De uitwisseling van politiële en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk met het accent op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de uitwisseling van gegevens in het kader van de opsporing binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Maart 2017

Vindplaats: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding 12
1.1 Aanleiding 13
1.2 Onderzoeksvraag
1.3 Doelstelling en toetsingskader
1.4 Reikwijdte van het onderzoek en onderzoeksaanpak
1.4.1 Het onderzoeksteam
1.4.2 Reikwijdte onderzoek
1.4.3 Onderzoeksaanpak
1.5 Leeswijzer 15

2. Begrippen, wettelijke bepalingen en context 16
2.1 Begrippen
2.1.1 Definitie rechtshulp
2.1.2 Politiële en justitiële gegevensuitwisseling
2.1.3 Algemene beginselen 17
2.1.4 Het beschikbaarheidsbeginsel

2.2 Wettelijk kader 18

2.2.1 Rijkswet OM en Statuut

2.2.2 Rijkswet politie
2.2.3 Onderlinge regeling verwerking politiegegevens 19
2.2.4 Wet politiegegevens
2.2.5 Besluit politiegegevens
2.2.6 Onderlinge regeling inzake de ICT-voorziening in de rechtshandhavingsketen van Curaçao en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 20
2.2.7 Aanwijzing informatie-uitwisseling
2.2.8 Wet op de justitiële documentatie 21

2.3 Historie en context 21
2.3.1 Veiligheidsbeeld BES
2.3.2 Jaarplan 2014 KPCN 22
2.3.3 Jaarverslagen OM BES
2.3.4 Beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2010-2015
2.3.5 Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, 24

Sint Eustatius en Saba (Raad voor de rechtshandhaving, 2013)

2.3.6 Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten

3 Bevindingen 26
3.1 de informatie-organisatie binnen de BES
3.2 De informatie-uitwisseling tussen de BES en de andere landen in het Koninkrijk 27
3.3 Het beschikbaarheidsbeginsel in de praktijk 28
3.4 Privacyaspecten 29
3.5 De complexiteit van de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk
3.6 Liaison Nationale Politie Nederland 33
3.7.1 Infocel Cariben 35
3.7.2 Het politie discussienet Koninkrijk brede criminaliteitsbestrijding 36
3.8 RS case
3.9 DNA 38
3.10 Justitiële documentatie 39
3.11 BMS en internationale signaleringen 42
3.12 Veroordeelden 43
3.13 Overige bevindingen 44
3.13.1 Prioritering binnen het Koninkrijk.
3.13..2 Informatiepositie en opsporingscapaciteit

4. Analyse 45
4.1 Beleid en uitvoering

4.2. Kloof tussen de uitgangspunten van de wetgever en de aangetroffen praktijk 46
4.3. Complexiteit 47
4.4. Structuur en belemmeringen 48
4.5 Vertrouwen
4.6 Ervaringen uit het verleden 49
4.7 DNA 50
4.8 Justitiële documentatie

5.Conclusies en aanbevelingen 51
5.1. Conclusies
5.1.1 Voornemens, ambitie en uitvoering
5.1.2 Uitgangspunten van de wetgever in relatie tot de aangetroffen praktijk

5.1.3 Gebrek aan duidelijkheid over mogelijkheden
en voorwaarden
5.1.4 Lerend vermogen
5.1.5 DNA profielen
5.1.6 Justitiële documentatie 52
5.1 Beleid en uitvoering

5.2 Aanbevelingen

Lijst met gebruikte afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BMS	Border management system
Crw	coördinatiewet
DNA	deoxyribonucleic acid[1]
Fast	Fugitives Active Search Team
FIU	Financial intelligence unit
IRC	Internationaal rechtshulpcentrum
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps politie Aruba
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LIRC	Landelijk internationaal rechtshulpcentrum
Luris	Landelijk uniform registratiesysteem
MOT	Meldpunt ongebruikelijke transacties
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur-generaal
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RST	Recherche Samenwerkings Team
RvdRH	Raad voor de rechtshandhaving
WPG	Wet Politiegegevens

[1] In het criminele milieu ook wel: 'Dit Niet Achterlaten'

Voorwoord

In zijn ‘jaarplan 2015’ legde de Raad voor de rechtshandhaving vast dat in dat jaar een onderzoek zou worden ingesteld naar de uitwisseling van politiële- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk. Dit inspectierapport bevat de resultaten van dat onderzoek ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In eerdere rapporten bracht de Raad de resultaten van de onderzoeken in Curaçao en Sint Maarten naar buiten.

Net als bij eerdere onderzoeken werkten de betrokken instanties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is hen zeer erkentelijk voor die medewerking.

De Raad spreekt de hoop en verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit en de effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

Samenvatting

De Raad voor de rechtshandhaving verrichtte een onderzoek naar de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk. Alle in het onderzoek betrokken instanties en personen onderkennen het belang van informatie en het uitwisselen daarvan. Voor een effectieve uitvoering van de taak is elke organisatie binnen de rechtshandhaving afhankelijk van tijdige, betrouwbare en correcte informatie, zowel nationaal als interregionaal en internationaal.

Daarbij gaat het om verschillende soorten van informatie. Het kan gaan om informatie die betrekking heeft op een of meer personen en die van belang is in een concreet opsporingsonderzoek. Maar het kan zeker ook gaan om generieke informatie. Informatie die zicht geeft op ontwikkelingen en trends en dienstig kan zijn bij het verkrijgen van een beeld van criminaliteit en het bepalen van beleidsprioriteiten.

De Raad onderschrijft het belang van een adequate informatie-inwinning, een deugdelijke informatiehuishouding en de uitwisseling van informatie ten volle. Rechtmatig verkregen informatie en de beschikbaarheid daarvan daar waar het nodig is, is een voorwaarde voor verantwoorde keuzes in de rechtshandhaving en efficiënte en effectieve inzet van capaciteit. De Raad constateert, dat criminaliteit en criminelen binnen het Koninkrijk de grenzen van de landen binnen het Koninkrijk veelvuldig overschrijden. Daarom is het van groot belang dat binnen het Koninkrijk informatie tussen de diensten in de verschillende landen wordt uitgewisseld. Dat uiteraard binnen de grenzen die wet- en regelgeving daaraan stellen en met gebruik van de mogelijkheden die wet- en regelgeving daartoe bieden. De Raad constateert, dat de grenzen van de wet- en regelgeving niet altijd in acht worden genomen en anderzijds bestaande mogelijkheden onvoldoende worden benut. Evident is, dat van de overheid mag worden verwacht dat binnen de kaders van wet- en regelgeving wordt gehandeld. Wanneer stelselmatig buiten de grenzen van wet- en regelgeving wordt gehandeld en de overheid geen maatregelen neemt om inbreuken in de toekomst te voorkomen, kan dit bovendien tot ernstige gevolgen in individuele strafzaken leiden.[2]

Uitwisseling van informatie tussen de landen in het Koninkrijk vindt voor een belangrijk deel plaats in de vorm van rechtshulp. Binnen de rechtshulp zijn te onderscheiden de politiële en de justitiële rechtshulp. Van politiële rechtshulp is in de internationale rechtshulp sprake wanneer er in het kader van de 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. In dit onderzoek van de Raad bleek dat met name rond de uitwisseling van politiële informatie en rond de scheidslijn tussen politiële en justitiële rechtshulp binnen het Koninkrijk (de interregionale rechtshulp) onduidelijkheid te bestaan. Daarom heeft de Raad vooral naar die onderwerpen gekeken.

Voorwaarde voor het kunnen uitwisselen van informatie tussen landen, is het beschikbaar zijn van informatie in de landen. Daarom heeft de Raad de informatiepositie en –huishouding binnen de BES in het onderzoek betrokken.

[2] HR 19 februari 2013, ECLI:HR:2013:BY5321, onbevoegde HOvJ

De vigerende wet- en regelgeving beoogt de uitwisseling van gegevens ten dienste van de rechtshandhaving mogelijk te maken, maar schept ook het 'privacy-kader' daarvoor. Niet de Raad, maar de commissie Toezicht Bescherming Persoonsgegevens BES oefent toezicht uit op de toepassing van wet- en regelgeving die ziet op onder meer het verzamelen en beheren van gegevens. De Raad heeft zijn onderzoek daarom niet primair op die aspecten gericht. Daar waar de Raad pregnant werd geconfronteerd met informatie die de privacy van betrokkenen raakt, is dat wel kort in dit rapport opgenomen.

In deze inspectie was primair de situatie in en van de BES in het kader van de uitwisseling van informatie het onderwerp van onderzoek. In het onderzoek zijn zowel in de landen in het Caribisch gebied als in Nederland functionarissen geïnterviewd die ambtshalve ook, soms zelfs vooral, met de uitwisseling van gegevens tussen alle landen binnen het Koninkrijk in aanraking komen en daar verantwoordelijkheid in hebben of ervaringen mee hebben opgedaan. Daarom zijn in dit rapport ook bevindingen opgenomen die verder strekken dan alleen de uitwisseling van gegevens tussen de BES en de andere landen binnen het Koninkrijk.

De Raad onderzocht in hoeverre politiegegevens bruikbaar waren voor de uitwisseling binnen het Koninkrijk. Doordat politiegegevens in beperkte mate structureel en systematisch zijn vastgelegd, is het voor een belangrijk deel van persoonlijke contacten en welwillendheid afhankelijk of het tot uitwisseling van gegevens komt. Geïnterviewden geven nagenoeg unaniem aan, dat gegevens die op die wijze worden uitgewisseld over het algemeen bruikbaar zijn voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt. De Raad merkt op, dat de wijze van uitwisseling van gegevens de mogelijkheid open laat dat informatie die voor het ene land relevant is, niet door het andere land wordt verstrekt omdat persoonlijke contacten ontbreken of niet worden aangeboord. De factoren 'toeval, netwerk en initiatief' bepalen voor een belangrijk deel of het tot uitwisseling van informatie komt.

Nederland en Curaçao kwamen in 2012 de 'Onderlinge regeling inzake de ICT-voorziening in de rechtshandhavingsketen van Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingsketen Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba)' overeen. Deze regeling beoogt onder meer een optimale informatie-uitwisseling binnen en tussen de rechtshandhavingsketens van de landen en de diensten van de landen te bevorderen. De regeling voorziet in de totstandkoming van een beheersorganisatie. Door deze regeling werden eerdere resultaten, behaald in de uitvoering van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, geborgd. De Raad constateert dat binnen de rechtshandhavingsketen van de BES, noch tussen enerzijds instanties binnen de BES en anderzijds die in Curaçao, gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die deze regeling ten aanzien van informatie-uitwisseling biedt.

De Raad acht voor de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens en de verdere ontwikkeling daarvan van belang de relatie tussen beleid en uitvoering, de kloof tussen de uitgangspunten van de wetgever en de praktijk, de juridische complexiteit van de uitwisseling, de mate waarin in het verleden opgedane ervaringen worden betrokken in actuele ontwikkelingen, de uitwisseling tussen de landen van DNA-profielen en de koppeling van de justitiële documentatie van elk der landen. De conclusies van de Raad in dit onderzoek en de aanbevelingen zijn de volgende:

Voornemens, ambitie en uitvoering

De Raad constateert dat het aan inzicht, voornemens en ambities niet ontbreekt, maar dat deze maar beperkt zijn omgezet in daden. De Raad constateert dat ruim vijf jaar na het formuleren van ambities, slechts zeer beperkt sprake is van een vertaling daarvan naar de praktijk. De Raad heeft er vooralsnog onvoldoende vertrouwen in dat in de nabije toekomst wel substantiële vooruitgang zal worden geboekt. De Raad acht het vorenstaande in het licht van het belang van effectieve criminaliteitsbestrijding in het Caribisch gebied bijzonder zorgwekkend.

Uitgangspunten van de wetgever in relatie tot de aangetroffen praktijk

Uitgangspunt van de wetgever is een gestructureerde vastlegging van informatie en een informatiehuishouding die daarin voorziet. De Raad constateert dat de aangetroffen praktijk een andere is. Met kracht dient te worden ingezet op het inrichten van een praktijk waarin wettelijke bepalingen worden nageleefd. De Raad is van mening dat geen ruimte mag bestaan voor de stelling dat vanwege de kleinschaligheid van de BES in redelijkheid niet kan worden verwacht dat wetgeving op dit terrein niet adequaat wordt nageleefd.

Artikel 17a van de Wet Politiegegevens biedt de autoriteiten in Europees Nederland de mogelijkheid om –met inachtneming van de bepalingen van dat artikel- politiegegevens te verstrekken aan de politie en gezagsdragers Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een vergelijkbare bepaling die ziet op het verstrekken van die gegevens aan de andere landen binnen het Koninkrijk bestaat niet. Vanuit Europees-Nederlands perspectief zouden bestaande problemen en vraagstukken die betrekking hebben op de (rechtmatigheid van) verstrekking van politiegegevens aan de overige landen in het Koninkrijk relatief eenvoudig kunnen worden opgelost door genoemd artikel (en het Besluit Politiegegevens) van gelijke toepassing te verklaren op de andere Caribische delen van het Koninkrijk.

Gebrek aan duidelijkheid over mogelijkheden en voorwaarden.

Binnen zowel de opsporingsdiensten als het OM wordt duidelijkheid gemist over de juridische voorwaarden voor het uitwisselen van politiële en justitiële informatie. Dat gemis heeft in de praktijk vergaande consequenties.

Betrekken recente ervaringen

Sinds 2015 worden initiatieven genomen om te komen tot de bundeling van informatie over criminaliteit met een ‘Antilliaanse component’ binnen de grenzen van Nederland, en een uitwisseling van informatie tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Deze informatiebundeling en –uitwisseling voorzien in een behoefte die zowel in Nederland als in de Caribische delen van het Koninkrijk bestaat. Het is de Raad gebleken dat er op deze wijze veel en op verschillende wijzen informatie tussen landen wordt uitgewisseld, maar dat een juridisch eenduidig fundament ontbreekt. In de periode van 2002 tot en met 2010 was sprake van een gelijke behoefte en soortgelijke initiatieven. Het is de Raad gebleken dat bij de verdere ontwikkeling van het actuele

initiatief zich vraagstukken voordoen die ook in de periode na 2002 speelden. Oplossingen en 'best practices' uit die periode zijn evenwel niet betrokken bij de actuele ontwikkelingen.

DNA-profielen

Sinds 2013 bestaat het voornemen om de DNA-databanken van de landen te koppelen. In januari 2016 werden hierover door de Ministers van Justitie van de landen nadere afspraken gemaakt. De Raad gaat er vanuit dat de koppeling zoals voorzien binnen afzienbare tijd een feit zal zijn. Europees Nederland kent sinds 2005 wetgeving op grond waarvan het DNA van veroordeelden in de DNA-databank kan worden opgenomen. Caribisch Nederland kent die wetgeving niet, waardoor het aantal profielen dat in de databanken kan worden opgenomen beperkt is. De Raad acht het noodzakelijk dat wetgeving zoals geldend in Nederland in de Caribische delen van het Koninkrijk in overweging wordt genomen.

Justitiële documentatie

Regelgeving en ter zake gemaakte afspraken maken het beheer van de bestanden met justitiële documentatie van de landen binnen het Koninkrijk door de Justitiële Informatiedienst in Nederland mogelijk. Het centrale beheer van deze informatie dient er toe te leiden, dat in elk der landen binnen het Koninkrijk bij de vervolging en berechting steeds de actuele justitiële documentatie van een verdachte beschikbaar is. Ongeacht waar deze binnen het Koninkrijk is opgebouwd. In het onderzoek is de Raad gebleken van sterk uiteenlopende beelden en ervaringen in de verschillende landen. Deze materie betreft niet alleen de BES. De Raad kon in dit onderzoek geen eensluidend beeld verkrijgen van de praktijk. Er zijn evenwel aanwijzingen dat de praktijk nog ver verwijderd is van de beoogde wenselijke situatie. De Raad overweegt in 2017 een onderzoek in te stellen naar de beschikbaarheid en de uitwisseling van justitiële documentatie in en tussen Curacao, Sint Maarten, de BES en Europees Nederland.

Aanbevelingen

Conform de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie. Een aantal aanbevelingen ziet (mede) op bevoegdheden en verantwoordelijkheden van diens ambtgenoten in andere delen van het Koninkrijk. De Raad geeft de minister daarom in overweging om dit rapport en die aanbevelingen onder de aandacht van die ambtsgenoten te brengen.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen:

1. Neem maatregelen die zijn gericht op professionalisering van de informatiehuishouding van het KPCN.

2. Neem het initiatief dat ertoe zal leiden dat de Openbare Ministeries van de landen komen tot een aanwijzing die voor zowel de opsporingsdiensten in de landen van het Koninkrijk als voor de Openbare Ministeries in de landen duidelijkheid biedt over de mogelijkheden van en voorwaarden voor de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens.

3. Leidt het ertoe, dat bij de (verdere) ontwikkeling van een structurele uitwisseling van politie-informatie tussen de landen de in het verleden opgedane ervaringen worden betrokken.

4. Bevorder de totstandkoming van wetgeving die leidt tot het opnemen van DNA-profielen van veroordeelden in de databanken van alle Caribische Koninkrijksdelen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het onderwerp van deze inspectie is de uitwisseling van politiële- en justitiële gegevens in het kader van de opsporing binnen het Koninkrijk.

Het onderzoek van de Raad heeft zich niet gericht op het inwinnen van informatie. Evident is, dat een rechtmatige inwinning van informatie een belangrijk uitgangspunt is voor het gebruik en de verwerking van informatie.

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 en daadwerkelijk beschikbaar is. Waarbij regels die zien op bevoegdheden om vast te leggen, bijeen te brengen en te verstrekken worden gerespecteerd.

Daarbij zijn persoons- en andere gegevens te onderscheiden. Wet- en regelgeving zien met name op persoonsgegevens en de wijze waarop deze door instanties worden verwerkt. Andere gegevens kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op trends of groeperingen en bevatten door hun aard ook veelal persoonsgegevens.

Informatie die deugdelijk is vastgelegd en waarover kan worden beschikt leent zich voor een gebruik in een concreet opsporingsonderzoek. Het resulteert dan in een onderzoek en een afdoening waarin alle relevante informatie wordt meegewogen.

Informatie biedt bovenal een beeld van vormen van criminaliteit en verdachten of groeperingen die zich daarmee bezighouden. Niet zelden gaat het dan om vormen van criminaliteit die niet direct zichtbaar zijn en de voorpagina's halen. Op basis van dergelijke informatie kunnen beleidsprioriteiten worden gesteld. Kansen en risico's van een eventueel in te stellen strafrechtelijk onderzoek kunnen worden ingeschat en samen met bijvoorbeeld de maatschappelijke impact en ondermijnende effecten worden meegewogen bij de beslissing om al dan niet een opsporingsonderzoek te starten en daar opsporingscapaciteit op in te zetten. Of om juist te kiezen voor een aanpak waarin het strafrecht niet, of niet uitsluitend, wordt ingezet.

Een deugdelijke informatiehuishouding is op verschillende niveaus van belang. In BES (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) op het niveau van het politiekorps en de andere opsporingsdiensten. Waarbij naast de afzonderlijke informatiehuishouding 'per dienst' ook de onderlinge uitwisseling van gegevens en het bijeenbrengen van gegevens van de verschillende diensten de uiteindelijke informatiepositie bepaalt.
Maar criminaliteit en criminelen houden zich niet aan landsgrenzen. Groeperingen en individuele verdachten kunnen crimineel actief zijn 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 politiële en justitiële

informatie zoals bijvoorbeeld justitiële documentatie en DNA-profielen (uiteraard met inachtneming van de regels die daarvoor gelden) de grenzen van de landen in het Koninkrijk passeert en bijeen wordt gebracht. Opdat welbewust kan worden gekozen en effectief kan worden opgespoord. Gezien het belang van een goede informatiepositie heeft de Raad er voor gekozen om een onderzoek in te stellen naar de uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor deze inspectie luidt:

In hoeverre vindt uitwisseling van gegevens in het kader van opsporing plaats binnen het Koninkrijk, voor zover het betreft de opsporing in Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Curaçao en Sint Maarten?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft de Raad de volgende deelvragen geformuleerd[3]:

a. Hoe vindt het proces van uitwisseling van gegevens plaats?

b.. In hoeverre zijn die gegevens bruikbaar voor de uitwisseling binnen het Koninkrijk in het kader van de opsporing?

1.3 Doelstelling en toetsingskader

De Raad onderzocht de kwaliteit en de effectiviteit van de taakuitvoering van de betrokken diensten, en die van de samenwerking tussen de landen waar het gaat om de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens. Een aantal betrokken diensten en instanties formuleerde in bijvoorbeeld beleids- of jaarplannen ambities op het terrein van de informatiehuishouding en – uitwisseling. De Raad onderzocht of en in hoeverre die ambities zijn gerealiseerd. De door diensten zelf geformuleerde ambities vormen daarmee een belangrijk deel van het toetsingskader in dit onderzoek. Het toetsingskader wordt daarnaast gevormd door de wet- en regelgeving aangaande de interregionale uitwisseling van informatie. Met dit onderzoek wil de Raad een bijdrage leveren aan de kwaliteit en de effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek en onderzoeksaanpak

1.4.1 Reikwijdte onderzoek

Het onderzoek richt zich op de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens tussen de BES en de andere landen in het Koninkrijk. Het onderzoek beperkt zich tot de organisaties die primair zijn betrokken bij de opsporing van strafbare feiten: het OM, de politie, het Recherche

[3] In Curacao en Sint Maarten strekte het onderzoek van de Raad zich ook uit tot privacyaspecten. In de BES behoort het toezicht op privacyaspecten tot het domein van de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES. Daar waar de Raad in dit onderzoek pregnant werd geconfronteerd met informatie die primair valt binnen de verantwoordelijkheden en taken van die commissie, wordt daarvan in dit rapport wel kort melding gemaakt.

Samenwerkingsteam (RST) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Inherent aan de uitwisseling van gegevens is de betrokkenheid daarbij van instanties in andere landen. Om die reden is in het onderzoek ook aandacht besteed aan de uitwisseling met de BES vanuit het perspectief van die landen.

Omdat de uitwisseling van informatie tussen instanties in Bonaire, Sint Eustatius en Saba van invloed is op de algehele informatiepositie van de betrokken diensten, heeft de Raad in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de uitwisseling van informatie tussen die instanties.

1.4. Onderzoeksaanpak

De Raad heeft beleids- en jaarplannen van de betrokken instanties bestudeerd. Dat geldt ook voor de vigerende wet- en regelgeving. De bevindingen de Raad uit het onderzoek met betrekking tot Curaçao en Sint Maarten zijn in deze inspectie betrokken.

In het onderzoek gericht op de BES zijn in Curaçao de aan het parket van de Procureur-Generaal verbonden coördinerend rechercheofficier van justitie, de teamleider Curaçao/BES van het Recherche Samenwerkingsteam, het hoofd informatie & intelligence van de Koninklijke Marechaussee en de operationeel leidinggevende van die afdeling en de liaison van de Nationale Politie Nederland geïnterviewd. In Bonaire werden geïnterviewd de Hoofdofficier van Justitie, de Korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland, het hoofd opsporing, het hoofd Informatie en operationele ondersteuning van dat korps en een medewerker van die afdeling, het hoofd operatien BES van de KMar en de informatiemedewerker van de KMar werkzaam binnen het KPCN.

In Nederland werden interviews afgenomen van een leidinggevende en een informatiemedewerker van de politie eenheid Rotterdam, die betrokken zijn bij de Caribische informatie box, de aan het Nederlands Forensisch Instituut verbonden beheerder van de DNA-databanken van Nederland, Curaçao, Sint Maarten, BES en Aruba en een accountmanager van dat instituut, van twee medewerkers van de Justitiële informatiedienst (Justid), van een officier van justitie van het Fugitives Active Search Team (FAST) en van twee medewerkers van de Nationale Politie Nederland die in het verleden betrokken waren bij het Politiekennisnet.

Van de interviews zijn gespreksverslagen opgesteld die aan de geïnterviewden ter verificatie zijn voorgelegd.

Met een advocaat-generaal in Nederland werd gesproken over de juridische complexiteit van de interregionale rechtshulp.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een aantal relevante begrippen gedefinieerd en wordt het wettelijk kader voor de uitwisseling van informatie geschetst. In datzelfde hoofdstuk worden eerder verschenen documenten samengevat. Deze bieden context voor het onderzoek.

In hoofdstuk 3 heeft de Raad de bevindingen opgenomen die werden opgedaan door het houden van interviews. Deze bevindingen betreffen 13 onderwerpen, die in dit hoofdstuk worden belicht.

Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de bevindingen, de conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 5.

2. Begrippen, wettelijke bepalingen en context

2.1 **Begrippen**

De uitwisseling van politiële en justitiële gegevens tussen Nederland (inclusief de BES) en de overige landen in het Koninkrijk vindt deels plaats in de vorm van interregionale rechtshulp.

Politiële samenwerking, waaronder de interregionale en internationale informatie-uitwisseling, verstaat de Raad als een vorm van rechtshulp.[4]

2.1.1 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:[5]

Internationale (of interregionale, toevoeging RvdRH) 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 bewijsverkrijging 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.

2.1.2 Politiële en justitiële gegevensuitwisseling

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen politiële en justitiële rechtshulp. Van politiële 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 politiële en justitiële informatie vindt tussen de landen ook anders plaats dan in de vorm gevraagde ondersteuning van het ene land door het andere land in een strafzaak. Informatie kan 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).

In Curaçao is sprake van rivaliteit tussen twee criminele organisaties, zich onder meer uitend in ernstig geweld en ‘afrekeningen’. Uit een onderzoek in Curaçao komen aanwijzingen voort, dat in Nederland een afrekening aanstaande is. De informatie uit Curaçao wordt gedeeld met de

[4] Zie ook Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv).

[5] Deze definitie is gebaseerd op het proefschrift van J. Koers*: Nederland als verzoekende staat bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken.*

autoriteiten in Nederland. Een onderzoek aldaar leidt tot de aanhouding van verdachten kort voordat de feitelijke afrekening zou plaatsvinden. Vervolging vindt in Nederland plaats.

Een onderzoek naar georganiseerde autodiefstallen in Nederland levert informatie op dat gestolen auto's worden verscheept naar (onder meer) Sint Maarten. De politie in Nederland verstrekt informatie uit het onderzoek aan de autoriteiten in Sint Maarten. Op basis van die informatie start in Sint Maarten een opsporingsonderzoek, resulterend in onder meer een aantal veroordelingen wegens heling.

Binnen het Koninkrijk wordt tussen de landen ook informatie uitgewisseld uit de databanken met DNA-profielen en de justitiële documentatie. Het gaat dan respectievelijk om het zoeken naar eventuele matches tussen sporen en in de databanken van de verschillende landen opgenomen daderprofielen en om het beschikbaar stellen van de justitiële documentatie uit het ene land ten behoeve van de vervolging van een verdachte in het andere land.

2.1.3 Algemene beginselen

Internationale rechtshulp wordt beheerst door een aantal algemene beginselen. Deze zijn het soevereiniteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, het beschikbaarheidsbeginsel, het specialiteitsbeginsel of doelbindingsprincipe, het wederkerigheidsbeginsel, het beginsel van de dubbele strafbaarheid, het beginsel van *ne bis in idem* en het vertrouwelijkheidsbeginsel.

2.1.4 Het beschikbaarheidsbeginsel

Nu het in dit onderzoek gaat om de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk, verdient met name het beschikbaarheidsbeginsel enige toelichting. In de literatuur[6] wordt dit beginsel toegelicht in het kader van binnen de EU geldende 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. Opsporingsautoriteiten zijn verplicht om uit eigener beweging informatie uit te wisselen met de opsporingsautoriteiten of ordehandhavers in andere landen indien die informatie van belang kan zijn voor (onder meer) het voorkomen, opsporen en vervolgen van (ernstige) strafbare feiten. Alleen wanneer er expliciete wettelijke weigeringsgronden bestaan, is geen sprake van die verplichting. Als vermeld wordt dit beginsel in de literatuur gekend in het kader van de internationale rechtshulp. De hierna in dit rapport genoemde Rijkswet Politie kent in artikel 39 de bepaling dat gegevens indien noodzakelijk voor een goede uitoefening van de politietaken (met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften) worden uitgewisseld tussen de politie van

[6] Informatie en opsporing, derde druk, pagina 443 e.v.

Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De toelichting op de Onderlinge regeling betreffende de verwerking van politiegegevens beschrijft dat dat artikel 39 van de Rijkswet Politie een **verplichting** inhoudt tot uitwisseling van politiegegevens. Daarmee ziet de Raad het beschikbaarheidsbeginsel als een ook een voor de interregionale rechtshulp tussen die landen geldend beginsel.

2.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de internationale en de interregionale rechtshulp wordt hierna kort samengevat. Het geheel van wet- en regelgeving heeft enerzijds tot doel dat de politie voor een goede taakuitoefening noodzakelijke gegevens op een efficiënte wijze en effectieve wijze kan verzamelen, vastleggen en verwerken. Het uitwisselen van gegevens is een onderdeel van het verwerken. Anderzijds dient het inwinnen en verwerken van informatie door politie en OM zo transparant en controleerbaar mogelijk te zijn. Het moet duidelijk zijn waar informatie vandaan komt en wat politie en OM er mee hebben gedaan. Daarnaast is in wet- en regelgeving voorzien in controle door een instantie buiten de politie- en justitieorganisatie, namelijk door de Commissie van toezicht bescherming persoonsgegevens BES.

2.2.1 Rijkswet OM en Statuut

Een basis voor de zogenoemde interregionale rechtshulp die per 10-10-2010 geldt tussen enerzijds Nederland (inclusief BES) en anderzijds Sint Maarten en Curaçao, wordt gevonden in artikel 14 van de Rijkswet Openbaar Ministeries.[7] Dit artikel behelst een verplichting om verzoeken van één van de landen dan wel één van de BES-eilanden en Nederland in te willigen. Ingevolge artikel 40 van het Statuut[8] kunnen rechterlijke vonnissen, bevelen en grossen van authentieke akten zonder omzetting wederzijds ten uitvoer worden gelegd, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land waar de tenuitvoerlegging plaats vindt. De justitiële autoriteiten van de (hiervoor genoemde) landen van het Koninkrijk kunnen elkaar op grond van het Statuut en de Rijkswet rechtstreeks benaderen.[9]

2.2.2 Rijkswet politie

In artikel 39 van de Rijkswet politie[10] is bepaald dat politiegegevens tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften worden uitgewisseld voor zover dat nodig is voor een goede uitoefening van de politietaken. In de Rijkswet is opgenomen dat de landen met het oog op de uitwisselbaarheid van politiegegevens een onderlinge regeling treffen over de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt. Elk land treft regels met het oog op de uitwisseling van politiegegevens met inachtneming van de onderlinge regeling.

[7] Rijkswet Openbaar Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

[9] Commentaar op Wetboek van Strafvordering art. 552h.

[10] Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2.2.3 Onderlinge regeling verwerking politiegegevens

Ter uitvoering van artikel 39 van de Rijkswet politie troffen de landen de Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens.[11]

Deze onderlinge regeling bevat de bepaling dat politiegegevens uitsluitend onderling worden verstrekt tussen Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba en tussen het Europese deel van het Koninkrijk en Curaçao of Sint Maarten indien dat noodzakelijk is voor goede uitoefening van de politietaak en met inachtneming van de daarvoor geldende nationale voorschriften.[12] De onderlinge regeling stelt de eis dat iedere verstrekking van politiegegevens schriftelijk wordt vastgelegd door de verstrekker en de ontvanger, waarbij in ieder geval wordt vastgelegd welke gegevens worden verstrekt, de datum en het tijdstip waarop dat gebeurt, het specifieke doel van de verstrekking, de identiteit van de persoon die de gegevens verstrekt en de ontvanger [13].

2.2.4 Wet politiegegevens

Omdat een onderlinge regeling geen algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen, dienen de landen de in de regeling voorziene verplichtingen en rechten te implementeren in hun nationale wetgeving. Voor de BES-eilanden en het Europese deel van het Koninkrijk is de onderlinge regeling geïmplementeerd in de Wet politiegegevens, waarvan de toepassing werd uitgebreid met de verwerking van politiegegevens op de BES-eilanden en de verstrekking vanuit Nederland en de BES-eilanden naar Curaçao of Sint Maarten.

De Wet politiegegevens bevat de bepaling dat politiegegevens kunnen worden verstrekt aan autoriteiten binnen het Koninkrijk die belast zijn met de uitvoering van de politietaak voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak in het Europese deel van Nederland of de politietaak in het desbetreffende land. Nadere regels over de verstrekking van politiegegevens aan politie en gezagsdragers BES en de daarbij te stellen voorwaarden voor het gebruik zijn opgenomen in het besluit politiegegevens.

2.2.5 Besluit politiegegevens

Het Besluit politiegegevens bepaalt dat aan autoriteiten in een land binnen het Koninkrijk, in een ander land of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die zijn belast met de uitvoering van de politietaak, politiegegevens kunnen worden verstrekt, voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak in het Europese deel van Nederland, dan wel voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak in het desbetreffende land dan wel openbaar lichaam in bepaalde in dat besluit genoemde gevallen.

Artikel 5.1, opgenomen in de paragraaf ‘verstrekking aan en ontvangst van politiegegevens uit het buitenland en doorgifte aan derde landen’ van dat Besluit bevat van oorsprong de voor het Europese deel van Nederland geldende regels. De paragraaf ‘Bonaire, Sint Eustatius en Saba’ bevat bepalingen

[11] Staatscourant 23 juli 2010, nr 11337

[12] Artikel 14 Onderlinge regeling tussen Curacao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens

[13] Artikel 16 van de Onderlinge Regeling

(artikel 6a:1 en verder) waardoor het besluit (met inachtneming van in die paragraaf opgenomen omzetbepalingen) ook voor de BES geldend is.

2.2.6. Onderlinge regeling inzake de ICT-voorziening in de rechtshandhavingsketen van Curaçao en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (samenwerkingsregeling ICT-rechtshandhavingsketen Curaçao en Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Onder meer omdat een optimale informatie-uitwisseling binnen en tussen de rechtshandhavingsketens van de landen en diensten van de landen te bevorderen, kwamen Curacao en Nederland in 2012 bovengenoemde regeling overeen. Door die regeling werden resultaten, behaald in het kader van de uitvoering van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, geborgd. Organisaties binnen Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba als de politie, het gevangeniswezen, het Openbaar Ministerie, de vreemdelingenorganisaties, de KMar en de voogdijraad maken gebruik van dezelfde ICT suite. Deze wordt beheerd door de Stichting ICT beheer. Deze vorm bevordert het onderling geïntegreerd functioneren van de systemen en de uitwisselbaarheid van gegevens. De Stichting ICT-beheer heeft als primaire taak het beheer van de voorziening. Na een daartoe strekkend verzoek en met toestemming van deelnemende organisaties kan de stichting evenwel ook gegevens uit verschillende systemen aan elkaar koppelen en informatie verstrekken. Van deze mogelijkheid wordt door organisaties zeer zelden gebruik gemaakt.

2.2.7 Aanwijzing informatie-uitwisseling

De in Europees Nederland geldende Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv) beschrijft de bevoegdheidsverdeling tussen de politie (en de KMar) en het Openbaar Ministerie (OM) voor wat betreft het behandelen van inkomende rechtshulpverzoeken. In de aanwijzing is vermeld dat ook politiële samenwerking, waaronder de internationale informatie-uitwisseling onder rechtshulp wordt verstaan. In de praktijk van de informatie-uitwisseling blijkt onduidelijk te zijn hoever de politiebevoegdheden zich uitstrekken. De Aanwijzing beoogt aan te geven in welke gevallen de 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 politiële 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 – Koninkrijk brede Criminaliteitsbestrijding (PDN-K) op grond waarvan, onder voorwaarden, rechtstreekse politiële 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 politiële en justitiële rechtshulpverzoeken worden geregistreerd.

2.2.8 Wet op de justitiële documentatie[14]

De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES en de Regeling justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag BES 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 het Europese deel van Nederland of van enig ander land waarmee een overeenkomst bestaat betreffende de uitwisseling van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen. 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 in het Europese deel van Nederland of van enig ander land, waarmee een overeenkomst bestaat betreffende de uitwisseling van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen.

2.3 Historie en context

2.3.1 Veiligheidsbeeld BES

In 2013 verscheen het Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2008-2012. In dat Veiligheidsbeeld is onder meer opgenomen:

'Omdat in de jaarverslagen van het KPCN en het OM een uitsplitsing van de cijfers voor (categorieën van) delicten niet altijd mogelijk was, heeft een digitale bewerking plaatsgevonden van de Actpol-politieregistraties en de gegevens uit de parketregisters van het Openbaar Ministerie BES

Bij het KPCN maakt de basispolitiezorg gebruik van het systeem Actpol . Andere Politieonderdelen maken gebruik van programma's zoals Word en Excel. Het onderdeel
Project gestuurde Opsporing maakt (ook) gebruik van SUMM-IT. Informatie van de afdelingen Opsporing, Forensische Opsporing, Jeugd en Zedenzaken, Vreemdelingentoezicht en Verkeer is voor dit rapport (gedigitaliseerd en) verwerkt.
Een groot deel van de beschikbare informatie is bewerkt om de informatie geschikt te maken voor verwerking in de thema's die in dit rapport behandeld worden en voor de hoofdstukindeling waarvoor in dit rapport gekozen is.

***Digitalisering Actpol -registraties** In het digitale registratiesysteem Actpol van het KPCN worden alle meldingen en incidenten, inclusief pogingen, verwerkt die bekend zijn geworden in relatie tot de basispolitiezorgtaak van het KPCN. De gegevens in Actpol zijn alleen op te vragen vanuit het perspectief van het delict, niet vanuit personen. Door deze beperking kunnen alleen bevindingen gerapporteerd worden over incidenten en niet over verdachten. Het systeem heeft geen exportmodule, waarmee geselecteerde gegevens in een analyseprogramma ingeladen zouden kunnen worden.*

[14] Europees Nederland, Curacao en Sint Maarten kennen hun eigen wetgeving, gezien de afbakening van dit onderzoek zijn deze hier niet opgenomen. Verschillen tussen de onderscheiden wetten maken de uitwisseling complex.

De kwaliteit van de selectie uit Actpol die voor dit onderzoek is gebruikt, is over het algemeen niet hoog. De informatie is niet altijd volledig (doordat bijvoorbeeld niet alle velden worden ingevuld). Evenmin is ze altijd betrouwbaar (doordat bijvoorbeeld incidenten onder een 'verkeerde' delictscategorie worden geregistreerd). Daarmee dient bij de interpretatie van de resultaten uit Actpol rekening te worden gehouden, zeker voor wat betreft informatie over omvang.'

2.3.2 Jaarplan 2014 KPCN

In het jaarplan 2014 van het KPCN staat het volgende:

*'Het concept **informatie gestuurde politie**.*
Informatie is de belangrijkste steunpilaar in het politiewerk. Informatie inwinnen, opslaan, analyseren en noodzakelijk en correct verspreiden is de basis van ons werk.
Zo bestaat er behoefte aan ondersteuning bij de verdere inrichting en doorontwikkeling van de gemeenschappelijke meldkamer en van de informatie-organisatie. Het streven is een gezamenlijk "informatiecentrum" voor Caribisch Nederland, waarin met de KMar, het Recherche Samenwerkingsteam (RST), de Kustwacht en de Douane wordt samengewerkt. Daarnaast moet KPCN het gegevensbeheer in de organisatie gaan inrichten.
In opdracht van de Procureur-Generaal van Curaçao, Sint Maarten en de BES eilanden is in 2013 een "Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013" opgeleverd. Dit geeft een beter inzicht in de criminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In combinatie met de datagegevens uit het bedrijfsprocessensysteem Actpol kan het korps nu gericht en effectief beleid maken, dan wel aanpassen.

In 2014 is het bedrijfsprocessensysteem Actpol uitgebreid met een recherchemodule en voldoet het aan de eisen van KPCN, zodat alle operationele afdelingen erin kunnen werken. Er wordt actief gestuurd op het gebruik van Actpol door de chefs.

Door in gezamenlijkheid met onze partners de krachten te bundelen in een informatiecentrum Caribisch Nederland komen we aan de voorkant van de problematiek met betrekking tot criminaliteit. In 2014 zal bekeken worden hoe het gegevensbeheer georganiseerd kan worden. Een onderdeel hiervan betreft uitwerking van de WPG. Hierin zal nadrukkelijk de samenwerking met de KMar worden gezocht.
Naar aanleiding van het eerder genoemde rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving is de aanbeveling om de bezetting van de Informatie-unit op peil te brengen, zodat de beoogde werkwijze naar behoren uitgevoerd kan worden, opgevolgd. Dit heeft echter nog niet het gewenste effect op de kwaliteitsverbetering. Door op het gebied van informatiemanagement samen te werken met ervaren partners kan een dergelijke kwaliteitsslag wel worden gemaakt. Door op het gebied van informatiemanagement samen te werken met ervaren partners kan een dergelijke kwaliteitsslag wel worden gemaakt.

Doelstelling
Samen met de partners zal een "informatiecentrum" worden ingericht waarin KPCN met de KMar, het RST, de Douane en de Kustwacht intensiever en bij gelegenheid ook op één locatie gaat samenwerken. Met de KMar lopen wij hierin al vooruit; met hen vindt deze vorm van samenwerking al plaats. In 2014 zal dit op één locatie geschieden.'

2.3.3 Jaarverslagen OM BES

Uit jaarverslag OM BES 2013:

' Informatie gestuurde opsporing

De informatie-unit van het KPCN heeft zich in 2013 verder ontwikkeld. Denk aan de door de infodesk verzorgde briefings, het verzorgen van veiligheidsscans, het wekelijks aanleveren van cijfers ten behoeve van onder meer de lokale driehoek, opleiding van medewerkers, projectvoorbereiding en het vervullen van het ambtelijk secretariaat van de stuurgroep opsporen BES. In 2013 beschikte de infodesk echter nog niet over een geschikt databaseprogramma (informatiemanagement), een randvoorwaarde voor het verder professionaliseren van informatie gestuurde opsporing.

Er is (nog) meer samenwerking gezocht door het KPCN met de KMar (hetgeen anno maart 2014 heeft geleid tot het samenvoegen van beide info-afdelingen). Een goede ontwikkeling.'

Uit jaarverslag OM BES 2014:

'De informatieorganisaties zijn nog steeds in ontwikkeling, en –gelet op beschikbare capaciteit en expertise- nog niet in staat op elke relevante informatiebehoefte te reageren.

In 2014 is daarom ook op andere wijze gestart het inzicht in criminaliteitsvormen te vergroten. De uitwisseling over mensenhandel signalen in de werkgroep mensenhandel is geïntensiveerd. In de driehoek Saba-Statia is het opstellen en bijhouden van en sturen op basis van een wijkscan als reguliere werkwijze afgesproken. In het maritieme overleg worden signalen uitgewisseld. Met de relevante partners, waaronder de Belastingdienst CN, is in informele vergaderingen gesproken over de mogelijke verschijningsvormen van financieel-economische criminaliteit.'

2.3.4 Beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2010-2015

Met dit beleidsplan 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 informatiehuishouding 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 interinsulair 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 interinsulaire 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.'*

2.3.5 Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Raad voor de rechtshandhaving, 2013)

In het rapport 'Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2013)' staat:

'Het informatiemanagement
Het korps KPCN wil informatie gestuurd aan veiligheid werken. Professionalisering van de informatieorganisatie en de informatieprocessen zijn belangrijk voor het concept IGP. Deze informatieorganisatie zorgt er voor dat op het juiste moment met de juiste informatie kan worden gestuurd. Het informatieproces dient zodanig te zijn ingericht dat het voorziet in het bepalen van de operationele informatiebehoefte en het vervolgens verzamelen, verwerken, veredelen, analyseren, coördineren en verstrekken van informatie.
De BPZ en IGO maken gebruik van Actpol als bedrijfsproces-systeem. In het Jaarplan 2012 is de ambitie beschreven dat in 2012 alle medewerkers van de BPZ en IGO Actpol gebruiken. Voor PGO dient volgens het Jaarplan 2012 nog een keuze gemaakt te worden welk systeem het beste aansluit bij de behoefte. RS-Case en SUMM-IT worden nu gebruikt, maar ook voor Actpol wordt een opsporingsmodule ontwikkeld. Het systeem Actpol is volgens de planvorming toereikend om met de gegevens betrouwbare criminaliteitsrapportages op te leveren.'

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

'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 Excell 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.'

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk geeft de Raad de informatie weer die is verkregen door het houden van interviews. In het onderdeel Samenvatting, analyse en aanbevelingen van dit rapport plaatst de Raad deze gegevens in het kader van de onderzoeksvragen en hetgeen overigens aan onderzoeksresultaten is behaald.

3.1 de informatie-organisatie binnen de BES

Voorwaarde voor uitwisseling van gegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk zijn de beschikbaarheid en toegankelijkheid van die gegevens in elk der landen. Geïnterviewden uit onder meer het KPCN en de KMar geven aan dat hierin in Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog een wereld te winnen is. De verhoudingen tussen diensten is goed en de wil om uit te wisselen is veelal aanwezig, maar een structuur ontbreekt. Het KPCN benadrukt daarbij dat het inrichten en voeren van een informatieorganisatie een specialisatie, deskundigheid en expertise vereist die binnen het korps niet voorhanden is. Het ontbreekt aan ICT-voorzieningen, maar bovenal aan 'awareness' (welke waarnemingen en informatie kunnen van belang zijn) en discipline (het vastleggen van informatie). In de praktijk blijft veel informatie in hoofden en zakboekjes. Geïnterviewden wijzen er op dat bij de inrichting van het korps onvoldoende aandacht is geweest voor het realiseren van een adequate informatieorganisatie. De daarvoor vereiste expertise ontbrak .De hoofdofficier van justitie bevestigt dit beeld. Hij wijst er op dat het korps implementatiemanagers kende voor BOZ en opsporing, maar niet voor het essentiële onderwerp informatievoorziening en –bewerking. Mede daardoor is er volgens hem geen structuur, geen basis en geen visie geformuleerd en ontwikkeld bij het korps ten aanzien van dit onderwerp. In de praktijk gaat veel goed, maar die praktijk bestaat voor een belangrijk deel uit improvisatie en informele contacten. Zeker als het gaat om zaakgerichte gegevens weten mensen elkaar te vinden en worden puzzelstukjes uit hoofden en zakboekjes bijeengebracht, Gevolg is wel (aldus de hoofdofficier) dat haalcriminaliteit niet of nauwelijks in beeld komt, en dat informatie om te komen tot een breder beeld van de criminaliteit in de BES ontbreekt.

De Korpschef KPCN geeft aan dat dat binnen het korps de discipline om gegevens in een systeem (Actpol) in te voeren de laatste jaren sterk is verbeterd, van een optimale situatie is evenwel nog geen sprake. De bruikbaarheid van gegevens die in Actpol zijn ingevoerd is daarnaast sterk beperkt geweest door het ontbreken van de recherche-module in Actpol. Pas in 2015 kon die module in gebruik worden genomen. [15]

Geïnterviewden uit het KPCN benadrukken dat de wil om informatie te delen een voorwaarde is voor het behalen van effecten. Ten aanzien van die wil worden kritische kanttekeningen geplaatst. Politieke, historische en 'vertrouwens' afwegingen worden door geïnterviewden genoemd als redenen waardoor het niet komt tot het delen van informatie met andere diensten. Enkele geïnterviewden beschouwen de vigerende regelgeving, en met name de Wet en het besluit politiegegevens, te 'Nederlands'. Zij signaleren een discrepantie tussen die regels en hetgeen redelijkerwijze in de huidige fase van ontwikkeling van de instanties in de BES kan worden gevraagd.

[15] Aldus bleek de Raad in zijn reviewonderzoek opsporingsproces,, 2016

Zo gaat regelgeving uit van het bestaan van bestanden waarin informatie is opgeslagen, terwijl veel informatie gefragmenteerd binnen organisaties aanwezig is.

De korpschef ziet kansen om op insulaire schaal te komen tot sterke verbetering van de informatieorganisatie. Een start waarin alle opsporingsinstanties participeren en waarin informatie uit alle door die diensten gebruikte systemen beschikbaar is, is op dit moment een brug te ver. Dat wel ambiëren betekent het accepteren dat er nog lange tijd weinig zal gebeuren. De korpschef ervaart dat de verschillende diensten nog niet rijp zijn voor een vergaande samenwerking, Daarmee wordt, in ieder geval voor de korte termijn, afscheid genomen van het voornemen om te komen tot een gezamenlijk "informatiecentrum" voor Caribisch Nederland, waarin met de KMar, het RST, de Kustwacht en de Douane wordt samengewerkt. De korpschef ziet winst in het 'klein beginnen': Breng de informatiemedewerkers van KPCN en KMar in de positie dat ze optimaal kunnen samenwerken. Laat op die schaal zien dat samenwerken en uitwisselen rendeert, dan ontstaat het momentum dat het aansluiten van diensten als de Kustwacht en de douane een vanzelfsprekendheid wordt. Overigens is een informatiemedewerker van de KMar sinds augustus 2015 werkzaam binnen de muren van het politiebureau. Een op het oog simpel te nemen hobbel verhindert nog de start van de fysieke samenwerking tussen KPCN en KMar in een gemeenschappelijke infodesk. Een voor het werk van de KMar noodzakelijke ICT-aansluiting kan niet worden gerealiseerd op de verdieping waar de infodesk van het KPCN is gevestigd.

Het OM heeft ervaren dat het inrichten van de informatiehuishouding weerbarstig blijkt. Dat geldt zeker wanneer het daarbij het doel is om de informatie die bij verschillende diensten aanwezig is, bijeen te brengen. Het OM kiest voor een andere wijze om samenwerking tussen diensten en uitwisseling van gegevens tussen diensten te bewerkstelligen: de stuurgroep BES heeft aan de opsporingsinstanties de opdracht gegeven om, naast preweegdocumenten en projectvoorstellen gericht op concrete potentiele onderzoeken, ook tactische analyses op prioritaire thema's voor te leggen. Het realiseren van die producten dwingt tot samenwerking en het uitwisselen van informatie. In deze opzet moet structuur ontstaan door de uitvoering van deze opdrachten. Het OM geeft aan dat met name de KMar deze uitdaging oppakt. In de uitvoering van een dergelijke opdracht blijkt de beperkte informatiepositie van de instanties die gezamenlijk tot tactische analyses zouden moeten komen .

3.2 De informatie-uitwisseling tussen de BES en de andere landen in het Koninkrijk

De KMar en het RST zijn gehuisvest binnen het politiebureau van KPCN. De afdeling informatie van de KMar wisselt afhankelijk van de casuïstiek informatie uit met de info-afdeling van het KPCN, de infodesk van het Korps Politie Curaçao en/of de infodesk van de het Korps Politie Sint Maarten. Bij het verstrekken van informatie hanteert de KMar de 'verstrekkingenwijzer', een instrument dat de beoordeling van de vraag of en onder welke voorwaarden kan worden verstrekt, ondersteunt.

De KMar signaleert dat er naast de vastgelegde structuren sprake is van informatie-uitwisseling tussen opsporingsambtenaren uit verschillende landen. Wanneer in een concreet onderzoek de behoefte aan informatie zich voordoet en wordt verondersteld dat deze kan worden verkregen in een ander land, weet men elkaar te vinden. Veel opsporingsambtenaren uit de verschillende landen kennen elkaar en hebben hechte collegiale banden. De info-afdelingen van de KMar en het KPCN

benadrukken bij elke gelegenheid dat infoverzoeken langs de weg van de infodesks behoren te verlopen, en signaleren dat er de nodige informatie anders dan via die weg wordt uitgewisseld.

3.3 Het beschikbaarheidsbeginsel in de praktijk

Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 verwoord, acht de Raad het beschikbaarheidsbeginsel geldend voor het rechtshulpverkeer tussen de landen binnen het Koninkrijk. Dat beginsel houdt kort weergegeven in, dat partijen hun spontaan aan elkaar verstrekken, tenzij er expliciete wettelijke weigeringsgronden bestaan.

Een aantal geïnterviewden maakt melding van bevindingen en ervaringen die dit beginsel raken. Hierna vermeldt de Raad een aantal uitlatingen die in interviews werden gedaan.

De KMar wijst op de mate waarin door de landen de informatie uit het Border Management Systeem wordt opengesteld en gedeeld. In dat systeem kunnen alle (legale) reisbewegingen van personen worden opgenomen, door het scannen van paspoorten bij het in- en uitreizen van de landen. Met name, maar niet uitsluitend voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit kunnen BMS-gegevens van groot belang zijn. BMS kent ook de mogelijkheid om personen te ‘vlaggen’, wanneer het paspoort van een ‘gevlagde’ persoon wordt gescand wordt de instantie die daarom heeft verzocht geïnformeerd. In de BES hebben zowel de KMar als het lokale korps en het RST toegang tot de BMS-gegevens, maar uitsluitend tot de BES-gegevens. In Curaçao beheert het politiekorps de gegevens, instanties als het RST en opsporingsinstanties uit de BES dienen verzoeken om informatie voor te leggen aan het KPC. In Sint Maarten is het gebruik van BMS lange tijd gestaakt geweest. Thans is het in gebruik, maar reisbewegingen worden beperkt ingevoerd.

De KMar stelt dat de werving van een informatierechercheur voor de KMar in Sint Maarten is stopgezet, omdat het lokale korps zich zou verzetten tegen een koppeling tussen deze medewerker en de infodesk van het korps. Volgens geinterviewden zou het achterliggende argument zijn het door het KPSM geclaimde ‘eigenaarschap’ van informatie. De KMar zou deze kracht , zoals in de BES gerealiseerd, deel willen laten uitmaken van een gezamenlijke infodesk.

Geïnterviewden van de KMar signaleren verschillen tussen de bereidheid in de landen in het Koninkrijk als het gaat om naar aanleiding van een verzoek vanuit de BES om informatie te delen. Met name de respons op bevragingen vanuit de BES naar Sint Maarten zouden stuiten op geringe bereidheid om informatie te delen.

De korpschef van het KPCN wijst er op dat de wil en bereidheid om te delen zo mogelijk van een groter belang is dan organisatorische aspecten. Zij ziet een beperkte bereidheid om te delen: ‘‘Niettegenstaande het uitgangspunt ‘delen wat je delen kunt’ zit er in de landen nog terughoudendheid. Politieke, historische en ‘vertrouwens’ argumenten lijken daaraan ten grondslag te liggen.’’

Het hoofd opsporing van het KPCN: ‘’een gebrek aan onderling vertrouwen lijkt soms, meer nog dan technische en juridische (on)mogelijkheden, een effectieve uitwisseling van gegevens in de weg te staan.’’

Éen 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.''

3.4 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'. Politiemensen 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 het Korps Nationale Politie 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.

3.5 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.

Artikel 40 van het Statuut maakt het meewerken door het ene land van een in een ander land uitgesproken vonnis of rechterlijk bevel betrekkelijk eenvoudig. Vaak gaat het in de rechtshulp evenwel niet om een rechterlijk bevel, maar om een materie die binnen de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie valt. Als voorbeeld kan gelden het tappen van een telefoonlijn: wanneer in een onderzoek in de BES het tappen van een telefoon in –bijvoorbeeld- Curaçao aan de orde is, dient –ook al heeft de OvJ BES een bevel, en de RC BES een machtiging afgegeven- in Curaçao de procedure te worden doorlopen die leidt tot een door het OM Curaçao afgegeven bevel en een door de RC te Curaçao afgegeven machtiging.

Aangehouden verdachten dienen soms in de fase van voorlopige hechtenis te worden vervoerd, waarbij het grondgebied van een ander land binnen het Koninkrijk wordt aangedaan. Artikel 40 Statuut biedt dan niet altijd een basis voor medewerking door het betreffende land. De formaliteiten en de samenwerking en afstemming tussen de landen zou volgens een geïnterviewde soms zo stroperig zijn, dat voor het vervoer van een gedetineerde vanuit Saba of Sint Eustatius naar Bonaire wordt gekozen voor het huren van een chartervliegtuig.

Anno 2015 is het horen van verdachten of getuigen via *videoconferencing* een beproefde werkwijze. Wanneer een dergelijk verhoor vanuit het ene, maar in het andere land binnen het Koninkrijk plaatsvindt, is sprake van interregionale rechtshulp en –daardoor- van een complexiteit waarvan een geïnterviewde zich afvraagt of deze redelijkerwijze binnen één Koninkrijk zou moeten bestaan.

In het Nederlandse wetboek van Strafvordering (artikel 552i) is sinds 2002 de ruimte afgebakend waarbinnen de politie zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie bevoegd is om zelfstandig gevolg te geven aan een inkomend rechtshulpverzoek. Een dergelijke bepaling ontbreekt in de in het Caribische deel van het Koninkrijk geldende wetgeving. Dat leidt tot onduidelijkheid en tot uiteenlopende praktijken.

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.

Het hoofd opsporing van het KPCN geeft het volgende voorbeeld van de complexiteit en uiteenlopende beslissingen:

In een onderzoek door het korps BES is het wenselijk om bankgegevens van Nederlandse bankrekeningen op te vragen. Voor de uitvoering in Nederland van een door de autoriteiten in de BES afgegeven vordering om de gegevens te verstrekken acht het een interregionaal rechtshulpverzoek nodig. Nagenoeg gelijktijdig verzoekt de politie in Nederland om medewerking voor het verhoor van een verdachte die op dat moment (in een Bonairiaanse zaak) gedetineerd is in Bonaire. Het OM acht een interregionaal rechtshulpverzoek niet nodig, rechercheurs uit Nederland reizen naar Bonaire en horen daar de gedetineerde. Het KPCN faciliteert dat.

De KMar BES heeft geen inzage in de systemen van de KMar in Nederland (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 BES behoefte heeft aan meer informatie, wordt daartoe een interregionaal rechtshulpverzoek gedaan.

Een geïnterviewde van de KMar maakt gewag van 'een ingewikkelde staatkundige constructie' waarin 3 landen met elk een eigen wetgeving en drie bijzondere 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.

Een in het onderzoek vaak terugkerend fenomeen is het 'formaliseren' van al verkregen informatie. Politiemensen uit verschillende landen die elkaar kennen, wisselen onderling informatie uit. Wanneer die informatie wordt ingebracht in een onderzoek, wordt een interregionaal rechtshulpverzoek gedaan om deze informatie, die de facto dus al is uitgewisseld en al aanwezig is, alsnog 'langs de Koninklijke weg' binnen te krijgen. In de interviews werd dit formaliseren vaak omschreven als 'witwassen'.

Het RST verwerkt informatie uit de verschillende landen in separate bestanden. In de voorbereiding van onderzoeken worden deze gegevens met elkaar in verband gebracht. Wanneer wordt besloten tot het starten van een onderzoek, wordt door middel van interregionale rechtshulpverzoeken bevorderd dat de informatie formeel voor het onderzoek ter beschikking wordt gesteld . Wanneer deze praktijk wordt gelegd naast de Onderlinge regeling betreffende de verwerking van politiegegevens ontstaat een bijzonder beeld: Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van degene die verstrekt of ontvangt en dus tot het al dan niet verstrekken beslist. En dat is, wanneer het gaat om het RST, ten aanzien van alle door het RST beheerde bestanden uitsluitend de Minister van BZK.

Een geïnterviewde ziet hierin aanzienlijke risico's. Het land of de autoriteit onder wiens verantwoordelijkheid informatie is ingewonnen, beslist de facto niet over het al dan niet verstrekken van die informatie aan een ander land. Niet ondenkbaar is dat in een strafzaak een verweer op de wijze waarop op bovenomschreven wijze (start)informatie is verkregen doel treft. Dat kan in die concrete zaak, maar zeker ook daarbuiten, verstrekkende gevolgen hebben.

Nadat in dit onderzoek 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 de heer mr. J.J.T.M. Pieters. De heer Pieters is advocaat-generaal. 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. Hij wijst bijvoorbeeld op het bestaan van artikel 17a van de Wet politiegegevens, waarin bepalingen die zien op de verstrekking van politiegegevens vanuit Nederland aan de BES, en het ontbreken van vergelijkbare bepalingen die zien op de verstrekking aan andere landen binnen het Koninkrijk. De heer Pieters verklaarde zich in beginsel bereid om bij te dragen aan een verdieping op dit onderwerp.

Het Openbaar Ministerie voorzag de Raad van het navolgende schema, waarin de wettelijke bepalingen die zien op de uitwisseling van politiegegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk:

Politie gegevens

(Ontvangende partij horizontaal (bovenste rij), verstrekkende partij verticaal (linkerkolom)

	NEDERLAND	BES	CURACAO	ST MAARTEN	ARUBA
NEDERLAND	X	17a Wpg	17 lid 3 Wpg	17 lid 3 Wpg	17 lid 3 Wpg
BES	36e Wpg	X	17 lid 3 Wpg Icm 36c Wpg	17 lid 3 Wpg Icm 36c Wpg	17 lid 3 Wpg Icm 36c Wpg
CURACAO	*57 Rijkswet politie*	Art 39 Rijkswet politie	X	Art 39 Rijkswet politie	Art 39 Rijkswet politie
ST MAARTEN	*57 Rijkswet politie*; 20 Lvo Politiegegevens	Art 39 Rijkswet politie; 20 Lvo Politiegegevens	Art 39 Rijkswet politie; 20 Lvo Politiegegevens	X	Art 39 Rijkswet politie; 20 Lvo Politiegegevens
ARUBA	36 Statuut	36 Statuut	36 Statuut	36 Statuut	X

3.6 Liaison Nationale Politie Nederland

De dienst IPOL is onderdeel van de Nationale Politie Nederland en is het coördinatiepunt voor de liaison officers (LO's) 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. Belangrijke taken van de LO zijn het begeleiden van uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken en het coördineren van politiële 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 als die vanuit Nederland aan de landen worden gesteld, als andersom- met voortvarendheid beantwoord. De politie Nederland doet per jaar rond de 800 bevragingen en verzoeken aan de landen in de Cariben. 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 IPOL betekent centrale regie en registratie, maar betekent ook dat in voorkomende gevallen met een 'IPOL-pv' de bron van informatie kan worden afgeschermd.

De liaison wijst er op dat de BES, anders dan Curaçao en Sint Maarten, informatie vrijelijk kan uitwisselen met de Nederlandse politie. Dit is, met name in Nederland, bij velen onbekend. De liaison kan hierin veelal bemiddelen.

De liaison wijst op het belang van een goed functionerende infodesk in elk der landen. In Sint Maarten bestaan plannen om de bestaande infodesk uit te breiden door ook andere instanties dan alleen de politie daarbij te betrekken. Daarmee zouden verzoeken (vanuit Nederland, maar ook uit andere landen) bij één instantie kunnen worden ingediend. De liaison ziet het ontbreken van een multidisciplinaire infodesk in Curaçao als een gemis, verzoeken en informatie worden nu vaak bij verschillende instanties onder de aandacht gebracht.

Een enkele geïnterviewde stelt zich op het standpunt dat de korpsen in de Caribische landen vrijelijk en vormvrij informatie kunnen uitwisselen met Nederland, en dat er geen bestaansrecht is voor een

liaison van de Nationale Politie Nederland in het Caribisch gebied, althans voor zover het diens taak ten aanzien van de relatie tussen de Nederlandse politiediensten en de korpsen in de overige landen binnen het Koninkrijk betreft. Over het algemeen wordt onderkend dat de liaison de uitvoering van veel verzoeken weet te versnellen en is er veel waardering voor de wijze waarop hij hierbij acteert.

3.7.1 Infocel Cariben

In Nederland werd in 2014 onderkend dat een aantal incidenten, met name levensdelicten, met elkaar verband leken te hebben. Het ging daarbij vooral om liquidaties, waarbij hetzij slachtoffers, hetzij verdachten een Caribische achtergrond hebben. Uit onderzoek naar de schietpartij op Hato [16] 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. Mede naar aanleiding van 'Hato' en de bevinding in het daarop volgende opsporingsonderzoek dat de rivaliserende bendes ook vertakkingen hadden in Nederland, werd door de Nederlandse politie besloten tot het instellen van de 'infocel Cariben', ondergebracht binnen de politie eenheid Rotterdam. Deze infocel werd op 7 oktober 2014 operationeel. De infocel is gericht op de uitwisseling van gegevens tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De facto wordt vooral met Curaçao, en in mindere mate met de andere landen, informatie uitgewisseld.

Deze infocel heeft binnen de politie eenheid Rotterdam alle informatie en alle informatielijnen bijeengebracht die betrekking hebben op criminaliteit waarbij personen met een binding met de Caribische Koninkrijksdelen betrokken zijn. 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.

Men ziet zeer veel reisbewegingen van deze personen tussen Nederland en vooral Curaçao. Voor het verkrijgen van een beeld van de groeperingen is naast het bijeenbrengen van 'Nederlandse' informatie daarom het daar aan toevoegen van informatie uit de Caribische delen van het Koninkrijk en met name Curaçao, van belang. De infocel constateert overigens ook aanwezigheid en betrokkenheid van gangleden in de andere landen, waaronder Sint Maarten. Geïnterviewden van de infocel wijzen nadrukkelijk op het wederzijdse belang van uitwisseling en complete beelden: voor de rechtshandhavers in Curaçao en de andere landen overzee heeft de informatie die in Nederland over deze personen en groepen bijeen wordt gebracht aanzienlijke waarde. Dat geeft een beter beeld en zicht op de verhoudingen in en samenstelling van de groepen en de actuele activiteiten. Maar het kan ook 'contextinformatie' opleveren die dienstig kan zijn voor opsporingsonderzoeken na incidenten.

[16] Op 15 juli 2014 vond op de luchthaven Hato in Curacao een schietpartij plaats tussen rivaliserende criminele groeperingen. Hierbij vielen doden en gewonden.

De infocel ziet een soms exorbitante levensstijl. Het vermoeden is dat middelen worden gegenereerd door drugstransporten. Daarbij lijkt het om relatief grote aantallen, maar steeds relatief kleine hoeveelheden te gaan. De organisatiegraad is laag, de samenstelling van en verhoudingen binnen groeperingen sterk wisselend. De drempel voor het aanwenden van geweld en het daarbij gebruiken van vuurwapens is erg laag.

De infocel zet daarom in op informatie-uitwisseling over deze groeperingen tussen de landen. Daartoe zijn met de korpsen, in het bijzonder het Korps Politie Curacao (KPC) contacten gelegd. Het KPC was, evenals de KMar en het RST uit Curaçao aanwezig bij een startbijeenkomst van de infocel. Het KPC sprak toen uit informatie te willen delen en te willen ontvangen.

In de praktijk bestaan uitstekende contacten tussen opsporingsambtenaren werkzaam in de infocel en politiemensen in Curaçao. Het gaat dan voor een belangrijk deel om contacten op basis van het verleden en persoonlijke verhoudingen, 'men kent iemand aan de andere kant van de oceaan en die wordt benaderd'. Vanuit Nederland zijn het vooral al dan niet tijdelijk in Curaçao werkende maar uit Nederland afkomstige politiemensen die worden benaderd. De infocel ervaart dat per saldo veel informatie wordt verkregen. Het gaat dan voornamelijk om informatie na bevraging door de infocel. Met begrip voor de lokale omstandigheden en beperkingen is de indruk van de infocel dat de groeperingen tijdens het verblijf in de landen overzee (in de praktijk nagenoeg steeds Curaçao) minder gerichte aandacht van opsporingsinstanties ten deel valt dan bij verblijf in Nederland.

De infocel wijst op het wederzijdse belang van het bijeenbrengen van informatie. Daarbij zou het feit dat de infocel analysecapaciteit kan inzetten van belang kunnen zijn. Die is in beginsel ook beschikbaar wanneer het gaat om een vooral in de Cariben relevant onderzoek.

Spontane verstrekkingen, dus wanneer informatie in het ene land leidt tot het informeren van het andere, zonder daaraan voorafgaand verzoek, komen voor. Daarbij kan gedacht worden aan restinfo uit taps, informatie over zich wijzigende verhoudingen binnen de gangs en ripdeals die aanstaande lijken. Maar ook hier gaat het vaak langs de informele weg, politiemensen die elkaar kennen nemen contact met elkaar op.

Een spontane verstrekking vanuit Curaçao heeft in 2014 naar alle waarschijnlijkheid een liquidatie in Nederland voorkomen: een onderzoek in Curaçao wees uit dat bendeleden naar Nederland reisden om een vooraanstaand lid van een bende te liquideren. Op grond van deze informatie kon in Nederland een onderzoek worden gestart en, zo is meer dan aannemelijk, een liquidatie worden voorkomen.

De infocel waardeert de inspanningen die door de collega's in de landen worden gepleegd en de bereidheid om informatie te delen zeer. Maar de contacten en de uitwisseling missen structuur en continuïteit. Men mist ook een duidelijkheid over de juridische voorwaarden van informatie uitwisseling, de in de praktijk ervaren verschillen worden als hinderlijk en verwarrend ervaren.

Het ontbreekt de Infocel aan een juridische basis. Binnen de Nederlandse wetgeving zou deze gevonden kunnen worden door de Infocel de status te geven die wordt beschreven in artikel 13 van de Wet Politiegegevens. Het ontbreken van die –of een vergelijkbare- status impliceert een aanzienlijk risico.

Doordat het bestaan van de infocel binnen de politie in Nederland bekend is, wordt de infocel ook voorzien van informatie die (nu nog) buiten de scope valt. Voorbeeld: een team dat in Nederland criminaliteit in Nederland in onderzoek heeft waarin sprake lijkt van vertakkingen naar Curaçao, benadert de infocel met het verzoek om te bezien of in Curaçao informatie kan worden verkregen die voor het Nederlandse onderzoek van belang is.

3.7.2 Het politie discussienet Koninkrijk brede 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. Onder meer vanwege de bevindingen van het College bescherming persoonsgegevens kwam het tot een Reglement Politieregister gegevensuitwisseling Koninkrijkscriminaliteit en werden privacyaspecten gewaarborgd.

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.

Opmerkelijk is, dat in de in Europees Nederland geldende Aanwijzing informatie-uitwisseling nog wel is opgenomen de mogelijkheid van het rechtstreeks uitwisselen van informatie via het Politie Discussienet.

3.8 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.

3.9 DNA

Het Nederlands Forensisch Instituut beheert de DNA-databanken van Nederland, Caribisch Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba. In het Justitieel Vierpartijen Overleg van juni 2013 besloten de Ministers van de verschillende landen tot het bevorderen van wetgeving die de onderlinge vergelijking van profielen die in de verschillende databanken zijn opgenomen mogelijk maakt. In de tweede helft van 2015 was alleen in Aruba die wetgeving tot stand gekomen. Nadien werden daardoor drie 'matches' gevonden tussen DNA in de databank van Aruba en de databanken van de andere landen.

In januari 2016 is de betreffende wetgeving ook in Curaçao in werking getreden. In Sint Maarten werd wetgeving aangenomen, maar is deze nog niet in werking getreden. In het JVO van januari 2016 werd afgesproken dat Nederland een Onderlinge Regeling zal opstellen om een eenduidige bescherming van persoonsgegevens te waarborgen, welk voorstel zal worden voorgelegd aan het JVO in juni 2016.

De in de landen vigerende wetgeving beperkt het aantal profielen dat in de databanken wordt opgenomen. Steeds moet in een concreet onderzoek een concreet onderzoeksbelang zijn, voordat DNA kan worden afgenomen en in elke zaak is een opdracht van de rechter een vereiste voor het opnemen daarvan in de databank. Wetgeving die DNA afname mogelijk maakt bij veroordeelden bestaat sinds 2005 in Nederland, maar niet in de Caribische Koninkrijksdelen. De Raad beveelt de minister aan in overweging te nemen om wetgeving te bevorderen die leidt tot het opnemen van DNA-profielen van veroordeelden. Daarbij ware in overweging te nemen om het bestaande vereiste van twee RC-bevelen (afnemen en opnemen) te laten vervallen en te kiezen voor bepalingen zoals in Nederland geldend.

Het beheer van de DNA-databanken van zowel Nederland als van de landen Aruba en Nederlandse Antillen is al voor 2010 belegd bij het Nederlands Forensisch Instituut. De staatkundige veranderingen van 10/10/10 betekenden, dat de DNA-databank Antillen werd gesplitst in databanken met gegevens uit en van Curaçao, Sint Maarten en 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 Rechter-Commissaris en in de vorm van een interregionaal rechtshulpverzoek- 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; de noodzakelijke specifieke opdracht daartoe van de Rechter-Commissaris ontbrak veelal in zaken waarin deze wel het vergelijkend onderzoek gelastte. Inmiddels is hierop actie ondernomen: doorgaans gaat nu de opdracht tot onderzoek van de RC gepaard van de beslissing 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	141	187
Slachtoffer	1	2	0	1	1	2	6	6
Totaal	**177**	**219**	**37**	**111**	**179**	**186**	**322**	**405**
Spoor-spoor-matches		9		9		0		19
Spoor-persoon-matches		49		16		11		50

Mede op instignatie van het NFI is aandacht ontstaan voor de wenselijkheid om de onderlinge vergelijking van sporen uit de verschillende databanken van de landen mogelijk te maken. In 2013 besloten de Ministers van Justitie van de landen in het JVO om de totstandkoming van hiervoor noodzakelijke wetgeving te bevorderen.

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.

Wanneer de wetgeving de onderlinge vergelijkingen van DNA sporen in de databanken van de verschillende landen mogelijk maakt, zal dat naar verwachting 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. In een interregionaal rechtshulpverzoek kan dan aan de bevoegde autoriteiten worden gevraagd 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.

3.10 Justitiële documentatie

Kort na de eeuwwisseling dient een Raadkamer in Nederland te oordelen over het voortzetten van de voorlopige hechtenis van een man die wordt verdacht van een overval. Het dossier bevat een strafblad, waarop alleen de kort daarvoor gepleegde overval voorkomt. De officier van justitie die het OM in deze zaak vertegenwoordigd, was voordien uitgezonden naar Curaçao. Hij herkent de man uit zijn periode als officier in Curaçao. Telefonisch contact met het OM Curaçao wijst uit dat de man daar meermalen voor soortgelijke feiten is veroordeeld en kort voordat feit waarvan hij wordt verdacht werd gepleegd, na een jarenlange gevangenisstraf in Curaçao in vrijheid werd gesteld.

De hierna vermelde gegevens zijn verkregen van de Justitiële informatiedienst (JustID) in Nederland.

De Justitiële informatiedienst in Nederland beheert databanken met justitiële informatie uit Nederland, de landen in de voormalige Nederlandse Antillen en Aruba.

De achterliggende gedachte is, dat voor instanties als het OM bij het opvragen van de justitiële documentatie van een verdachte de totale, 'Koninkrijk brede' documentatie beschikbaar komt. De databanken zijn evenwel niet gekoppeld, voor het verkrijgen van de 'Koninkrijk brede' documentatie dienen dus twee databanken te worden geraadpleegd.

De door Justid aan de Raad ter beschikking gestelde gegevens duiden er op, dat maar in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de totale 'Koninkrijk brede' documentatie te verkrijgen, en dat zowel in Nederland als in de landen in het Caribisch gebied zeer verschillend wordt omgegaan met de mogelijkheid daartoe. In onderstaande tabel zijn voor de BES, Curaçao en Sint Maarten het aantal bevragingen door het OM in 2015 (tot medio november) gezet naast het aantal in die landen ingeschreven verdachten in 2014.

Land	Aantal geregistreerde verdachten 2014	Aantal raadplegingen databank 2015
Curaçao	1067	3632
BES	349	13
Sint Maarten	561	254

Opvallend in een andere opgave van JustID is ook het uiteenlopende gebruik door de Nederlandse parketten van de mogelijkheid om de databank Cariben te raadplegen: Vanuit Rotterdam gebeurt dat 1153 keer in 2015, terwijl parketten als Amsterdam (146), Den Haag (211) Oost Nederland (133) en het Landelijk Parket (26) maar zeer beperkt gebruik lijken te maken van deze mogelijkheid.

In het JDS komen 12766 personen voor ten aanzien waarvan zowel een Nederlandse zaak als Antilliaanse zaak is geregistreerd. 22811 personen komen alleen in een der Antilliaanse databanken voor.

De Raad constateert, dat binnen (nagenoeg geheel) Europa de justitiële documentatie is gekoppeld. Wanneer in Nederland van een verdachte de documentatie wordt opgevraagd, komt ook de documentatie die elders in Europa is 'opgebouwd' beschikbaar. De wetten en regels die dit mogelijk maken, ontbreken als het gaat om de landen binnen het Koninkrijk. Van de niettemin bestaande mogelijkheid om de totale documentatie in het Koninkrijk op te vragen wordt beperkt gebruik gemaakt. Het gevolg daarvan is, dat het opgebouwde strafrechtelijk verleden niet altijd beschikbaar is en dus niet wordt meegewogen in bijvoorbeeld beslissingen over voorlopige hechtenis en vervolging en berechting. De Raad acht dat zeer zorgelijk. Het bevorderen en stimuleren van het gebruik van de bestaande mogelijkheid om twee databases te bevragen ziet de Raad niet als de meest gewenste reactie op deze constatering.

De Raad merkt in dit kader op, dat Aruba de facto niet participeert in deze ontwikkeling.

Per 1 december 2015 bedraagt het aantal zaken dat is opgenomen in de databank:

Organisatie	Aantal zaken
Openbaar Ministerie Sint Maarten	8885
Openbaar Ministerie Aruba	516[17]
Openbaar Ministerie Bonaire	11560
Openbaar Ministerie Curaçao	51947

Het aantal personen dat is geautoriseerd om de databank Nederland te raadplegen is (opgave Justid):

Organisatie	Autorisaties
Openbaar Ministerie Sint Maarten	16
Openbaar Ministerie Aruba	51
Openbaar Ministerie Bonaire	19

[17] Voor Aruba zijn er in totaal 516 zaken geregistreerd in 2011. Deze kaarten zijn tijdens het digitaliseringstraject door Justid vanuit Aruba meegenomen naar Nederland. Sindsdien heeft Justid geen nieuwe strafkaarten meer ontvangen.

Openbaar Ministerie Curaçao	52

Uit: De justitiële informatiedienst informeert:

Rinus Pitstra, manager Justitiële Documentatie bij de Justitiële Informatiedienst: “We zijn aangesloten, maar de puntjes moeten nog wel op de i.” Pitstra: “De vreugde was groot op het parket van Sint Maarten, dat als eerste hun strafkaarten via JD-online kan raadplegen. Naar verwachting geldt dit op korte termijn ook voor Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nog niet bekend is of ook Aruba in de toekomst aansluit.
Op Curaçao moet men nog enkele acties ondernemen, met name wat betreft de OM-werkplekken. We zijn met het vooronderzoek al in 2007 gestart en het project heeft behoorlijk wat tijd in beslag genomen. Eind 2009 zijn de ‘oude’ strafkaarten gescand en in de loop van 2010 is de conversie van de in totaal zo’n 80.000 historische strafkaarten met behulp van uitzendkrachten gestart. Daarnaast zijn de afgelopen jaren de nodige aanpassingen aan het JDS gerealiseerd. Mede door de staatkundige hervorming kwamen de noodzakelijke financiële middelen beschikbaar.
De registratie in JDS is weliswaar handmatig, maar deze gegevens worden digitaal aangeleverd. Het duurde nogal lang om de hiervoor noodzakelijke stabiele verbinding met Curaçao, waar alle gegevens verzameld worden, te realiseren. Voor ons is het operationeel zijn echt een mijlpaal.”
“Nu dienen we nog de mutaties sinds 2010 in de strafrechtelijke gegevens in JDS te registreren. We verwachten begin 2014 helemaal volledig te zijn. Dan kunnen we de Nederlandse en Caribische gegevens in JDS beschikbaar stellen voor het gehele koninkrijk. Vanaf dat moment kan een Nederlandse officier niet alleen de Nederlandse documentatie bevragen, maar als het een ‘Antilliaan’ betreft, ook de Caribische documentatie. We hebben toegezegd dat de voormalige Nederlandse Antillen vanuit politieke verantwoordelijkheid ieder hun eigen database krijgen. Volledige integratie is daardoor niet mogelijk, waardoor er dus sprake kan zijn van twee uittreksels: een Nederlands en een Caribisch.”

Het OM (BES) herkent zich in het geheel niet in het beeld zoals dat hiervoor is weergegeven. De facto zou het aanleveren en de verwerking van gegevens vanuit de BES zeer moeizaam verlopen, en zou het voor het OM niet mogelijk zijn om de databanken te raadplegen. Het al dan niet opvragen van elders opgebouwde documentatie zou afhankelijk zijn van individuele afwegingen en initiatieven. In die gevallen waarin documentatie uit andere landen wordt opgevraagd en verstrekt, gebeurt dat per mail.

De Raad acht het niet onaannemelijk dat de praktijken in Curacao en Sint Maarten ook anders zijn dan op grond van de door JustID verstrekte informatie kon worden aangenomen.

Gezien het vorenstaande en het belang dat de Raad hecht aan de beschikbaarheid van actuele documentatie bij vervolging en berechting overweegt de Raad in 2017 een onderzoek in te stellen naar dit onderwerp.

3.11 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 maakte gedurende enige jaren geen gebruik van het BMS.

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.

3.12 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 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. Meestal ging het dan om Curaçao.

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 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.

Een man met zowel de Colombiaanse als de Nederlandse nationaliteit wordt in Sint Maarten ter zake van vrijheidsberoving en moord veroordeeld tot een gevangenisstraf van 18 jaar. Hij weet tijdens zijn preventieve hechtenis uit het Huis van Bewaring in Sint Maarten te ontvluchten. Er zijn aanwijzingen dat hij naar Curaçao is gevlucht. Contact en het verstrekken van politie-informatie met

de politie aldaar levert wel actie, maar geen resultaat op. De man lijkt naar Colombia te zijn vertrokken. Ruim een jaar nadien herinnert een opsporingsambtenaar in Sint Maarten zich de zaak en vraagt aan een Nederlandse opsporingsinstantie om bronnen te raadplegen. De man blijkt in Nederland ingeschreven te staan in het bevolkingsregister. Een interregionaal rechtshulpverzoek wordt door de Nederlandse Antillen aan Nederland gedaan en resulteert in de aanhouding van de man door de Nederlandse autoriteiten en de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in de Antillen. De man wist na korte tijd nogmaals uit detentie te ontvluchten. Van enige verdere uitwisseling van gegevens of andere acties om tot tenuitvoerlegging van de opgelegde straf te komen is niet gebleken.

Een team van de Nederlandse politie houdt zich bezig met het traceren van veroordeelden, die nog substantiële straffen dienen te ondergaan. Een onderzoek naar een veroordeelde levert aanwijzingen op dat deze mogelijk in Sint Maarten verblijft. Het Nederlandse team deelt deze informatie met een opsporingsinstantie in Sint Maarten. Deze stelt een onderzoek in en bevindt dat de man in Sint Maarten staat ingeschreven en daar eenvoudig traceerbaar is. Een interregionaal rechtshulpverzoek resulteert daarna in de aanhouding van de man en de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland.

3.13 Overige bevindingen

3.12.1 Prioritering binnen het Koninkrijk.

De hoofdofficier OM BES signaleert dat vanuit Nederland de aandacht voor de rechtshandhaving in Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied vooral uitgaat naar de landen waar de problemen als het grootst worden gezien; Sint Maarten en Curaçao. Daardoor worden ook de middelen vooral ten behoeve van de rechtshandhaving in die landen ingezet. Voor zover het beeld al klopt dat de uitdagingen in die landen groter zijn dan in de BES, zou meer dan nu het besef moeten bestaan dat het tijdig versterken van de rechtshandhaving in de BES kan voorkomen dat een situatie ontstaat zoals die nu in Sint Maarten en Curaçao aan de orde zou zijn.

3.12.2 Informatiepositie en opsporingscapaciteit

De KMar wijst er op dat, wat er ook zij van een niet optimale informatiepositie, relatief veel concrete projectvoorstellen kunnen worden voorgelegd aan stuurgroepen. Die zien veelal op in te stellen onderzoeken tegen ‘clusters’ (voorheen criminele samenwerkingsverbanden) die zich bezig houden met luchthaven- en/of drugscriminaliteit. Dergelijke voorstellen ‘concurreren’ veelal met high impact crime, capaciteitsproblemen nopen stuurgroepen tot prioritering. Per saldo leidt dat tot de situatie waarin de KMar een goed beeld heeft op criminaliteit die een directe relatie heeft met een kerntaak van de KMar (integriteit luchthaven), maar projectmatige opsporing naar die criminaliteit onvoldoende van de grond komt. Belangrijke factor hierin is dat de KMar (anders dan oorspronkelijk voorgenomen) in de BES geen ‘eigen’ recherchecapaciteit heeft.

4. Analyse

4.1 Beleid en uitvoering

Dat de instanties belang hechten aan informatie en het uitwisselen daarvan werd in alle gehouden interviews bevestigd, maar blijkt ook uit door die instanties zelf beschreven beleid en ambities.

Zo is in het beleidsplan voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2010-2015 van de Procureur-generaal de ambitie opgenomen om te komen tot een samenwerkingsverband tussen de korpsen van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland binnen een Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en om te komen tot een samenwerking van de verschillende Financial Intelligence Units in een 'Caribische box'.

Het Korps Politie Caribisch Nederland streeft, zo vermeldt het in zijn jaarplan 2014, naar 'informatie gestuurd werken aan veiligheid'. Professionalisering van de informatieorganisatie en de informatieprocessen worden blijkens dat jaarplan voor het realiseren van dit concept van informatie gestuurd werken als noodzakelijke voorwaarden gezien.

De onderdelen van het Korps Politie Nederlandse Antillen in Curaçao, Sint Maarten en de Bonaire startten rond 2008 een traject om te komen tot eenduidige ICT-ondersteuning van processen die de informatiehuishouding en –uitwisseling mogelijk maken (RS-case).

Ten tijde van het onderzoek van de Raad (2015) werd de noodzaak van uitwisseling van gegevens tussen de landen in het Koninkrijk eens temeer als belangrijk ervaren, omdat rivaliserende criminele groeperingen met vertakkingen in nagenoeg alle delen van het Koninkrijk en veel reisbewegingen tussen de landen, zich in de verschillende landen manifesteerden met ernstige misdrijven.

De Raad constateert dat het aan inzicht, voornemens en ambities niet ontbreekt, maar dat deze maar beperkt zijn omgezet in daden. Er is geen (begin van de) ontwikkeling van een RIEC of een Caribische infobox of van vergaande professionalisering van de informatieorganisatie en informatieprocessen. Het streven om te komen tot gelijke ICT-ondersteuning van de korpsen in de verschillende landen strandde. De Raad vindt het schrijnend dat dit laatste streven voor wat betreft het KPCN niet in meer resulteerde dan in een ruimte in het politiebureau van Bonaire opgeslagen meubilair en apparatuur.

In het begin van januari 2016 gaf de Procureur-generaal te kennen dat de ambitie om te komen tot een RIEC en een Caribische Infobox nog immer bestaat. Juridische en technische obstakels staan thans nog de realisatie in de weg, aldus de PG.

De Raad constateert dat ruim vijf jaar na het formuleren van ambities, slechts zeer beperkt sprake is van een vertaling van beleid naar praktijk. De Raad heeft er vooralsnog onvoldoende vertrouwen in dat in de nabije toekomst wel meters zullen worden gemaakt.

De Raad acht het vorenstaande in het licht van het belang van effectieve criminaliteitsbestrijding in het Caribisch gebied bijzonder zorgwekkend.

4.2. Kloof tussen de uitgangspunten van de wetgever en de aangetroffen praktijk

De wetgever lijkt uit te gaan van een situatie waarin gegevens gestructureerd zijn vastgelegd en worden verwerkt. Vanuit dat uitgangspunt worden mogelijkheden geboden voor en eisen gesteld aan bijvoorbeeld het verstrekken en anderszins verwerken en het beveiligen van de gegevens. Ook bepalingen die zien op de rechten van betrokken burgers en op toezicht kennen die situatie als uitgangspunt.

Dat is echter niet de situatie die de Raad in dit onderzoek aantrof. Informatie is vaak niet opgeslagen in systemen en bestanden. Informatie is veelal digitaal niet voorhanden, maar zit in de hoofden en de zakboekjes. Het (idealiter door tussenkomst van een Infodesk) verzoeken om informatie uit bestanden is daarmee een niet altijd voor de hand liggende oplossing om in een informatiebehoefte te voorzien. Evenals de Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten constateert de Raad dat bij de uitwisseling van informatie vooral wordt vertrouwd op personen en minder op formele structuren.

Het KPCN onderkent dat het bij politiemensen veelal ontbreekt aan het besef dat het onderkennen en gestructureerd in een systeem vastleggen van informatie een eerste voorwaarde is voor het uiteindelijk kunnen genereren van informatie. Het Korps geeft aan, dat politiemensen in toenemende mate het systeem Actpol gebruiken en vullen met informatie, maar dat daarin nog verbeterslagen gemaakt moeten worden. De Raad constateerde in zijn reviewonderzoek naar het rechercheproces in 2016 verdere verbeteringen in het gebruik van Actpol.

Voor zover informatie al wordt vastgelegd doet zich zowel binnen de BES als tussen de BES en de andere landen het probleem voor dat systemen veelal niet toereikend zijn en onderling niet met elkaar communiceren.

De aangetroffen praktijk lijkt op belangrijke onderdelen strijdig met de wet. Met name bepalingen die de rechten van betrokkenen beschermen, worden niet nageleefd. Van een adequate controle op de voorwaarden voor de verwerking van politiegegevens is niet gebleken. Dat geldt bijvoorbeeld de naleving van de bepalingen dat gegevens slechts worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de wettelijke doeleinden (art. 3 lid 1 Onderlinge Regeling) en dat slechts gegevens niet worden verwerkt wanneer zij anders dan rechtmatig zijn verkregen (art. 3 lid 2 van die regeling). Datzelfde geldt voor het in acht nemen van de bewaartermijnen (art. 5 van die regeling).

Een *'gap'* tussen de uitgangspunten van de wetgever en de praktijk mag naar het oordeel van de Raad niet leiden tot een acceptatie van een praktijk die strijdig is met de wet. Met kracht dient te worden ingezet op het inrichten van een praktijk waarin wettelijke bepalingen worden nageleefd. Er mag geen ruimte te bestaan voor de stelling dat vanwege de kleinschaligheid van de BES in redelijkheid niet kan worden verwacht dat wetgeving op dit terrein niet adequaat wordt nageleefd.

De Raad heeft kennis genomen van de stelling van de korpschef KPCN dat de ontwikkeling van de informatiehuishouding van het korps na 10/10/10 niet de nodige aandacht heeft gehad, omdat middelen, mensen en expertise ontbraken. Wat daar ook van zij, de Raad acht het gezien de bevindingen in dit onderzoek van groot belang dat zo spoedig mogelijk wordt geïnvesteerd in de professionalisering van de informatiehuishouding van het KPCN.

4.3. Complexiteit

In 2010 onderkende de Procureur generaal mogelijke valkuilen in de uitwisseling van gegevens tussen de landen binnen het Koninkrijk, toen het in het beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit opnam:

'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 interinsulaire 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.'*

De Raad constateert in dit onderzoek dat het in de praktijk aan duidelijkheid ontbreekt en dat de stroperigheid, die het OM wilde voorkomen, volop wordt ervaren door degenen die in de dagelijkse praktijk met de uitwisseling van informatie te maken hebben.

Veel geïnterviewden geven aan dat ze er van overtuigd zijn dat de wet- en regelgeving een efficiëntere uitwisseling van informatie mogelijk maakt dan nu in de praktijk wordt gerealiseerd. Zij missen duidelijkheid en eensluidende standpunten en beslissingen van het OM. Daarbij wordt mede gedoeld op het Openbaar Ministerie in Nederland.

Een in het onderzoek vaak terugkerend fenomeen is het 'formaliseren' van al verkregen informatie. Politiemensen uit verschillende landen die elkaar kennen, wisselen onderling informatie uit. Wanneer die informatie wordt ingebracht in een onderzoek, wordt een interregionaal rechtshulpverzoek gedaan om deze informatie –die dus al is uitgewisseld en al aanwezig is- alsnog 'langs de Koninklijke weg' binnen te krijgen. In de interviews werd dit formaliseren vaak omschreven als 'witwassen'.

Een pregnant voorbeeld uit het onderzoek:

Het RST verwerkt informatie uit de verschillende landen in gesepareerde bestanden. In de voorbereiding van onderzoeken worden deze gegevens met elkaar in verband gebracht. Wanneer wordt besloten tot het starten van een onderzoek, wordt door middel van interregionale rechtshulpverzoeken bevorderd dat de informatie formeel voor het onderzoek ter beschikking wordt gesteld . Wanneer deze praktijk wordt gelegd naast de Onderlinge regeling betreffende de verwerking van politiegegevens ontstaat een bijzonder beeld: Het is uiteindelijk de

verantwoordelijkheid van degene die verstrekt of ontvangt en dus tot het al dan niet verstrekken beslist. En dat is, wanneer het gaat om het RST, ten aanzien van alle door het RST beheerde bestanden uitsluitend de Minister van BZK.

De Raad acht het niet zijn taak om in dit rapport een analyse van de internationaal, interregionaal en nationaal geldende wet- en regelgeving op te nemen, resulterend in een aanzet voor een aanwijzing die de in de uitvoering ervaren onduidelijkheid en stroperigheid weg zou kunnen nemen. De Raad acht het tot stand komen van een dergelijke aanwijzing wel zeer geraden. Het is aan het OM om daartoe stappen te ondernemen. Gezien de complexiteit van het onderwerp, de overeenkomsten en verschillen met internationale rechtshulp en het feit dat het gaat om uitwisseling van gegevens tussen alle landen in het Koninkrijk, geeft de Raad daarbij in overweging om deskundigheid vanuit het Europees-Nederlandse OM te betrekken. Dit temeer, omdat een belangrijk deel van de rechtshulp plaatsvindt tussen Nederland enerzijds en de Caribische Koninkrijksdelen anderzijds.

4.4 Structuur en belemmeringen

Het ontbreekt bij diensten binnen de BES aan ICT-systemen die het vastleggen van informatie ondersteunen en die mogelijkheden bieden om vastgelegde informatie met elkaar in verband te brengen en te analyseren. Pas sinds kort kent het systeem Actpol een opsporingsmodule. De Raad onderkent dat het beschikbaar stellen van een dergelijk systeem weliswaar niet meer is dan een instrumentele oplossing voor een vraagstuk dat méér vereist, maar het beschikbaar zijn van een dergelijk systeem is wel een voorwaarde voor het kunnen inrichten van een informatiehuishouding die een effectief en rechtmatig beheer van informatie mogelijk maakt. Daarbij is het naar het oordeel van de Raad zaak om te streven naar een uniform systeem in elk der landen, zodat er, in ieder geval ICT-matig, ‘één taal wordt gesproken’.

Naast deze instrumentele oplossing zal binnen de BES geïnvesteerd moeten worden in het besef bij medewerkers van alle diensten dat constateringen ook voor anderen van belang kunnen zijn en dat het vastleggen van informatie een essentieel onderdeel van hun taak is. Alleen dan kan de situatie dat informatie blijft steken in hoofden en zakboekjes tot het verleden gaan behoren en kan zich een praktijk ontwikkelen waarin niet meer toevallige persoonlijke contacten, maar functionerende onderdelen van organisaties (zoals de infodesk) de vanzelfsprekende scharnierpunten worden in de verwerking en uitwisseling van informatie.

4.5 Vertrouwen

In eerdere rapportages en in een aantal van de interviews in dit onderzoek van de Raad werd melding gemaakt van een gebrek aan vertrouwen tussen diensten en personen, waardoor informatie niet zou worden gedeeld. In dezelfde interviews werd evenwel vaak ook aangegeven dat er weliswaar spanningen tussen diensten bestaan, maar dat er tussen uitvoerenden goede relaties bestaan en dat men elkaar wel vertrouwt. De Raad heeft deze tegenstrijdigheid niet nader kunnen duiden. Voor zover de Raad heeft kunnen zien, bestaan er binnen de BES geen obstakels die het delen van informatie in de weg staan. En voor zover ze al zouden bestaan behoort er geen plaats

voor te zijn en is er geen reden om daarmee rekening te houden: het beschikbaarheidsbeginsel dwingt tot het delen van informatie en *'ku mas klaridad mas amistat'*.

4.6 Ervaringen uit het verleden

In 2015 wordt door politie en OM in Nederland politie- informatie bijeengebracht over criminaliteit waarbij verdachten met roots in de Caribische delen van het Koninkrijk betrokken zijn. Dat gebeurt in de bij de politie eenheid Rotterdam ondergebrachte 'infocel Cariben'. Daarbij is ook behoefte aan uitwisseling van gegevens met de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk. Die behoefte bestaat ook in de Caribische delen. Daartoe worden contacten gelegd, en feitelijk wordt frequent informatie uitgewisseld. Direct betrokkenen maken melding van stroperigheid en onduidelijkheid over de juridische context en voorwaarden voor die uitwisseling.

Ook rond 2002 werden vanuit dezelfde behoefte initiatieven genomen. Deze resulteerden in het bijeenbrengen van informatie binnen Nederland en het uitwisselen van gegevens met de toenmalige Antillen en Aruba. Daarbij ondervond men de stroperigheid en onduidelijkheden waarvan ook in 2015 melding wordt gemaakt. Daarvoor zijn destijds (deels) oplossingen gevonden, mede naar aanleiding van onderzoeken van het College Bescherming Persoonsgegevens. Rond 2010 werd de bundeling van informatie en de uitwisseling daarvan tussen de landen om redenen die de Raad niet heeft kunnen achterhalen, beëindigd.

De Raad juicht toe, dat wordt gezocht naar en gewerkt aan informatie-uitwisseling tussen de landen. Dit mede in het licht van het gegeven dat criminelen en criminele groeperingen in meerdere delen van het Koninkrijk actief zijn, en er criminele relaties bestaan tussen personen in de verschillende delen van het Koninkrijk.

Het is de Raad evenwel gebleken dat bij de (door)ontwikkeling van de informatie-uitwisseling tussen de landen zoals deze in 2015 plaatsvindt de ervaringen die in het betrekkelijk recente verleden zijn opgedaan en de oplossingen die daarbij zijn ontwikkeld die zich thans weer voordoen, niet zijn betrokken.

4.7 DNA

Het Nederlands Forensisch Instituut beheert de DNA-databanken van Nederland, Caribisch Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba. In het Justitieel Vierpartijen Overleg van juni 2013 besloten de Ministers van de verschillende landen tot het bevorderen van wetgeving die de onderlinge vergelijking van profielen die in de verschillende databanken zijn opgenomen mogelijk maakt. In de tweede helft van 2015 was alleen in Aruba die wetgeving tot stand gekomen. Nadien werden daardoor drie 'matches' gevonden tussen DNA in de databank van Aruba en de databanken van de andere landen..

In januari 2016 was de betreffende wetgeving ook in Curaçao in werking getreden. In Sint Maarten was wetgeving aangenomen, maar nog niet in werking getreden. In het JVO van januari 2016 werd afgesproken dat Nederland een Onderlinge Regeling zal opstellen om een eenduidige bescherming

van persoonsgegevens te waarborgen, welk voorstel zal worden voorgelegd aan het JVO in juni 2016.

De in de landen vigerende wetgeving beperkt het aantal profielen dat in de databanken wordt opgenomen. Steeds moet in een concreet onderzoek een concreet onderzoeksbelang zijn, voordat DNA kan worden afgenomen en in elke zaak is een opdracht van de rechter een vereiste voor het opnemen daarvan in de databank., Wetgeving die DNA afname mogelijk maakt bij veroordeelden bestaat sinds 2005 in Nederland, maar niet in de Caribische Koninkrijksdelen.

4.8 Justitiële informatie

De Justitiële informatiedienst (Justid) in Nederland beheert databanken met justitiële informatie uit Nederland, de landen in de voormalige Nederlandse Antillen en Aruba.

De achterliggende gedachte is, dat voor instanties als het OM bij het opvragen van de justitiële documentatie van een verdachte de totale, 'Koninkrijk brede' documentatie beschikbaar komt. De databanken zijn evenwel niet gekoppeld, voor het verkrijgen van de 'Koninkrijk brede' documentatie dienen dus twee databanken te worden geraadpleegd.

Het is de Raad gebleken dat van deze mogelijkheid door de Openbare Ministeries in zowel Nederland als de Caribische Koninkrijksdelen weinig gebruik wordt gemaakt. Relatief veel personen blijken in de justitiële databanken van zowel Nederland als een der Caribische Koninkrijksdelen voor te komen. Aangenomen moet worden dat bij de behandeling en beoordeling van zaken in elk der Koninkrijksdelen een deel van de justitiële documentatie wordt gemist.

De Raad constateert, dat binnen (nagenoeg geheel) Europa de justitiële documentatie is gekoppeld. Elders opgebouwde documentatie wordt daardoor betrokken bij de afdoening van elke zaak. De justitiële documentatie van de landen binnen het Koninkrijk is evenwel niet gekoppeld. Er bestaan geen juridische belemmeringen voor uitwisseling van documentatie tussen de landen. Maar de voor die uitwisseling getroffen voorzieningen resulteren (te) vaak niet in uitwisseling. Waarmee aannemelijk is dat in elk van de delen van het Koninkrijk strafzaken worden beoordeeld en afgedaan terwijl relevante informatie ontbreekt.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1. Voornemens, ambitie en uitvoering

De Raad constateert dat het aan inzicht, voornemens en ambities niet ontbreekt, maar dat deze maar beperkt zijn omgezet in daden. De Raad constateert dat ruim vijf jaar na het formuleren van ambities, slechts zeer beperkt sprake is van een vertaling daarvan naar de praktijk. De Raad heeft er vooralsnog onvoldoende vertrouwen in dat in de nabije toekomst wel substantiële vooruitgang zal worden geboekt. De Raad acht het vorenstaande in het licht van het belang van effectieve criminaliteitsbestrijding in het Caribisch gebied bijzonder zorgwekkend.

5.1.2 Uitgangspunten van de wetgever in relatie tot de aangetroffen praktijk

Uitgangspunt van de wetgever is een gestructureerde vastlegging van informatie en een informatiehuishouding die daarin voorziet. De Raad constateert dat de aangetroffen praktijk een andere is. Met kracht dient te worden ingezet op het inrichten van een praktijk waarin wettelijke bepalingen worden nageleefd. Er mag geen ruimte te bestaan voor de stelling dat vanwege de kleinschaligheid van de BES in redelijkheid niet kan worden verwacht dat wetgeving op dit terrein niet adequaat wordt nageleefd.

5.1.3 Gebrek aan duidelijkheid over mogelijkheden en voorwaarden.

Binnen zowel de opsporingsdiensten als het OM wordt duidelijkheid gemist over de juridische voorwaarden voor het uitwisselen van politiële en justitiële informatie. Dat gemis heeft in de praktijk vergaande consequenties.

5.1.4 Ervaringen uit het verleden

Sinds 2015 worden initiatieven genomen om te komen tot de bundeling van informatie over criminaliteit met een ‘Antilliaanse component’ binnen de grenzen van Nederland, en een uitwisseling van informatie tussen Nederland en de Caribische Koninkrijksdelen. Deze informatiebundeling en –uitwisseling voorzien in een behoefte die zowel in Nederland als in de Caribische delen van het Koninkrijk bestaat. In de periode van 2002 tot en met 2010 was sprake van een gelijke behoefte en soortgelijke initiatieven. Het is de Raad gebleken dat bij de verdere ontwikkeling van het actuele initiatief zich vraagstukken voordoen die ook in de periode na 2002 speelden. Oplossingen en ‘best practices’ uit die periode zijn evenwel niet betrokken bij de actuele ontwikkelingen.

5.1.5 DNA-profielen

Sinds 2013 bestaat het voornemen om de DNA-databanken van de landen te koppelen. In januari 2016 werden hierover door de Ministers van de landen nadere afspraken gemaakt. De Raad gaat er vanuit dat de koppeling zoals voorzien binnen afzienbare tijd een feit zal zijn.
De wetgeving in de Caribische delen van het Koninkrijk beperkt het aantal profielen dat in de onderscheiden databanken kan worden opgenomen. Nederland kent sinds 2005 wetgeving op grond

waarvan het DNA van veroordeelden in de DNA-databank kan worden opgenomen. De Raad acht het geraden dat overeenkomstige wetgeving in de Caribische delen van het Koninkrijk in overweging wordt genomen.

5.1.6 Justitiële documentatie

De bestanden met justitiële documentatie van de landen binnen het Koninkrijk worden beheerd door de Justitiële Informatiedienst in Nederland. De bestanden zijn niet gekoppeld. Wel hebben bevoegde autoriteiten in elk der landen toegang tot de databanken van de andere landen. Van deze mogelijkheid wordt over het algemeen slechts beperkt gebruik gemaakt. Daardoor worden strafzaken afgedaan op grond van incomplete informatie.

5.2. Aanbevelingen

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de minister van Veiligheid en Justitie de volgende aanbevelingen:

1. Neem maatregelen die zijn gericht op professionalisering van de informatiehuishouding van het KPCN.

2. Neem het initiatief dat ertoe zal leiden dat de Openbare Ministeries van de landen komen tot een aanwijzing die voor zowel de opsporingsdiensten in de landen van het Koninkrijk als voor de Openbare Ministeries in de landen duidelijkheid biedt over de mogelijkheden van en voorwaarden voor de uitwisseling van politiële en justitiële gegevens.

3. Leidt het ertoe, dat bij de (verdere) ontwikkeling van een structurele uitwisseling van politie-informatie tussen de landen de in het verleden opgedane ervaringen worden betrokken.

4. Bevorder de totstandkoming van wetgeving die leidt tot het opnemen van DNA-profielen van veroordeelden in de databanken alle Caribische Koninkrijksdelen.