van de organisaties terugkomt, en het belang ervan door iedereen wordt benadrukt, constateert de Raad dat uitwisseling van informatie meer een *ad hoc* aangelegenheid is en deling op zich als vrijblijvend wordt gezien. Een gebrek aan structuur lijkt een versnippering van informatiestromen in de hand te werken. Van de voorgenomen samenwerking buitende keten, zoals bijvoorbeeld het MOT/FIU lijkt weinig terecht gekomen. Het gebrek aan sturing en structuur daarin, komt de rechtshandhaving niet ten goede. De Raad acht het zeer raadzaam om knelpunten binnen de samenwerking zo snel mogelijk weg te nemen en aan te sturen op een gestructureerde vorm van informatiedeling. In voorgaande conclusies met betrekking tot technische voorzieningen, zouden die investeringen ook voor de sturing van belang zijn.

### Wet- en regelgeving

De Raad constateert dat na de inwerkingtreding van de Landsverordening Politiegegevens de daarin genoemde Landsbesluiten geen gelding hebben, noch dat die in voorbereiding zijn. Dat zorgt voor onduidelijkheid en onvolledigheid. De Raad acht invulling van deze leemte in de regelgeving op zo kort mogelijke termijn noodzakelijk.

### JIS

De Raad volgt met belangstelling de ontwikkeling van het JIS. In theorie kan het systeem goede mogelijkheden bieden. Bijkomend aspect van JIS is dat het afbreukrisico kan verminderen. Nu alle organisaties aan JIS dienen te leveren, kan dat een belangrijke drempel wegnemen om te leveren. Mogelijk brengt de investering in het JIS-project verandering in de huidige praktijk. De ambities van het project liggen hoog en het systeem beschikt over technische randvoorwaarden waarmee de informatiepositie aanzienlijk versterkt kan worden. Hoewel aansluiting op het JIS beoogd is voor de gehele justitiële keten, gaan de Landsrecherche en het RST niet deelnemen in JIS. Dit impliceert dat deze de informatie bij KPSM zullen moeten halen. De Raad constateert echter dat deelname van KPSM niet zeker is.

De Raad concludeert dat het project voor wat betreft uitwisseling van informatie derhalve nog in de kinderschoenen staat. Er zijn nog veel aspecten die niet duidelijk zijn.

Daarnaast wijst de Raad erop dat alleen een systeem geen keerpunt zal bewerkstelligen. Het gebrek aan vertrouwen en bewustzijn van het belang van informatievoorziening binnen de organisaties zal in positieve richting moeten mee veranderen, wil Sint Maarten de benodigde inhaalslag kunnen maken. Daarvoor dienen in alle gelederen van keten, maar ook daarbuiten, de handen ineen geslagen te worden.

## Interregionaal – Uitwisseling binnen het Koninkrijk

Binnen het Koninkrijk is, ondanks de autonomie van de landen, sprake van één rechtsgebied.<sup>56</sup> Het interregionale strafrecht in het Koninkrijk bevat *dwingende* bepalingen voor de uitwisseling van politiegegevens en voor politieke en justitiële samenwerking ter uitvoering van de politietaken. Voor wat betreft het gehele Koninkrijk gelden de artikelen 36, 38 en 40 van het Statuut en artikel 7 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Daarnaast gelden binnen Sint Maarten, Aruba en Curaçao de Eenvormige Landsverordening(-en) Rechterlijke Organisatie. De artikelen 39 en 57 Rijkswet Politie alsmede artikel 14 van de Rijkswet OM gelden voor Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Voor uitwisseling van politiegegevens tussen Sint Maarten met Nederland respectievelijk Curaçao

<sup>56</sup> HR 14/1/1994, NJ 1994,403.

geldt vooralsnog de Onderlinge Regeling tussen deze landen, terwijl voor gegevens vanuit Sint Maarten de Landsverordening politiegegevens daarin voorziet.

Binnen het Koninkrijk is verder niets geregeld over de wederzijdse rechtshulp. Er zijn geen geldende richtlijnen of aanwijzingen. Voor de Nederlandse politie en het OM geldt de 'Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv)'.<sup>57</sup> Daarin wordt voor wat betreft uitwisseling binnen het Koninkrijk genoemd, dat die niet onder verdragen valt en bij gebreke aan een specifieke Rijkswet inzake wederzijdse rechtshulp, voor Nederland geschiedt op basis van het Besluit Politiegegevens. Als informatie-kanaal wordt in de Aanwijzing aangegeven dat men gebruikt maakt van *Interpol*, en een aparte module in Politie Discussie Net (PDN-K) het mogelijk maakt om onder voorwaarden politieke informatie uit te wisselen. Op Sint Maarten, noch de andere onderzoeksgebieden van de Raad, was/is deze Aanwijzing bekend bij een van de organisaties. Vanuit KPSM werd zelfs aangegeven dat *Interpol* niet kan worden gebruikt binnen het Koninkrijk.

De Raad constateert dat er in de praktijk veel verschil is in visie op het vraagstuk van uitwisseling van politieke informatie en welke regels dan wel vereisten er zijn. Zelfs binnen dezelfde organisaties hanteert men verschillende uitgangspunten. Er is geen eensluidende visie op het vraagstuk, noch vanuit de overheid noch vanuit de organisaties. Terwijl de instanties aangeven dat zij volgens de juiste procedures handelen, blijven zij ook met veel vragen zitten. Ook vanwege de onduidelijkheid lijkt men daarom op *veilig* te willen spelen met rechtshulpverzoeken. Met name de vraag '*of het niet eenvoudiger kan?*' houdt de gemoederen bezig. De organisaties ervaren hinder bij de uitvoering van de huidige praktijk, waarbij de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk verloopt met rechtshulpverzoeken via het OM. De route wordt als omslachtig, arbeidsintensief en tijdrovend ervaren.

De Raad constateert tevens dat huidige gehanteerde procedures een uitvloeisel zijn van een praktijk, die niet verankerd is.

Indien opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen moeten worden toegepast, brengt de autonomie van de landen wel mee dat de bevoegde autoriteit in het andere Koninkrijksland die uitoefent. Verzoeken daartoe zijn echter vormvrij. Medewerking dient in principe altijd te worden verleend, mits overeenstemming met de lokale regelgeving en het een gerechtvaardigd doel dient dat noodzakelijk is ter uitvoering van de politietaken.

Voor het wettelijk kader van gebruik van informatie in een strafzaak, wijst de Raad op het bewijsrecht bewijsstelsel dat in alle landen binnen het Koninkrijk op dezelfde grondslag berust. Zie in dat verband de betreffende Wetboeken van Strafvordering (NL: Titel VI afdeling 3 en Sint Maarten/Curaçao/BES 5e Boek Titel IV Afd. 4), waarin is bepaald dat bevoegdlijk en in wettelijke vorm opgemaakte processen-verbaal rechtsreeks als bewijs kunnen dienen.<sup>58</sup> Daaruit volgt dat de rechter dient te toetsen of schriftelijke bescheiden in wettelijke vorm en bevoegdlijk zijn opgemaakt. En het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen wat de bewijskracht van een bewijsmiddel is. Internationaal is in verdragen geregeld dat informatie alleen met toestemming van de autoriteiten van dat land, als bewijs in een strafzaak gebruik mag worden. Binnen het Koninkrijk zijn dergelijke bepalingen echter niet van kracht. Bij een eerste verkenning van de wettelijke bepalingen lijkt ook in dat verband (om verkregen informatie als bewijsmiddel te gebruiken) een meer praktische en efficiëntere werkwijze mogelijk binnen het Koninkrijk.

In het kader van het opsporingsbelang is het voor de Raad helder dat verstrekte informatie – met name uit lopende onderzoeken – getoetst dient te worden in hoeverre verstrekking geen nadelige effecten voor een ander onderzoek heeft, alvorens verstrekking kan plaatsvinden. Evengoed dient men zich er altijd van bewust te zijn, dat indien verstrekt *kan* worden, er verstrekt *moet* worden binnen het Koninkrijk. Voor een dergelijke toetsing kunnen weer aanwijzingen of richtlijnen vastgesteld worden. Deze zijn er momenteel niet. Veel respondenten verklaren de terughoudende opstelling bij deling van informatie echter door het mogelijk gevaar voor onderzoken en opsporing. Daarmee wordt echter miskend dat er wel degelijk ruimte voor aanwijzingen en richtlijnen die het opsporingsbelang dienen, waarmee de *angst* of terughoudendheid om te delen kan worden weggenomen.

<sup>57</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024759>.

<sup>58</sup> Zie ten aanzien van bewijs in strafzaken middels schriftelijke bescheiden:  
- artikelen 382 lid 1 juncto 387 WvSv Sint Maarten/ Curaçao / BES; alsmede  
- artikelen 339 lid 1 juncto 344 WvSv Nederland.

De wetgever heeft juist willen voorzien in de mogelijkheden waarbinnen informatie binnen het Koninkrijk vrijelijk en actief gedeeld kan worden. De praktijk lijkt daarop echter niet afgestemd. Men hanteert de maatstaf 'need to know' of 'nice to know'. Op grond van de wetgeving binnen het Koninkrijk zou echter de maatstaf 'need to share' moeten gelden (ook wel: *Delen, tenzij.*).<sup>59, 60</sup>

De Raad concludeert daarmee dat men binnen het Koninkrijk de interregionale verhoudingen uit het oog is verloren en de relatie als internationaal bestempelt. Men heeft de neiging om de landen binnen het Koninkrijk op het gebied van strafrecht als autonoom en soeverein te zien. De rechten en verplichtingen in internationaal verband zijn anders dan binnen het Koninkrijksverband. De autonomie van een land binnen het Koninkrijk gaat niet zover dat een land (of opsporingsinstantie) zich autonoom kan opstellen bij de beslissing om al of niet gegevens te delen. Na toepassing van het wettelijk kader, is voor terughoudendheid geen ruimte. Alhoewel het Beleidsplan van de PG 2010-2015 uitdrukkelijk meldt dat binnen de nieuwe staatkundige verhouding geen internationale verhoudingen moeten ontstaan en juist de interinsulaire verhoudingen worden benadrukt<sup>61</sup>, lijkt men *in de praktijk* dus een andere kant op te zijn gegaan. De Raad concludeert dat ondanks de belangstelling en aandacht voor het onderwerp, die nog niet heeft geleid tot duidelijke handvatten.

De Raad leidt daaruit af dat het beslist nodig is om het bestaande proces onder de loep te nemen, en daar waar onnodige knelpunten zitten, deze weg te nemen. Er is een noodzaak voor duidelijkheid in het wettelijk kader op het gebied van uitwisseling van informatie, en vervolgens aan werkbare richtlijnen en aanwijzingen voor het uitwisseling van informatie binnen het Koninkrijk. Bij een eerste verkenning van de wettelijke bepalingen lijkt het mogelijk om een meer praktische en efficiënte werkwijze werkwijze te hanteren, dan momenteel gebeurt.

De Raad heeft onvoldoende beeld kunnen krijgen in hoeverre informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk voor wat betreft Sint Maarten een rol speelt binnen de opsporing. Er zijn geen statistieken beschikbaar, anders dan dat de Raad op grond van de cijfers van het OM heeft kunnen constateren dat er van de 161 rechtshulpverzoeken, 82 uitgaande rechtshulpverzoeken zijn geweest (tegenover 79 inkomend). Hoeveel daarvan internationaal of interregionaal waren, is niet bekend. Evengoed is aangegeven dat informatie van groot belang is voor de opsporing. De Raad acht het alleen om die reden al raadzaam om de aantallen van gegevensverstrekkingen en de bruikbaarheid en resultaten daarvan, goed bij te houden en te analyseren. Op basis van een dergelijke analyse kan men sturen op informatie uitwisseling binnen het opsporingsproces.

#### *DNA onderzoek / NFI databanken*

De Raad concludeert dat Sint Maarten met voortvarendheid heeft voldaan aan de afspraak om een wettelijke basis te creëren voor vergelijkend onderzoek naar celmateriaal, alsmede Aruba. De aanpassing van de regelgeving zal zonder financiële consequenties zijn vruchten afwerpen.<sup>62</sup> De Raad ziet in deze ontwikkeling een belangrijke ontwikkeling in de opsporing en samenwerking op Koninkrijksniveau. De mogelijkheid tot geautomatiseerde vergelijking als vervanging voor het schriftelijk rechtshulpverzoek biedt een effectievere methode binnen het opsporingsonderzoek. Het is zaak dat deze regelgeving zo spoedig mogelijk van kracht wordt. Daarnaast constateert de Raad dat de geautomatiseerde toegang tot vergelijking als rechtshulp een ondersteuning is voor het toepassen van technische voorzieningen bij de andere vormen van rechtshulp, in dit geval uitwisseling van gegevens. Zoals velen binnen de keten pleiten voor eenzelfde ICT systeem of technische voorzieningen voor

<sup>59</sup> Zie ook: "Internationale politieke informatie uitwisseling" Monica den Boer, A-2241 WODC, SeQure R&C, 2015.

<sup>60</sup> De Raad inspecteert in dit onderzoek niet de normen waaraan de specifieke uitwisseling moet voldoen.

<sup>61</sup> Beleidsplan PG 2010-2015: 'Door de nieuwe staatkundige verhoudingen is bij grensoverschrijdende opsporingsactiviteiten interregionale rechtshulp geïndiceerd. Ten behoeve van die interregionale rechtshulp dienen de nodige tijdrovende, voornamelijk administratieve formaliteiten in acht te worden genomen, terwijl het Statuut voor het Koninkrijk (de wettelijke basis voor interregionale rechtshulp) geen enkele inhoudelijke belemmering vormt voor interregionale rechtshulp. De CrwOM is over het verlenen van rechtshulp ook zeer helder; artikel 14 van die wet bepaalt 'de openbare ministeries van de landen en van Nederland zijn onderling verplicht gevolg te geven aan verzoeken om rechtshulp.' 'De inter-insulaire samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit moet niet verworden tot een **internationale** samenwerking, De actoren zijn landen binnen één Koninkrijk die zichzelf tot doel hebben gesteld om gezamenlijk de strijd aan te binden met de grensoverschrijdende criminaliteit en die kunnen in hun onderlinge samenwerking niet worden gehinderd door verdragsrechtelijke beperkingen. Het is zaak om in de toekomst in deze geest te handelen bij grensoverschrijdende opsporing. Daarom dienen op die terreinen waar sprake is van intensief en veel voorkomende wederzijdse rechtshulp arbeidsintensieve administratieve processen zoveel mogelijk te worden vervangen door (raam)convenanten.'

<sup>62</sup> Financiële toelichting bij de Aanpassing Landsbesluit vergelijkend onderzoek celmateriaal. <http://www.sintmaartengov.org/government/AZ/laws/AFKONDIGINGSBLAD/AB%2014%20LBham%20tot%20wijziging%20vergelijkend%20onderzoek%20celmateriaal.pdf>.



de opsporing binnen het Koninkrijk om digitale deling mogelijk te maken, wordt met deze vorm van deling bevestigd dat de interregionale rechtshulp binnen het Koninkrijk wel degelijk efficiënter kan.

In afwezigheid van wetgeving in Sint Maarten om celmateriaal van veroordeelden voor een misdrijf<sup>63</sup> af te nemen (zoals in Nederland), en op grond van de resultaten die Nederland geboekt zijn na het creëren van een wettelijke mogelijkheid daartoe, concludeert de Raad dat het raadzaam is deze mogelijkheden daarvan voor Sint Maarten, en de andere Koninkrijkslanden te onderzoeken.

#### *Justitiële documentatie*

De Raad constateert er binnen het Koninkrijk wordt gestreefd dat het digitaliseren van strafregisters en het onder één dak brengen van het gegevensbeheer- en toegang. De Raad constateert dat het huidige register bij de beheerder, Justld, na vele jaren van invoeren van strafkaarten, actueel is. De strafregisters bevatten belangrijke informatie in het kader van de opsporing, maar in kader van de verantwoordelijkheden van de ministers van Justitie in verband met documentatiebeheer en verklaringen omtrent het gedrag. In alle landen constateert de Raad een behoefte aan een eenvormig toegankelijke databank. Ook hiermee constateert de Raad dat met het actueel krijgen van de databank een belangrijke stap is gezet binnen het interregionale justitieel informatieverkeer.

### **Internationale informatiedeling**

Op grond van verdragen en beginselen van de internationale strafrechtspleging wordt deling en uitwisseling van informatie binnen de internationale gemeenschap vormgegeven. Het Wetboek van Strafvordering bepaalt verder het wettelijk kader van internationale rechtshulp. Indien er geen opsporingshandelingen hoeven te worden verricht, kan uitwisseling op 'politie-politie basis' plaatsvinden, zonder tussenkomst van een Officier van Justitie.<sup>64</sup> In het geval er wel opsporingshandelingen dienen te worden verricht, of indien gegevens als bewijs in een strafzaak worden gebruikt, is tussenkomst van een Officier van Justitie nodig.

De Raad constateert dat op internationaal vlak uitwisseling van politiegegevens uitsluitend middels rechtshulpverzoeken via het OM lopen. Intelligence wordt wel direct gedeeld.

Op grond van de regelgeving lijkt een rechtshulpverzoek derhalve niet altijd nodig. In tegendeel, veel beschikbare informatie zou direct gedeeld kunnen worden. De verstrekker doet er daarbij wel verstandig aan de informatie te 'labelen' door aan te geven waar die informatie voor bedoeld is, teneinde grenzeloze doorversterking te voorkomen. Het label 'For police use only', beperkt daarnaast het gebruik buiten de politie-politiebasis.<sup>65</sup> De ontvanger dient ervoor zorg te dragen dat wanneer de informatie in een strafzaak wordt gebruikt, deze alsnog via het OM (als bevoegde autoriteit over een opsporingsonderzoek) wordt opgevraagd.

Daar waar ervaringen in de uitvoering, dat de route via het OM verdragend werkt en administratief een belasting op de capaciteit betekent, lijkt ook op internationaal vlak een meer praktische en efficiënte werkwijze mogelijk. De Raad concludeert daarmee dat in het internationale rechtshulpverkeer voor wat betreft uitwisseling, winst te behalen valt.

Bij het onderzoek werd aangegeven dat goede werkrelaties in internationaal verband, vruchten afwerpen bij de uitwisseling van informatie. De Raad constateert dat de werkrelaties in Sint Maarten op internationaal vlak over het algemeen zeer goed zijn. Deze relaties worden serieus genomen en er wordt in geïnvesteerd. Er wordt ook inzet getoond op interregionale en internationale binnenkomende rechtshulpverzoeken. Er worden rechtshulpverzoeken uit het buitenland ontvangen, vaak van terugkerende (dezelfde) instanties. Net als de instanties zelf, concludeert de Raad daaruit ook dat de geleverde gegevens bruikbaar zijn.

<sup>63</sup> Een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

<sup>64</sup> Artikelen 555 en 556 WvSv Sint Maarten.

<sup>65</sup> De Raad inspecteert in dit onderzoek niet de normen waaraan de specifieke uitwisseling moet voldoen.

De Raad heeft onvoldoende beeld kunnen krijgen in hoeverre informatie uit internationale uitwisseling een rol speelt binnen de opsporing. Er zijn geen statistieken beschikbaar, anders dan dat de Raad op grond van de cijfers van het OM heeft kunnen constateren dat er van de 161 rechtshulpverzoeken, 82 uitgaande rechtshulpverzoeken zijn geweest (tegenover 79 inkomend). Hoeveel daarvan internationaal of interregionaal waren, is niet bekend. Evengoed is aangegeven dat informatie uit het buitenland van groot belang is voor de opsporing. In Sint Maarten wordt de internationale uitwisseling belangrijker ingeschat dan die binnen het Koninkrijk. De Raad acht het alleen om die reden al raadzaam om de aantallen van gegevensverstrekkingen en de bruikbaarheid en resultaten daarvan, goed bij te houden en te analyseren. Sturing op informatie en uitwisseling zou daarom meer aandacht kunnen verdienen binnen het opsporingsproces.

#### *Saint Martin*

De Raad acht het van groot belang dat de deling van informatie tussen de opsporingsinstanties van het Franse en Nederlandse deel van Sint Maarten optimaal verloopt. Men heeft grote behoefte aan elkaars informatie. De Raad constateert dat de samenwerking en onderlinge relatie met de collega's aan de Franse kant goed is, maar dat er bij rechtshulpverzoeken soms knelpunten liggen in de bestuurlijke laag boven de keten aan de Franse kant. Het is zaak dat administratieve handelingen tot een minimum beperkt worden, nu die een sterk vertragend effect hebben op het opsporingsproces. Bureaucratisch ogende processen zijn een doorn in het oog van de instanties. Evengoed biedt de bestaande wetgeving naar het oordeel van de Raad meer ruimte dan waarvan men gebruik maakt. Dat is onwenselijk. In de samenwerking met instanties aan de Franse kant zitten echter naast genoemde wettelijke, ook knelpunten van praktische aard. De periodieke wisselingen van de opsporingsambtenaren bij de Gendarmerie aan de Franse en het RST aan Nederlandse kant, maken dat bij een gebrek aan afdwingbare afspraken, men afhankelijk is van de persoon die er op dat moment zit. Er is bovendien minder tijd om een werkverhouding op te bouwen met verantwoordelijken. Dat vormt een beperking voor de vertrouwensrelatie en daarmee wederkerigheid, in de praktijk beide essentiële voorwaarden voor uitwisseling van informatie.

#### *Verdrag Frankrijk en Nederland*

Het nieuwe Verdrag tussen Frankrijk en Nederland over de justitiële samenwerking op het eiland biedt verdergaande opsporingsmogelijkheden, en biedt juridische grondslag voor verplichte uitwisseling van informatie. De uitwerking in de praktijk zal tonen, op welke wijze daarmee in de toekomst zal worden omgesprongen.<sup>66</sup>

De Raad vraagt zich tot slot af in hoeverre de problemen die de Kustwacht ervaart, met de inwerkingtreding van het Verdrag tussen Nederland en Frankrijk, kunnen worden ondervangen. Het Verdrag (art 2) noemt als de betreffende bevoegde diensten waarop het van toepassing is aan de Nederlandse zijde: de opsporingsambtenaren uit het Wetboek van Strafvordering. Daaronder vallen ook de opsporingsambtenaren van de Kustwacht. Als toepassingsgebied worden ook de territoriale wateren van weersijden van het eiland bepaald (art. 3 Verdrag).

Mogelijk kunnen afspraken op bestuurlijke en operationeel niveau concrete(r)e samenwerking tussen beide gebiedsdelen op het eiland bewerkstelligen. De Raad acht het raadzaam die mogelijkheden te onderzoeken.

<sup>66</sup> Het verdrag is per 1 oktober 2015 in werking getreden.

## Aanbevelingen

### *Aan de minister van Justitie:*

1. Draag zorg voor completering van de Landsverordening Politiegegevens door vaststelling van de bijbehorende Landsbesluiten.
2. Stimuleer de onderlinge samenwerking tussen de organisaties binnen en buiten de keten.

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

3. Draag zorg, zo mogelijk middels een aanwijzing of richtlijn, voor een duidelijk en werkbaar kader ten behoeve van een praktisch en efficiënt proces van uitwisseling van informatie in het Koninkrijk en internationaal.
4. Investeer in geschikte technische voorzieningen.
5. Besteed aandacht aan sturing op informatie, zowel binnen het openbaar ministerie als tussen het openbaar ministerie en de andere organisaties binnen de keten.

### *Aan de minister van Justitie ten aanzien van het Korps Politie Sint Maarten:*

6. Houd de ingeslagen koers van verdere ontwikkeling van de Info Unit aan, en investeer in geschikter technische voorzieningen en capaciteit.
7. Draag zorg voor werkwijzen ten behoeve van vergaring, vastlegging en verwerking van informatie.

## Colofon

Raad voor de rechtshandhaving  
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten  
[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

Januari 2016 | 90808