



# Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten?

Een onderzoek naar de invulling van het vervolgingsmonopolie  
en het opportuniteitsbeginsel

# Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten?

Een onderzoek naar de invulling van het vervolgingsmonopolie  
en het opportuniteitsbeginsel

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Juli 2015



# Inhoudsopgave

<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
<b>Summary and recommendations</b>	<b>15</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>23</b>
1.1 Aanleiding	23
1.2 Doel- en probleemstelling	23
1.3 Werkdefinitie klassenjustitie	24
1.4 Onderzoeksaanpak	25
1.4.1 Voorbereidende fase	25
1.4.2 Veldwerk	25
1.4.3 Rapportage	26
1.5 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek	26
1.6 Leeswijzer	27
<b>2. Formeel en beoordelingskader</b>	<b>29</b>
2.1 Taakstelling en bevoegdheden Openbaar Ministerie	29
2.2 Opportuniteit	31
2.3 Normering opportuniteit	32
2.4 Beoordelingskader	34
<b>3. Uitvoeringspraktijk</b>	<b>37</b>
3.1 Opsporing en vervolging	37
3.1.1 <i>Casescreening</i> en prioritering door het Korps Politie Sint Maarten	39
3.1.2 Capaciteitsproblemen	39
3.1.3 Nieuwe zaken en zaken met voorlopige hechtenis gaan voor andere zaken	40
3.1.4 Weinig ruimte voor haalzaken	41
3.1.5 Haalbaarheid van de zaak en complexiteit	41
3.1.6 Operationele aansturing recherche door officier van justitie	42
3.1.7 Bemensing Openbaar Ministerie vanuit Nederland	42
3.1.8 Status van de verdachte: <i>high profile</i> vs regulier	42
3.1.9 Maatschappelijk/rechtsordelijk belang	44
3.1.10 Scheiding beheer en gezag Landsrecherche	44
3.2 Tot slot	45
<b>4. Beoordeling</b>	<b>47</b>
4.1 Publieke perceptie	47
4.2 Beoordelingskader	48
4.2.1 Legaliteitsbeginsel	48
4.2.2 Gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur	50
4.2.3 Rechtszekerheid	53
4.2.4 Transparantie	54
4.3 Eindoordeel	55

<b>5.</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>57</b>
5.1	Formeel kader	57
5.2	Uitvoeringspraktijk	57
5.3	Beoordeling	58
5.4	Aanbevelingen	59
5.4.1	Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten	59
5.4.2	Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van de Landsrecherche	59
5.4.3	Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie	60

## Lijst met gebruikte afkortingen

AG	Advocaat-generaal
Hof	Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
Landsbesluit Landsrecherche	Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regelende de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche
MvT	Memorie van toelichting
OM	Openbaar ministerie
OvJ	Officier van justitie
Parket van de PG	Parket van de Procureur-Generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
PG	Procureur-generaal
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
Rijkswet Openbaar Ministeries	Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Politie	Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SV	Wetboek van Strafvordering



## Voorwoord

De minister van Justitie van Sint Maarten heeft op 18 september 2014 op grond van artikel 21 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving aan de Raad voor de rechtshandhaving verzocht een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie in Sint Maarten in het algemeen omgaat met het hem toebedeelde vervolgingsmonopolie en invulling geeft aan het daarmee samenhangende opportuniteitsbeginsel. Aanleiding voor het verzoek was een vonnis van het Gerecht in Eerste Aanleg inzake verkiezingsfraude, ook bekend als de Masbangusa-zaak. In deze zaak, waarin de woorden 'schijn van klassenjustitie' voorkomen, werd de integriteit van het Openbaar Ministerie als instituut, maar ook van een aantal aldaar werkzame personen, publiekelijk in twijfel getrokken. De minister stelt in zijn verzoek dat de perceptie, zowel binnen als buiten Sint Maarten, dat mogelijk ongerechtvaardigd selectief te werk wordt gegaan bij de opsporing en vervolging van verdachten, nog eens wordt versterkt door het beeld dat het Openbaar Ministerie jarenlang andere zogeheten 'high profile' strafzaken, waarbij sprake was van vermeende betrokkenheid van bepaalde personen die door hun functie of positie, blootgesteld zijn aan de publiekelijk aandacht (bijvoorbeeld politieke gezagsdragers), ogenschijnlijk onaangeraakt laat. Terwijl 'de gewone man' die in de fout gaat wel (snel) voor de rechter zou worden gebracht.

De Raad heeft welwillend op het verzoek van de minister van Justitie gereageerd en een onderzoek uitgevoerd dat tot doel had vast te stellen of en zo ja in hoeverre binnen het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie van Sint Maarten sprake is van ongerechtvaardigde selectiviteit.

In Sint Maarten is het zeer goed mogelijk dat verdachten in bepaalde categorieën strafzaken minder vaak onderwerp van strafrechtelijk onderzoek of vervolging zijn dan in andere zaken. Dat impliceert selectiviteit. De redenen voor deze selectiviteit zijn echter niet gelegen in de persoon van de verdachte. De oorzaak lijkt te liggen in de randvoorwaarden van het opsporingsonderzoek en de (on)mogelijkheid de bewijslast rond te krijgen. Deze situatie is van een geheel andere orde en heeft betrekking op de relatief geringe slagkracht van het rechtshandhavingsapparaat op Sint Maarten.

De Raad constateert dat het huidige niveau van de rechtshandhaving op Sint Maarten tot maatschappelijke onvrede leidt en bijdraagt aan de beeldvorming dat het parket Sint Maarten selectief optreedt op basis van criteria met betrekking tot individuele personen, tegen wie een verdenking bestaat.

Die beeldvorming kan echter niet aan het Openbaar Ministerie toegerekend worden. De Raad voor de rechtshandhaving heeft geen informatie gevonden waaruit blijkt dat het parket Sint Maarten ongerechtvaardigd selectief is in haar opsporings- en vervolgingsbeleid.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad dankt de personen die zijn benaderd nogmaals zeer hartelijk voor hun medewerking.

### DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. F.E. Richards, voorzitter

mr. T.P.L. Bot

mr. G.H.E. Camelia.





# Samenvatting en aanbevelingen

## Samenvatting

### Inleiding

Op 18 september 2014 heeft de minister van Justitie van Sint Maarten, op grond van artikel 21 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) verzocht een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in Sint Maarten in het algemeen omgaat met het hem toebedeelde vervolgingsmonopolie en invulling geeft aan het daarmee samenhangende opportuniteitsbeginsel. De minister zag aanleiding voor het verzoek omdat na een vonnis van het Gerecht in Eerste Aanleg inzake verkiezingsfraude, ook bekend als de Masbangu-zaak, waarin de woorden 'schijn van klassenjustitie' voorkomen, in Sint Maarten de integriteit van het Openbaar Ministerie als instituut, maar ook van een aantal aldaar werkzame personen, publiekelijk in twijfel werd getrokken.<sup>1</sup> De minister stelt in zijn verzoek dat de perceptie, zowel binnen als buiten Sint Maarten, dat mogelijk ongerechtvaardigd selectief te werk wordt gegaan bij de opsporing en vervolging van verdachten, nog eens wordt versterkt door het beeld dat het Openbaar Ministerie jarenlang andere zogeheten 'high profile' strafzaken, waarbij sprake was van vermeende betrokkenheid van bepaalde personen die door hun functie of positie, blootgesteld zijn aan de publiekelijk aandacht (bijvoorbeeld politieke gezagsdragers), ogenschijnlijk onaangeraakt laat. Terwijl 'de gewone man' die in de fout gaat wel (snel) voor de rechter zou worden gebracht.

De Raad heeft het verzoek van de minister van Justitie ingewilligd en een onderzoek uitgevoerd dat tot doel had vast te stellen of en zo ja in hoeverre binnen het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie van Sint Maarten sprake is van ongerechtvaardigde selectiviteit. De probleemstelling luidt:

*“Wat is binnen de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? En hoe wordt dat beleid toegepast in de praktijk?”*

De Raad heeft hiertoe het wettelijk kader en beleid in kaart gebracht en getoetst of het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM voldoet aan de beginselen van behoorlijke rechtspleging, zijnde het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur en transparantie. Tevens heeft de Raad bekeken in hoeverre de onder het publiek levende verschillende negatieve percepties over het OM stroken met de werkelijkheid. Hiertoe zijn onder meer 6 strafzaken waarbij *high officials* betrokken zouden zijn geanalyseerd op beslissingen ten aanzien van de overwegingen voor de opsporing en vervolging.

### Formeel kader

De inrichting van het opsporingsapparaat van Sint Maarten is wettelijk primair geregeld in de Rijkswet Openbare Ministeries, de Rijkswet politie en het Landsbesluit Landsrecherche. In het Wetboek van Strafvordering wordt de opportuniteit voor de vervolging erkend als leidend beginsel. Het Openbaar ministerie treedt op als vertegenwoordiger van de samenleving, hiertoe is de vervolging van strafbare feiten geheel in handen gelegd van het Openbaar Ministerie. Naast het vervolgingsmonopolie geldt voor het OM onder meer het in de wet verankerde opportuniteitsbeginsel, inhoudende dat de officier van justitie zelf beslist of hij al dan niet tot vervolging van een strafbaar feit overgaat. Het aanbod van (potentiele) strafzaken is namelijk een veelvoud van wat de opsporingsdiensten en het OM kunnen onderzoeken. Het opportuniteitsbeginsel impliceert derhalve selectiviteit en dat keuzes gemaakt moeten worden. De opportuniteit wordt begrensd door formele aanwijzingen en richtlijnen, beleidsvoornemens, de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers en de beginselen van behoorlijke rechtspleging.

Uit de interviews wordt duidelijk dat geen verdere formele inkadering van het opportuniteitsbeginsel plaatsvindt dan conform hetgeen in de wet is vastgelegd. Van de zijde van de PG zijn geen algemene of bijzondere aanwijzingen of richtlijnen van kracht die het Openbaar Ministerie aanzetten op bepaalde categorieën feiten of (potentiële) justitiabele met voorrang opsporingsonderzoek te doen dan wel met prioriteit te vervolgen. Ook de minister van Justitie heeft geen algemene en bijzondere aanwijzingen uitgevaardigd ten aanzien van opsporing en vervolging

<sup>1</sup> Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, 25 augustus 2014, NJFS 2014/219.

door het OM. Het Openbaar Ministerie formuleert wel jaarlijks voor Sint Maarten – zo blijkt uit de jaarplannen – zelf beleidsprioriteiten, waarvan *high profile* zaken tot nu toe geen onderdeel uitmaken. De Raad kon niet cijfermatig nagaan in hoeverre het OM de geprioriteerde zaken al dan niet oppakte.

De procureur-generaal beschikt over een Landsrecherche en oefent over deze dienst voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde het gezag en toezicht uit, terwijl de verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer over dezelfde dienst bij de minister van Justitie van Sint Maarten berust.

Het OM is voor de vervolgingsbeslissing van Statenleden en ministers afhankelijk van een vervolgingsbevel van het Hof, zo bepaalt de Landsverordening vervolging politieke gezagdragers.

#### *Factoren van invloed op selectie en sturing van zaken*

Een achttal factoren zorgt ervoor dat het parket in Sint Maarten minder kan selecteren en sturen in het aanbod van opsporingsonderzoeken dan het wettelijk kader suggereert. Tevens kwam uit de inspectie een tweetal factoren naar voren die een rol spelen bij de prioritering en uitvoering van onderzoeken.

De eerste factor betreft de *casescreening* en prioritering door het KPSM, waar de Raad reeds in zijn rapport ‘*Het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*’ uitgebreid aandacht aan heeft besteed. De selectiesystematiek prioriteert automatisch de *high impact crimes* – zoals moord en gewapende overvallen. Opsporingsonderzoek naar misdrijven met lagere prioritering komen daardoor vaak in de knel wat tot gevolg heeft dat de kans dat in dergelijke strafzaken vervolgd wordt lager is dan zaken met *high impact crimes*. Dit leidt tot collectieve selectiviteit ten aanzien van bepaalde categorieën strafbare feiten, inhoudende dat de beleidskeuzes (prioriteringen) ervoor zorgen dat bepaalde categorieën strafbare feiten en dus bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen structureel differentieel behandeld worden.

Verder kwam als tweede factor het capaciteitsprobleem bij zowel het OM als de Landsrecherche en het KPSM naar voren. De Landsrecherche beschikt slechts beperkt over fiscale en financiële expertise. Een gebrek aan capaciteit bij de opsporingsdiensten raakt direct aan de sturing en inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Om onder meer de voortgang van door de PG gescreende en geselecteerde zaken van de Landsrecherche te bewaken is onlangs een stuurgroep Landsrecherche opgericht.

De Raad meent dat de Landsrecherche op sterkte gebracht dient te worden zodat het OM niet alleen een gezondere verdeling kan aanbrenge in de verschillende soorten brengzaken, maar dat de Landsrecherche zodoende ook kan toe komen aan de in de jaarplannen van het OM genoemde geprioriteerde haalzaken.

De Raad meent dat een beroep van het OM op het gebrek aan capaciteit en expertise in de eigen gelederen weliswaar een tijdelijk houdbare verklaring kan zijn waarom (bepaalde) zaken (zijn) blijven liggen, zaken beperkt worden gehouden en haalzaken niet opgepakt kunnen worden. Echter, het OM kan hier niet onbeperkt een beroep op blijven doen. Als de randvoorwaarden voor een gedegen opsporingsonderzoek niet worden aangepakt, houdt dat de huidige systematiek in stand dat bepaalde zaken in tegenstelling tot andere vaak eenvoudigere zaken minder vaak opgepakt worden. Dat is volgens de Raad een uiterst ongewenste situatie.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat door middel van uitgaande bijstandsverzoeken aan Nederland getracht wordt om de gevolgen van de capaciteitsproblemen te beperken, echter blijkt inwilliging ervan vast te lopen op te algemeen geformuleerde verzoeken van de kant van Sint Maarten.

De derde factor is dat nieuwe zaken en zaken met voorlopige hechtenis een verdringend effect hebben op andere zaken in onderzoek. Nu de zaken met voorlopige hechtenis veelal zaken van het KPSM betreffen en in de zaken van de Landsrecherche veelal geen verdachte in voorlopige hechtenis zit, hebben de zaken met een voorlopig gehechte voorrang op de zaken van de Landsrecherche, waaronder dus ook *high profile* zaken. Deze gang van zaken zijn aldus indirect van invloed op de aandacht en sturing van het OM, omdat deze hierdoor uitgaat naar de nieuwe zaken en zaken met een voorlopige gehechte en de andere zaken door deze omstandigheden blijven liggen.

Het aantal brengzaken overstijgt het aantal haalzaken van het korps aanzienlijk. Het aantal haalzaken van het korps is tot op heden dus zeer beperkt, terwijl de Landsrecherche überhaupt nog geen haalzaken in onderzoek heeft kunnen nemen. Dit is de vierde factor die van invloed is op de sturing en selectie van zaken.

Als vijfde factor speelt de haalbaarheid en complexiteit van de zaak een rol. De haalbaarheid en complexiteit van de zaak blijkt ook een doorslaggevende factor te zijn voor de opsporingsbeslissing. Door het gebrek aan capaciteit en expertise blijkt het rond krijgen van het bewijs in met name economische en financiële delicten zeer moeilijk. Het gebrek aan expertise is derhalve van negatieve invloed op de pakkans.

Verder is als zesde factor benoemd dat in de praktijk geen operationele aansturing van de recherche plaatsvindt door de officier. De opsporingsdiensten beslissen in beginsel zelf welke rechercheur wanneer op welke zaak ingezet wordt. Indien rechercheurs elders ingezet worden dient de officier hiervan tijdig op de hoogte gesteld te worden. Dit is tot op heden nog niet altijd het geval.

Als zevende factor geldt dat het parket Sint Maarten, voor wat betreft de officieren, volledig bemenst wordt vanuit Nederland. Vroegtijdig vertrek is van negatieve invloed op de continuïteit binnen het parket en maakt de organisatie kwetsbaar. Gewenst is een uitwerking van personeelsbeleid dat zich specifiek richt op Sint Maarten.

De achtste factor is de maatschappelijke status van de verdachte. Een meerderheid van de respondenten gaf aan geen en een enkeling meende juist wel aanwijzingen te hebben dat het OM in het onderzoek en de strafvordering de maatschappelijke status van de verdachte (*high officials* versus de gewone burger) een rol laat spelen bij het al dan niet opsporen of vervolgen. Het OM zou volgens velen niet anders omgaan met *high officials* dan met de gewone burger.

De formele bepalingen van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers zorgen ervoor dat bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen, zijnde ministers en Statenleden, structureel differentieel behandeld worden. De Raad is van oordeel dat hierdoor sprake is van collectieve selectiviteit. Deze landsverordening plaatst de ministers en statenleden in een andere rechtspositie en bevoorrecht hen in geval van verdenking: het OM is afhankelijk van een vervolgingsbevel van het Hof van Justitie, die de verdachte eerst in de gelegenheid dient te stellen te worden gehoord. De beperkingen die deze landsverordening - ook bij commune delicten - het Openbaar Ministerie oplegt, is direct van invloed op de opsporings- en veroordelingskans van deze categorie verdachten, in vergelijking met de gewone '*man in the streets*'. De overheid van Sint Maarten heeft er bewust voor gekozen om deze beperkingen ook voor wat betreft commune delicten in te voeren. Het OM kan deze vorm van selectiviteit en ongelijkheid niet worden tegengeworpen. Een dergelijke beperking heeft de Raad in andere moderne rechtssystemen niet kunnen terugvinden. De keuze voor deze vergaande vorm van rechtsbescherming ten aanzien van een bepaalde categorie personen is er kennelijk in gelegen dat de wetgever de vervolging van politieke gezagsdragers - niet alleen voor ambtsdelicten, maar ook voor wat betreft commune delicten - met extra waarborgen<sup>2</sup> heeft willen omkleden om de kans op een politiek gemotiveerd proces tot een minimum te beperken en de rechtsgevolgen voor de rechtspositie die de wet aan een formele verdenking van een strafbaar feit verbindt, niet anders dan na zorgvuldige toetsing door een rechter in werking te laten treden. Voor deze vorm van ongelijkheid (selectiviteit) dient een objectieve en redelijke rechtsvaardigingsgrond aanwezig te zijn: Een rechtvaardiging voor deze landsverordening moet worden gevonden in de toets of de landsverordening een legitiem doel dient en noodzakelijk en evenredig is in een democratische rechtsstaat.<sup>3</sup> Een dergelijke toetsing is niet aan de Raad voorbehouden.

Gerechtvaardigd of niet, in de uitvoering bestaan bezwaren tegen de reikwijdte van de landsverordening ten aanzien van commune delicten en bestaan knelpunten ten aanzien van de interpretatie van de landsverordening. Voor wat betreft de bezwaren tegen de opname van commune delicten in de landsverordening is het niet aan de Raad maar in eerste instantie aan de wetgever om te bezien of de landsverordening bijna vijf jaar na inwerkingtreding in het licht van de door de praktijk benoemde bezwaren geëvalueerd dient te worden en de verordening wellicht aanpassing behoeft. Los daarvan is toetsing voorbehouden aan de rechter.

Voor wat betreft de interpretatie van de landsverordening bestaat geen overeenstemming of de landsverordening zich al dan niet uitstrekt over de in de opsporingsfase gebezigde opsporingsmiddelen waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. In een zaak van dit jaar heeft de rechter-commissaris een vordering tot

<sup>2</sup> Ook in de Nederlandse grondwet is voorzien in een extra waarborg. In artikel 119 van de Grondwet is voorzien in een bijzondere procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers wegens ambtsmisdriven: zij worden vervolgd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad berecht na bevel van de Regering of Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Criteria voor toetsing van regelgeving aan artikel 14 EVRM (protocol 12).

huiszoeking ter inbeslagneming afgewezen omdat de vordering volgens deze rechter aangemerkt diende te worden als een 'daad van vervolging' in de zin van artikel 123 lid 1 Staatsregeling en artikel 2 van de betreffende landsverordening.<sup>4</sup> De vraag is of zo een vergaande beperking in de *opsporingsfase* evenredig is, gegeven het nagestreefde doel of dat dit doel voorbij geschoten wordt, nu de wet geen gevolgen verbindt aan de rechtspositie in geval van een niet geformaliseerde verdenking van een strafbaar feit in de opsporingsfase. Naar de Raad begrijpt ligt een dergelijke vraag thans voor aan de Hoge Raad.

De Raad constateert dat bepaalde opsporingsonderzoeken anders zijn ingericht en dat inventief – binnen de kaders van de wet – met bepaalde opsporingsmethoden en bevoegdheden is omgesprongen ten einde de benodigde bewijslast alsnog te vergaren. Deze constatering wijst eerder in de richting dat het OM ondanks de beperkingen, alsnog tracht *high profile* verdachten te vervolgen.

De overige twee factoren betreffen het maatschappelijk/rechtsordelijk belang en de scheiding tussen het beheer en het gezag over de Landsrecherche.

Diverse geïnterviewden binnen en buiten het OM menen dat het maatschappelijke rechtsordelijk belang een argument voor het OM zou moeten zijn om een zaak te prioriteren. Dit betekent dat zij vinden dat zaken waarbij *high officials* als verdachten worden aangemerkt meer de aandacht zouden moeten hebben dan thans het geval is.

Voor wat betreft de Landsrecherche heeft de wetgever een scheiding aangebracht tussen het beleid en beheer enerzijds en het gezag en toezicht anderzijds. Het beleid en beheer vindt plaats door de minister van Justitie en het gezag en toezicht door de PG. . Hoewel de meningen verdeeld zijn over de door de wetgever aangebrachte scheiding, meent de Raad dat dit afdoende is. Wel is de Raad van mening dat de minister beleid dient op te stellen ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend beheer in acht worden genomen.

#### *Voorbeeldfuncties*

De Raad benadrukt het belang van het onderzoeken van vermeende misstanden van personen met een voorbeeldfunctie. Indien dit soort zaken geen onnodige vertragingen ondergaan en onderzocht worden, wordt hiermee een duidelijk signaal afgegeven naar de gehele samenleving dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Dit bevordert het vertrouwen van de samenleving in de rechtshandhaving en zou van positief effect kunnen zijn op de verklaaringsbereidheid van burgers. Overigens, het OM vervult zelf ook een voorbeeldfunctie. Misstanden bij het OM stralen negatief af op en blijven lang kleven aan het Openbaar Ministerie. Echter kan het OM en de huidige medewerkers hier niet blijvend verantwoordelijk voor worden gehouden.

#### *Geen sprake van onrechtvaardige selectiviteit*

Uit de analyse van de 6 strafzaken en de resultaten van de interviews blijkt dat de Raad geen informatie heeft gevonden waaruit blijkt dat het parket Sint Maarten het legaliteitsbeginsel schendt of onrechtvaardig selectief is in haar opsporings- en vervolgingsbeleid. Dat wil zeggen: de Raad constateert dat het OM bij zijn beslissingen over de opsporing en vervolging de persoon van de verdachte niet rechtstreeks laat meewegen. Indicaties voor een schending van het rechtsgelijkheidsbeginsel als gevolg van de wijze waarop het Openbaar Ministerie de opsporing en vervolging van strafbare feiten invult heeft het onderzoek niet opgeleverd.

Gedurende het inspectieonderzoek van de Raad heeft het Hof in de 'Masbangu-zaak' uitspraak gedaan in hoger beroep.<sup>5</sup> Het Hof concludeerde dat uit het dossier en het verhandelde ter terechtzitting blijkt dat er geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld. De vonnissen van het Gerecht in eerste aanleg zijn derhalve door het Hof vernietigd en de zaken zijn terugverwezen naar het Gerecht in eerste aanleg, alwaar de zaken alsnog inhoudelijk behandeld dienen te worden.

Naast de zaken die de Raad zelf op basis van analyse van de (sociale) media selecteerde werden aanvullend nog enkele zaken door respondenten genoemd waarin sprake zou zijn van onrechtvaardige selectiviteit. Natrekking van die zaken door de Raad, wijst uit dat daarvan geen sprake is geweest.

<sup>4</sup> Gerecht in eerste aanleg Sint Maarten, 6 maart 2015, ECLI:NL:OGEAM:2015:2.

<sup>5</sup> Gemeenschappelijk Hof van Justitie, 5 mei 2015, zaaknummer H 165/14. In deze zaak is de officier van justitie door het Gerecht in eerste aanleg niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Wel constateert de Raad dat verschillende strafzaken (met *high officials* als verdachte) onnodig lang zijn blijven liggen. Binnen de opsporingsketen heeft dat ook tot vraagtekens geleid. Terwijl bewijs en vervolgingsindicaties voldoende aanwezig waren, heeft het OM er evengoed zeer lang over gedaan om over te gaan tot vervolging. De Raad heeft daarvoor geen plausibele verklaring kunnen ontdekken. Verder is gebleken dat de betrokkenen niet worden ingelicht over in zaken genomen beslissingen. Daarmee hebben niet alleen de verdachten onnodig lang in het ongewisse verkeer maar is naar het oordeel van de Raad ook impliciet aan de maatschappij een ongewenst signaal afgegeven dat bepaalde strafbare feiten kennelijk straffeloos gepleegd kunnen worden dan wel dat de vervolging van *high officials* kennelijk geen prioriteit geniet bij het parket Sint Maarten. De Raad is van oordeel dat het rechtszekerheidsbeginsel daarmee onvoldoende in acht is genomen.

#### *Externe communicatie*

Vanwege de onderzoeksbelangen vereist strafrechtelijk onderzoek nu eenmaal dat niet zonder meer gecommuniceerd kan worden over lopende zaken of gesloten zaken waarin in het dossier restinformatie aanwezig is die mogelijk nog voor toekomstige zaken gebruik kan worden. De Raad constateert dat het Openbaar Ministerie op diverse manieren informatie publiekelijk beschikbaar stelt. Echter uit het onderzoek is gebleken dat bepaalde hardnekkige negatieve beelden deels te wijten zijn aan de wijze waarop het OM extern communiceert. Ten aanzien van die communicatie constateert de Raad dan ook verbetermogelijkheden. Tegelijkertijd constateert de Raad ook dat als gevolg van het feit dat de functies van (hoofd)officier van justitie tot nog toe volledig vanuit Nederland bemenst wordt, bij de bevolking een beeld bestaat van het OM als ‘wit bolwerk’. Een bolwerk dat bovendien, als gevolg van de terughoudende opstelling in de externe communicatie tot nog toe als meer ‘gesloten’ werd ervaren dan gewenst. De Raad meent dat het OM de reeds ingeslagen koers ten aanzien van een meer proactieve communicatie vast dient te houden en in aanvulling daarop expliciet communicatiebeleid dient te formuleren.

#### *Niveau van de rechtshandhaving in Sint Maarten*

De Raad hecht er tot slot aan op te wijzen dat veel van de factoren die het opportuniteitsbeginsel voor het OM op Sint Maarten inperken, een exponent zijn van een achterliggend probleem dat zowel in dit onderzoek als in andere onderzoeken van de Raad naar voren komt: de relatief geringe slagkracht van het rechtshandavingsapparaat op Sint Maarten. De Raad constateert dat het huidige niveau van de rechtshandhaving op Sint Maarten tot maatschappelijke onvrede leidt en bijdraagt aan de beeldvorming dat het parket Sint Maarten selectief en niet doortastend optreedt.

## Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

### *Aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten:*

1. Onderzoek de specifieke mogelijkheden binnen zowel het land Sint Maarten als in het Koninkrijk om de slagkracht van de rechtshandhaving door het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten te versterken.

### *Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Landsrecherche:*

2. Zorg overeenkomstig de wet voor een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen.
3. Draag zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het formatieplan op sterkte komt zodat het gebrek aan capaciteit en expertise structureel ondervangen wordt.
4. Draag zorg voor een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche.
5. Implementeer het verbeterplan van de Landsrecherche.

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

6. Draag zorg dat het OM overeenkomstig de wet binnen een redelijke termijn een strafzaak behandelt en zo spoedig mogelijk tot zijn beslissing tot vervolging overgaat.
7. Houd de ingeslagen koers ten aanzien van meer proactieve communicatie vast en formuleer in aanvulling daarop expliciet communicatiebeleid.
8. Bevorder dat bij het Openbaar Ministerie in samenwerking met het Openbaar Ministerie in Nederland een personeelsbeleid wordt uitgewerkt dat zich specifiek richt op Sint Maarten en de efficiëntie en continuïteit en de expertise van het parket in Sint Maarten ten goede komt.
9. Moderniseer het bedrijfsprocessensysteem PRIEM.
10. Bevorder dat de uitgaande bijstandsverzoeken binnen het Koninkrijk voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

# Summary and recommendations

## Summary

### Introduction

On September 18<sup>th</sup> 2014, the Minister of Justice of St. Maarten, based on Article 21 of the Kingdom Law regulating the Council on Law Enforcement, requested the Council on Law Enforcement (hereinafter: the Council) to conduct an inspection into how the Public Prosecutor's office (hereinafter: prosecutor's office) in Sint Maarten, generally executes its monopoly to prosecute and how content is given to the related discretionary principle of expediency. The minister was prompted to have this investigation conducted after a judgment of the Court of First Instance on electoral fraud, also known as the Masbangu-case, in which the words "semblance of class justice" were used as a motivation to declare the prosecutor inadmissible. In Sint Maarten, the judgment did not only question the integrity of the prosecutor's office, as an institution, but also of those individuals working there.<sup>6</sup> The Minister states in his letter that the perception, both on and outside of Sint Maarten that possibly unjustified selectivity occurs during the investigation and prosecution of suspects, is reinforced by the perception that the prosecutor's office over the years, seemingly left untouched other 'high profile' criminal cases, which allegedly involve certain persons exposed to public attention by virtue of their function or position (for example political figures). This while the "the man on the street" who does something wrong, finds himself before the judge in relatively short time.

The Council has accepted the request of the Minister of Justice and conducted an inspection which aimed to determine whether and to what extent, in the investigation and prosecution policies of the prosecutor's office of St. Maarten, there is unjustified selectivity. The central question in this report is:

*"What is with regards to the enforcement of criminal law the investigation and prosecution policy of the public prosecutor's office? And how is this policy applied in practice?"*

The Council has, for this purpose, taken into consideration the legal framework and policies and looked at whether the investigation and prosecution policy of the prosecutor's office complies with the principles of proper legal justice, namely the principle of legality, principle of legal certainty, principle of equality and prohibition of arbitrariness, and transparency. The Council also examined to what extent the negative perceptions concerning the prosecutor's office, existing among the public, correspond with reality. For this purpose six criminal cases, in which high officials were allegedly involved, were analyzed on the decisions taken by the public prosecutor's office regarding the considerations for investigation and subsequent prosecution.

### Formal framework

The establishment of the investigative apparatus of St. Maarten is legally stipulated primarily in the Kingdom law on public prosecutor's offices, the Kingdom law on Police and the National Decree National detectives. The code of criminal procedures acknowledges the expediency to prosecute as a guiding principle. The prosecutor's office acts as the representative of society; as such, the prosecution of criminal acts lies entirely in the hands of the prosecutor's office. Besides its monopoly position, the role of the prosecutor's office includes the discretionary principle of expediency enshrined in law, taking into consideration that the prosecutor decides whether or not to proceed with prosecution of a criminal offense. The supply of (potential) criminal cases is in fact larger than the amount of cases the investigators and prosecutors can in fact investigate. The discretionary principle of expediency therefore implies selectivity and that choices must be made. The discretion is limited by formal instructions and guidelines, policy intentions, the National Ordinance prosecution of political authorities and the principles of proper legal justice.

From interviews conducted, it is clear that no further formal framing of the discretionary principle of expediency is applied than what is stipulated by law. For the public prosecutor, there are no general or specific instructions or guidelines in place that instruct the prosecutor to handle certain categories of offenses or (potential) offenders

<sup>6</sup> Court in first instance St. Maarten, August 25 2014, NJFS 2014/219.



with priority. Neither has the Minister of Justice issued any special instructions regarding investigations and prosecution by the prosecutor's office. The prosecutor's office does formulate for St. Maarten - according to the annual plans - policy priorities on annual basis. High profile cases have thus far not been a part of those. The Council could not back up with figures to what extent the prosecution did or did not follow up with prioritized cases.

The Solicitor General has jurisdiction over the National Detectives (Landsrecherche) and exercises the authority and supervision over these detectives, with regards to the enforcement of the criminal law. The responsibility for the policy and management of the National Detectives lies with the Minister of Justice of St. Maarten.

According to the National ordinance prosecution of political authorities (Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers) the public prosecutor's office is dependent on a Court order to prosecute members of parliament and ministers.

#### *Factors that influence the selection and control on cases*

Eight factors result in the situation that the prosecutor's office in St. Maarten selects and controls fewer cases off the supply of criminal investigations than what is suggested by the legal framework. The inspection also revealed two factors which play a role in the prioritization and carrying out of investigations.

The first factor relates to the case screening and prioritization by the St. Maarten police force, to which the Council already dedicated extensive attention in its report, "*The public prosecutor's office and incident-based investigations in St. Maarten*". The selection system automatically prioritizes high impact crimes - such as murder and armed robbery. Criminal investigations into crimes with lower priority thus, often, get lower priority with the result that the chances of criminal prosecution in such cases is lower than with *high impact* crimes. This leads to collective selectivity with respect to certain categories of criminal offenses, meaning that policy choices (prioritizing) ensure that certain categories of offenses and thus certain categories of (potential) offenders are structurally treated differently.

A second factor is, furthermore, the capacity problem at the public prosecutor's office, the National Detectives and the St. Maarten police force. The National Detectives only have limited tax and financial expertise. A lack of capacity for law enforcement directly affects the control and use of (special) investigative powers. To safeguard the monitoring and progress of screened and selected cases by the prosecutor's office, the National Detectives recently set up a steering group National Detectives.

The Council therefore believes that the National Detectives should be strengthened so that the prosecutor's office can not only make a healthier division among the various types of cases, but that the National Detectives can also investigate the prioritized '*haalzaken*', as mentioned in the annual plans of the prosecutor's office.<sup>7</sup>

The Council considers that a plea by the prosecution with regards to the lack of capacity and expertise at the public prosecutor's office can be an explanation why (some) cases are not (yet) attended to, prosecuted cases are kept limited and '*haalzaken*' are not pursued. However, the prosecutor's office cannot remain making these appeals, with no end in sight. If the conditions for conducting a proper investigation are not addressed, this would imply that the current system will be maintained and that certain cases contrary to simpler cases are less frequently handled. The Council would consider this is a very undesirable situation.

Additionally, the inspection shows that outgoing requests for assistance in law enforcement are made to the Netherlands, to attempt to limit the effects of the capacity shortage, but that these requests are not approved because the requests made by St. Maarten are too general.

The third factor is that new cases and cases with suspects in temporary custody have a displacing effect on other cases under investigation. Now that cases with suspects in temporary custody concern those of the police department and those of the National Detectives, where often there is no suspect in custody, those cases with a suspect in temporary custody take precedence over the cases of the National Detectives, including high profile

<sup>7</sup> Often a distinction is made in the investigation between '*brenzaken*' and '*haalzaken*'. '*Brenzaken*' are those cases that come to the attention of the police through a notification, declaration or act. In '*haalzaken*' the cases involve those pursued as a project to be taken up by the investigating parties following for example CID information or other signals that indicate a suspicion of offenses that constitute serious breach of security and / or quality of life and / or harm to social integrity.

cases. This state of affairs, thus, indirectly influences the attention and control of the prosecutor's office, since it operates from the point of departure of handling the new cases and cases with a suspect in temporary custody, through which other cases remain unattended to.

The number of '*brenzaken*' exceeds the number of '*haalzaken*' considerably. The number of '*haalzaken*' of the St. Maarten police force is very limited until now, whilst the number of '*haalzaken*' of the National Detectives is nil. This is the fourth factor which affects the control and selection of cases.

The fifth factor is the feasibility and complexity of the case. The feasibility and complexity of the case also appears to be a decisive factor for the decision whether or not to investigate a case. Due to the lack of capacity and expertise, gathering all the evidence, in particular in the case of economic and financial offenses, becomes very difficult. Therefore, the lack of expertise has a negative impact on the likelihood of complex cases being discovered by law enforcement.

A sixth factor is that practice demonstrates that operational control over the detective carrying out the investigation does not lie with the prosecutor. The investigative services, in principle, decide for themselves what detective to assign to which case. If investigators are deployed elsewhere, the prosecutor must be informed thereof, in a timely manner. This is up to now, still, not always the case.

The seventh factor is that the prosecutor's office on St. Maarten, with regards to the prosecutors, is fully staffed from the Netherlands. Early departure has a negative impact on the continuity within the prosecutor's office and makes the organization vulnerable. What is desired is a development of a human resources policy that focuses specifically on St. Maarten.

The eighth factor is the social status of the suspect. A majority of interviewees, with the exception of a few, responded not to have concrete indications that the prosecutor's office allows the social status of the suspect (*high officials* versus ordinary citizens) to play a role in whether or not investigation or prosecution takes place. The prosecutor's office, does not handle cases with *high officials* differently than cases with ordinary citizens, according to many.

The formal provisions of the National Ordinance prosecution of political authorities ensure that certain categories of (potential) offenders, being parliament members and ministers, are structurally treated differently. The Council believes that this results in collective selectivity and inequality. This ordinance gives ministers and parliament members a different legal status and offers them advantage in case of suspicion: the prosecutor's office depends on a prosecution order from the Court of Justice, which must first give the suspect the opportunity to be heard. The restrictions that this ordinance imposes on the prosecutor's office affect the chances to investigate - also in cases of general offenses - and prosecute suspects falling in this category of (exempted) individuals, compared to those with respect to the ordinary man in the streets. The government of St. Maarten has explicitly chosen to also include general offenses in these restrictions.

The public prosecutor's office cannot be held responsible for this form of selectivity and inequality. Such a restriction could not be found by the Council in other modern legal systems. The choice for this advanced form of legal protection, with regards to a certain category of persons, seems to lie in the fact that the legislature wanted to have additional safeguards<sup>8</sup> against politically motivated cases in the prosecution of political authorities - not just for misfeasance, but also in terms of general offenses. This to reduce to a minimum the legal consequences for the legal status of the suspect which the law attaches to a formal suspicion of a criminal offense, which is to take effect after careful review by a judge. For this form of inequality (selectivity) an objective and reasonable justification must be present: A justification for this ordinance should be found in examining if the ordinance lives up to a legitimate goal and is necessary and proportionate in a democratic society.<sup>9</sup> The scrutiny to perform such examination is not attributed to the Council.

---

<sup>8</sup> The Dutch constitution also provides for an extra guarantee. Article 119 of the Constitution provides for a special procedure for the prosecution of political authorities because of misfeasance: they are prosecuted by the Solicitor General at the Supreme Court and the first and only instance trial by the Supreme Court after the order by the government or second chamber.

<sup>9</sup> Criteria for the review of legislation on Article 14 of the ECHR (Protocol 12).

Justified or not, in practice there are objections to the scope of the ordinance regarding general offenses and challenges exist regarding the interpretation of the ordinance.

Regarding the objections assessed against the inclusion of general offenses in the ordinance, it is not up to the Council, but up to the legislature to consider whether the ordinance, nearly five years after entering into force, has to be evaluated in light of the current practice and objections existing. Separate from that, judgement over its application is up to the Court.

Regarding the interpretation of the ordinance, there is no agreement on whether the ordinance may or may not apply to the investigation resources used during the investigative phase and which require a warrant from the examining judge. In a case handled this year, the examining judge dismissed the request for a search and seizure because the request, according to the judge, should be regarded as an 'act of prosecution' as per the meaning of Article 123 paragraph 1 of the Constitution and Article 2 of the above mentioned ordinance.<sup>10</sup> The question is whether such a drastic limitation in the investigation phase is proportionate, given the objective being pursued, or that this pursued objective is disproportionate now that there are no consequences in the law on the legal position of the suspect in cases of a non formalized suspicion of a criminal offense in the investigative phase. The Council understands that such a question is now before the Supreme Court.

The Council notes that certain investigations are pursued differently and that creatively - within the framework of the law - certain investigative methods and powers are handled in order to, still, collect the necessary evidence. This observation rather points in the direction of the prosecutor's office that, despite its limitations, it is still trying to prosecute high profile suspects.

The other two factors are the social / legal implications and orderly separation of the management and authority of the National Detectives.

Several interviewees in and outside of the prosecutor's office believe that the social / legal rights order should be an important argument for prioritizing. This means that they believe that cases involving *high officials* as suspects should be addressed more than currently is done.

Regarding the National Detectives, the legislature has introduced a separation between policy and management on the one hand and the authority and supervision on the other. The policy and management is done by the Minister of Justice and the authority and supervision by the Solicitor General. Although opinions are divided on the distinction made by the legislature, the Council believes that this is sufficient. However, the Council also believes that the Minister should establish policies regarding the National Detectives service, whereby proper task performance and adequate infrastructure are respected for an efficient management.

#### *Exemplary role*

The Council emphasizes the importance of investigating alleged wrongdoings of persons, with an occupation in an exemplary role. If these kinds of cases do not suffer unnecessary delays and are investigated, this would give a clear signal to society that such behavior will not be tolerated. This enhances the confidence of the community in law enforcement and would positively impact the willingness of citizens to come forward with statements about crimes. Incidentally, the prosecution itself plays a role in setting example.

Wrongdoings at the public prosecutor's office shed a negative light and linger around for a long time. However, the prosecutor's office and current staff cannot be permanently held responsible for this.

#### *No unjust selectivity*

From the analysis of the six criminal cases and the results of the interviews conducted, it can be deduced that the Council found no information to suggest that the prosecutor's office in St. Maarten violates the principle of legality or is unjustly selective in its investigation and prosecution policy. That is to say that, the Council concludes that the prosecutor when deciding upon the investigation and prosecution of the suspect does not directly take the person of the suspect into account. The inspection of the Council did not produce indications of a violation of the principle of equality as a result of the manner in which the prosecutor's office organizes investigations and prosecution of offences.

---

<sup>10</sup> Court of first instance St. Maarten, March 6, 2015, ECLI:NL:OGEAM:2015.

During the Council's inspection, the Court ruled in the 'Masbangu' case handled in appeal.<sup>11</sup> The Court concluded from the case file and examination during trial that it was not the case that similar cases were treated unequally. The judgments of the Court of First Instance therefore was annulled by the Court and the cases were referred back to the Court of First Instance, where the cases still has to be treated.

In addition to the issues that the Council itself, on the basis of analysis of the (social) media was additionally able to select, a few more cases were mentioned by respondents claiming unjustified selectivity. Investigation carried out by the Council into those claims proves that such has not been the case.

However, the Council notes that several criminal cases (with *high officials* as suspects) are placed 'on hold' for an unnecessarily long period of time. Within the judicial chain this has also led to question marks. While evidence and prosecution indications were sufficiently available, the prosecutor's office has taken very long time to proceed to actual prosecution. For that, the Council has not found a plausible explanation. Furthermore, it appeared that parties concerned are not informed about decisions in these cases. Consequently not only the suspects unnecessarily wait long, but in the opinion of the Council, this implicitly triggers an unwanted signal to society that certain offenses can evidently be committed without impunity or that the prosecution of *high officials* is, obviously, not a priority at the prosecutor's office in St. Maarten. The Council considers that the principle of legal certainty is thus insufficiently respected.

#### *External communication*

In the interest of investigations, information in criminal investigation cannot be indiscriminately released, while the files of ongoing cases and closed cases may contain vital information for future cases. The Council notes that the prosecutor's office uses various vehicles to release information to the public. However, the inspection has shown that certain persistent negative images are partly due to the way the prosecutor's office communicates externally. Regarding that communication, the Council moreover notes possibilities for improvement. At the same time, the Council notes that due to the fact that the functions of (head) prosecutor, to date is completely staffed from the Netherlands, there is a perception among the public that the prosecutor's office is nothing more than a 'white bastion'. A stronghold which is, in addition, due to the reluctance to engage in external communication, so far seen as more "closed" than what is desired. The Council is of the opinion that the prosecutor's office should continue on its already embarked course towards a more proactive communications practice, and must in addition formulate an explicit communications policy.

#### *Level of law enforcement in Sint Maarten*

Lastly the Council notes that many of the factors that restrict the discretionary principle in expediency of the prosecutor's office in St. Maarten, serve as an exponent of an underlying problem that emerges -both in this study and other studies- of the Council: the relatively low level in efficacy of the law enforcement apparatus in St. Maarten. The Council notes that the current situation regarding the level of law enforcement on St. Maarten leads to social dissatisfaction and contributes to the perception that the prosecutor's office in St. Maarten acts selective and not decisively.

---

<sup>11</sup> The joint Court of Justice, May 5 2015, case number H 165/14. In this case, the prosecutor was declared inadmissible by the Court of First Instance in the prosecution for violation of the principle of equality and the prohibition of arbitrariness.

## Recommendations

Based on the results of its investigation, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice:

*To the Minister of Justice regarding the public prosecutor's office, the National Detectives and the Police Force St. Maarten:*

1. Research the specific capabilities within both the country of St. Maarten and in the Kingdom to enhance the effectiveness of law enforcement by the prosecutor's office, the National Detectives and the Police Force of St. Maarten.

*To the Minister of Justice regarding the National Detectives:*

2. Formulate, according to law, a general political and administrative policy for the National Detectives whereby proper task performance and adequate infrastructure are taken into consideration for an effective administrative support.
3. Implement measures entailing that the National Detectives capacity is in accordance with the staffing plan so that the lack of capacity and expertise is structurally addressed.
4. Implement measures for the National Detectives own process monitoring system.
5. Implement the improvement plan of the National Detectives.

*To the Minister of Justice regarding the public prosecutor's office:*

6. Encourage that the public prosecutor's office, in accordance with the law, treats a criminal case within a reasonable period of time, and as soon as possible, take a decision to prosecute.
7. Maintain the course taken towards more proactive communication firmly and formulate additional an explicit communication policy.
8. Encourage that a personnel policy is developed at the public prosecutor's office, in cooperation with the public prosecutor's office in the Netherlands, which focuses specifically on St. Maarten as well as on the benefits of efficiency, continuity and expertise for the prosecutor's office in St. Maarten.
9. Modernize the process monitoring system PRIEM .
10. Encourage that outgoing requests for assistance in law enforcement within the Kingdom meet the applicable requirements.





# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 18 september 2014 heeft de minister van Justitie van Sint Maarten, op grond van artikel 21 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) verzocht een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in Sint Maarten in het algemeen omgaat met het hem toebedeelde vervolgingsmonopolie en invulling geeft aan het daarmee samenhangende opportuniteitsbeginsel. De minister zag aanleiding voor het verzoek omdat na een vonnis van het Gerecht in Eerste Aanleg inzake verkiezingsfraude, ook bekend als de Masbangu-zaak, waarin de woorden ‘schijn van klassenjustitie’ voorkomen, in Sint Maarten de integriteit van het Openbaar Ministerie als instituut, maar ook van een aantal aldaar werkzame personen, publiekelijk in twijfel werd getrokken.<sup>12</sup> De minister stelt in zijn verzoek dat de perceptie, zowel binnen als buiten Sint Maarten, dat mogelijk ongerechtvaardigd selectief te werk wordt gegaan bij de opsporing en vervolging van verdachten, nog eens wordt versterkt door het beeld dat het Openbaar Ministerie jarenlang andere zogeheten ‘high profile’ strafzaken, waarbij sprake was van vermeende betrokkenheid van bepaalde personen die door hun functie of positie, blootgesteld zijn aan de publiekelijk aandacht (bijvoorbeeld politieke gezagsdragers), ogenschijnlijk onaangeraakt laat. Terwijl ‘de gewone man’ die in de fout gaat wel (snel) voor de rechter zou worden gebracht.

## 1.2 Doel- en probleemstelling

De Raad heeft het verzoek van de minister ingewilligd en een onderzoek uitgevoerd dat tot doel had vast te stellen of en zo ja in hoeverre binnen het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie van Sint Maarten sprake is van onrechtvaardige selectiviteit. De volgende probleemstelling heeft daarbij als uitgangspunt gediend:

“Wat is binnen de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? En hoe wordt dat beleid toegepast in de praktijk?”

<sup>12</sup> Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, 25 augustus 2014, NJFS 2014/219. In deze strafzaak worden een viertal kiesgerechtigden ervan verdacht geld te hebben aangenomen van een medeverdachte teneinde ze te bewegen hun stem uit te brengen op een bepaalde politieke partij (UP Party). De zaak is ondanks het grote tijdsverloop toch door het Openbaar Ministerie voor de strafrechter gebracht. De rechter overwoog in deze zaak: “Zonder de bereidheid van (de leiding van) een politieke partij om geld en goederen te geven in ruil voor stemmen kan van stemmenfraude geen sprake zijn, terwijl in onderhavige strafzaken het Openbaar Ministerie er van heeft afgezien om deze politieke partij en/of haar leiding te vervolgen. Het Gerecht is van oordeel dat een vervolgingsbeslissing niet willekeurig mag worden genomen of strijdig mag zijn met de rechtsregel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Handelen strijdig met de vermelde rechtsregels is bovendien onrechtvaardig en dat zou dan dus ook gelden voor de vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie in deze strafzaak. In de onderhavige zaak is niet alleen afgezien van de strafrechtelijke vervolging van (de leiding van) een politieke partij, maar er is zelfs ook geen moeite gedaan om de rol van (de leiding van) deze politieke partij, de UP Party, vast te stellen, terwijl in het strafdossier meer dan voldoende aanknopingspunten zijn te vinden om naar deze rol nader strafrechtelijk onderzoek te verrichten”. De rechter overwoog tevens dat: “Desondanks is (de leiding van) de UP Party door de Landsrecherche en justitie in de luwte gehouden, terwijl er voldoende concrete aanwijzingen waren dat (de leiding van) de UP Party betrokken was bij de ‘stemmenfraude’. Het Gerecht vindt dat onbegrijpelijk, maar vooral, en daar gaat het om, strijdig met de hiervoor vermelde rechtsregels. De rechter concludeert dan ook: ‘Het Gerecht kiest desondanks voor de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie in de vervolging van de verdachte en zijn medeverdachten, nu het van oordeel is dat deze sanctie op de schending van gelijke behandeling en het verbod van willekeur beter tegemoet komt aan de generale preventie dat (de leiding van) politieke partijen geen stemmen zullen kopen en als de (leiding van een) politieke partij dat toch doet, deze leiding en/of politieke partij zich verzekerd weten van een strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie. Naar het oordeel van het Gerecht biedt de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie meer garantie dat de praktijk van stemmenkopen en stemmenverköpen in Sint Maarten wordt uitgeroeid dan de inhoudelijk strafrechtelijke beoordeling van verdachte na verloop van bijna vier jaren nadat de feiten zijn gepleegd. Een eventuele strafrechtelijke veroordeling van de verdachte zal naar het oordeel van het Gerecht onvoldoende zekerheid bieden dat ‘stemmenfraude’ in Sint Maarten wordt voorkomen.”



De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op grond van welke procedures, criteria en/of afwegingen stuurt en prioriteert het Openbaar Ministerie op zaken in de opsporingsfase van het strafrechtelijke onderzoek?
2. Hoe worden deze procedures, criteria en/of afwegingen bij de sturing en prioritering op zaken door het Openbaar Ministerie in de praktijk toegepast?
3. Op grond van welke procedures, criteria en/of afwegingen neemt het Openbaar Ministerie het besluit een verdachte al dan niet te vervolgen?
4. Hoe worden deze procedures, criteria en/of afwegingen bij de vervolging in de praktijk toegepast?
5. In hoeverre beïnvloeden de volgende factoren of een combinatie daarvan de opsporings- en (niet-) vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie:
  - a. maatschappelijk/rechtsordelijk belang;
  - b. doelmatige inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit;
  - c. bewijsbaarheid;
  - d. de status van de verdachte(n): *high profile* versus regulier
  - e. anders, namelijk...

De Raad merkt op dat binnen dit onderzoek de term ‘opsporings- en vervolgingsbeleid’ wordt opgevat als het totaal van procedures en afspraken dat van toepassing is op de door de officier van justitie te maken afweging al dan niet opsporingsonderzoek uit te laten voeren en al dan niet de verdachte(n) te vervolgen.<sup>13</sup>

### 1.3 Werkdefinitie klassenjustitie

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in de openlijk gerezen publieke twijfel over het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van een uitspraak van het Gerecht in Eerste Aanleg te Sint Maarten in de voornoemde verkiezingsfraude-zaak, waarin de rechter de term ‘schijn van klassenjustitie’ gebruikte. Omdat deze term binnen de wetenschap niet eenduidig is geoperationaliseerd, vond de Raad het noodzakelijk een werkdefinitie te hanteren. De Raad heeft daarvoor aansluiting gezocht bij de definitie die de Erasmus Universiteit in zijn studie naar klassenjustitie gebruikte.<sup>14</sup> De werkdefinitie van de Raad luidt:

“Klassenjustitie is de structurele onrechtvaardige bevoorrechting of benadeling van bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen in het opsporings- en strafvorderingsproces.”

De Raad wijst erop dat ten aanzien van het begrip klassenjustitie vaak een onderscheid gemaakt wordt tussen individuele of directe selectiviteit en collectieve of indirecte selectiviteit. Bij individuele selectiviteit wordt de (potentiële) justitiabele op grond van diens persoonskenmerken direct benadeeld/bevoorrecht doordat deze in zijn/haar specifieke zaak differentieel behandeld wordt door de justitiële actoren. Collectieve selectiviteit is daarentegen het gevolg van formele bepalingen of beleidskeuzes in de strafrechtketen die ervoor zorgen dat bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen structureel differentieel behandeld worden. Deze selectiviteit kan optreden wanneer bijvoorbeeld richtlijnen van kracht zijn die het Openbaar Ministerie opdragen specifieke strafzaken te prioriteren waarin bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen oververtegenwoordigd zijn, of

<sup>13</sup> De term ‘beleid’ is een containerbegrip dat, afhankelijk van de gebruikte context, verschillende betekenissen kent. In de uiteenlopende definities kan vaak wel een onderscheid gemaakt worden tussen brede definities die beleid opvatten als het totaal van gestelde doelen, middelen en bijbehorend tijdspad in onderlinge samenhang en smalle definities die onder beleid het totaal van procedures en afspraken verstaan dat moet leiden tot het verwezenlijken van de organisatie-doelen. De context van dit raadsonderzoek is de behoefte om te verifiëren of het Openbaar Ministerie bij de keuze al dan niet op te sporen en of te vervolgen oneigenlijk onderscheid maakt ten aanzien van de persoon van de verdachte waarop de strafzaak betrekking heeft. Met die context ligt het voor de hand het opsporings- en vervolgingsbeleid in enge zin op te vatten.

<sup>14</sup> Er is binnen het Koninkrijk relatief weinig onderzoek gedaan naar de incidentie van klassenjustitie. De meeste omvangrijke studie tot nog toe werd uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam: Rovers, B. (1999). *Klassenjustitie: Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Sectie Strafrecht & Criminologie. Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit (in opdracht van het WODC).

wanneer wetgeving van kracht is die het gebruik van bepaalde opsporingsbevoegdheden bij bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen beperkt.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek werd uitgevoerd door inspecteurs van de Raad voor de rechtshandhaving onder verantwoordelijkheid van de Raad. De Raad heeft gebruikt gemaakt van dr. Oberon Nauta, externe deskundige als bedoeld in artikel 18 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving. Het onderzoek vond plaats in de periode december 2014 tot en met februari 2015 en bestond uit drie fasen:

1. Voorbereidende fase
2. Veldwerk
3. Rapportage

### 1.4.1 Voorbereidende fase

In de voorbereidende fase beschreef de Raad het formeel kader voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie Sint Maarten. Hiervoor stelde de Raad vast wat de wettelijke grondslag voor het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie Sint Maarten is en op grond van welke formele (beleids)bepalingen het opportuniteitsbeginsel nader genormeerd wordt. Voor de beschrijving van het formeel kader verzamelde de Raad alle wet- en regelgeving waarin de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de strafvordering zijn neergelegd.

Daarnaast vroeg de Raad bij het Parket van de Procureur-Generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Parket van de PG) alsmede bij het Parket Sint Maarten alle aanwijzingen, richtlijnen en overige beleidsstukken op die bepalingen bevatten die de vervolging door het Openbaar Ministerie nader inkaderen. Er is een lijst opgesteld van gesprekspartners voor interviews in het kader van het onderzoek.

Vervolgens maakte de Raad een overzicht van alle strafzaken die gedurende (een deel van) de periode 10 oktober 2010 tot 31 december 2014 werden behandeld door het parket Sint Maarten en waarbinnen één of meer van de verdachten binnen de sociale media werden gezien als *high officials*. Onder *high officials* verstaat de Raad personen die door hun functie of positie, blootgesteld zijn aan de publiekelijk aandacht zoals politieke en bestuurlijke gezagsdragers, rechters, leden van het openbaar ministerie, diensthoofden of directeuren van met een overheids-taak belaste instellingen. Vervolgens is per zaak op basis van (sociale)media analyse vastgesteld wat de publieke perceptie was over het verloop van de zaak of het strafproces en de rol van het OM daarbinnen.

Op basis van het formeel kader en het overzicht van de geselecteerde strafzaken werden voor de volgende respondentengroepen aparte vragenlijsten opgesteld:

- Openbaar Ministerie (waarbij aparte vragenlijsten zijn opgesteld voor de procureur-generaal (hierna: PG), de advocaat-generaal (hierna: AG), (voormalig) hoofdofficieren van justitie (hierna: HOvJ) en (voormalig) officieren van justitie (hierna: OvJ);
- Advocatuur;
- Korps Politie Sint Maarten (hierna: KPSM) (waarbij aparte vragenlijsten zijn opgesteld voor de leiding van het korps);
- Landsrecherche;
- Recherche Samenwerkingsteam (hierna: RST);
- Minister van Justitie;
- Ombudsman;
- Journalisten;
- Overige respondenten - niet gerelateerd aan een specifieke functie.

### 1.4.2 Veldwerk

In de periode 19 januari – 19 februari 2015 werden in totaal 27 interviews gehouden met 28 personen. Daarvan vonden er 20 in Sint Maarten plaats, waaronder 1 *videoconference* gesprek. In Nederland hebben 7 gesprekken plaatsgevonden, waarvan 2 interviews via een *videoconference* verbinding. Met uitzondering van 3 interviews vond de afname altijd plaats door ten minste twee vertegenwoordigers van de Raad. Van ieder gesprek werd een verslag gemaakt dat ter accordering is voorgelegd aan de respondenten.

Bij de Landsrecherche is vervolgens een overzicht opgevraagd en verkregen van het totaal aantal zaken waarin de dienst sinds 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2014 onderzoek heeft verricht.

Ook bij het parket Sint Maarten zijn overzichten opgevraagd van het aantal en de doorlooptijden van zaken waarin dezelfde strafbare feiten ten laste werden gelegd als in 'high profile' zaken. Doel was op basis van het vergelijken van de gemiddelde doorlooptijden vast te stellen of in zaken met *high officials* andere doorlooptijden werden gerealiseerd dan in zaken waarin 'gewone burgers' als verdachten in beeld waren.

Ook werden overzichten opgevraagd van het totaal aantal behandelde en lopende strafzaken, uitgesplitst naar de beleidsprioriteiten van het Openbaar Ministerie. Doel hiervan was om een indicatie te krijgen in hoeverre het Openbaar Ministerie zaken oppakte, die strookten met zijn eigen prioritering. Die gegevens zijn uiteindelijk niet verstrekt omdat het bedrijfsprocesstelsel van het Openbaar Ministerie Sint Maarten – PRIEM genaamd – volgens het Openbaar Ministerie zo veel invoerachterstanden en onvolledige registraties kent dat data-extracties geen zinvolle overzichten zouden opleveren.

### 1.4.3 Rapportage

Na afronding van het veldwerk is de verzamelde informatie geanalyseerd. Vervolgens is een conceptrapport opgesteld dat -na de wederhoorfase bij de onderzochte justitiële ketenpartners en de minister van Justitie- ter beoordeling aan de Raad werd voorgelegd. Na verwerking van het commentaar werd het onderhavige eindrapport vastgesteld.

## 1.5 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

De Raad hanteert een werkwijze die hij integraal toepast bij onderzoeken. In de eerste plaats doet de Raad geen onderzoek naar individuele zaken.<sup>15</sup> Dit rapport bevat derhalve geen inhoudelijke analyse of conclusies ten aanzien van een concrete strafzaak. Wel kan de Raad onderzoek doen naar een reeks van strafzaken om inzicht te krijgen in een trend. Er is echter voor deze inspectie een beperkt aantal zaken (zes) beschikbaar waarin *high officials* als verdachte op Sint Maarten in beeld zijn of in beeld waren. Tevens bevindt een deel van deze zaken zich in de onderzoeksfase. De Raad heeft derhalve geen trend kunnen onderzoeken, maar gaat wel in op beslissingen ten aanzien van de overwegingen voor de opsporing en vervolging in die strafzaken.

Daarnaast hanteert de Raad als uitgangspunt dat er in beginsel geen op personen herleidbare informatie in een eindrapport wordt opgenomen. In de praktijk blijkt dit uitgangspunt soms lastig omdat de rechtshandavingsketen diverse functies kent die door één persoon worden ingevuld. Om de leesbaarheid en de onderbouwing van de conclusies te vergroten is na toestemming van de betreffende respondent afgeweken van deze systematiek.

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats moet vermeld worden dat of en in hoeverre het OM selectief is in het opsporings- en vervolgingsbeleid uitsluitend op basis van kwalitatieve onderzoeksmethoden is vastgesteld. Met deze methoden kan wel aannemelijk worden gemaakt in hoeverre al dan niet sprake is van oneigenlijke selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie, maar kan geen onomstotelijk bewijs worden geleverd. Dat bewijs wordt namelijk pas geleverd als ook kwantitatief wordt getoetst of bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen in afwijkende mate strafrechtelijk onderzoek ondergaan of dat zij in vergelijkbare strafzaken anders worden vervolgd dan andere categorieën (potentiële) justitiabelen. Een dergelijke kwantitatieve toetsing behoorde echter niet tot de mogelijkheden. Het aantal strafzaken waarin *high officials* in het afgelopen decennium als verdachte op Sint Maarten in beeld waren, was dermate gering dat geen significante verschillen aangetoond had kunnen worden.<sup>16</sup> De incidentie van onrechtvaardige selectiviteit is daarom uitsluitend kwalitatief getoetst door eerst vast te stellen of het formele kader van opsporings- en vervolgingsbeleid bepalingen kent die (in theorie) een discriminatoire werking kennen. Vervolgens is in de interviews met de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie nader ingegaan op een zestal strafzaken waarin volgens de publieke perceptie onrechtvaardige dan wel onjuiste keuzes zouden zijn gemaakt. Per zaak gaven de interviewees steeds aan welke aantijgingen jegens het Openbaar Ministerie in deze zaken in de (sociale)

<sup>15</sup> Memorie van toelichting bij de Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving).

<sup>16</sup> Om betrouwbaar vast te kunnen stellen of significante verschillen bestaan tussen reguliere strafzaken en strafzaken met *high officials* zouden veel grotere aantallen strafzaken beschikbaar moeten zijn dan thans het geval is. Hoe groot deze aantallen moeten zijn valt op voorhand niet zonder meer aan te geven. Van invloed op het gewenste aantal is onder meer de verwachte verschilgrootte en de interne heterogeniteit van beide categorieën strafzaken.

media werden gemaakt. Vervolgens vroegen de interviewers het Openbaar Ministerie uitleg te geven over de keuzes in de desbetreffende zaak en te reageren op de geuite kritiek. De Raad heeft vervolgens beoordeeld of de argumenten plausibel waren, mede gelet op het formele kader en de informatie die door de overige *stakeholders* werd verschaft.

In de tweede plaats moet gewezen worden op het feit dat de zittende magistratuur geen aanleiding zag om medewerking te verlenen aan het onderzoek.<sup>17</sup> Omdat in een vonnis dat door de rechter op Sint Maarten werd uitgesproken nu juist de passage ‘schijn van klassenjustitie’ in het publieke debat werd geïntroduceerd, ervaart de Raad het ontbreken van een inhoudelijke inbreng van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: het Hof) als een gemis ten aanzien van het onderzoek. Nu het hier een lopende zaak betreft, heeft de Raad begrip voor de opstelling van het Gerecht en respecteert deze ten volste.

In de derde plaats heeft de Raad alleen gekeken naar het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM waarin het parket Sint Maarten zelfstandig opereert. De besluitvorming in het opsporingsonderzoek en het vervolgingsbesluit in landsoverstijgende zaken die bijvoorbeeld door het RST worden gedaan en waarin het parket Sint Maarten slechts één van de beslissingsbevoegde partijen is binnen een grotere stuurgroep, zijn niet meegenomen.<sup>18</sup>

Tot slot moet worden opgemerkt dat de Raad niet alle betrokkenen bij het opsporings- en vervolgingsproces van het Openbaar Ministerie heeft geïnterviewd. In zijn selectie heeft de Raad zich beperkt tot de partijen die nauw en alleen vanuit een professionele hoedanigheid betrokken zijn bij de overwegingen die leiden tot besluitvorming in het strafvorderingsproces van het Openbaar Ministerie Sint Maarten. Tegen deze selectie kan het bezwaar worden gemaakt dat juist degene bij wie de negatieve beeldvorming over het Openbaar Ministerie leeft – *‘the man in the street’* - buiten beeld blijft. Tegen dit bezwaar brengt de Raad echter in dat dit onderzoek niet tot doel heeft systematisch vast te stellen wat de publieke perceptie is, maar in hoeverre de wijze waarop het Openbaar Ministerie het strafvorderingsproces inricht al dan niet terecht aanleiding geeft voor negatieve beeldvorming.

## 1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk is het formeel kader van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de wettelijke grondslag voor het vervolgingsmonopolie en de normering van de opportuniteit. Tevens behandelt de Raad het normerende beoordelingskader ten aanzien van opportuniteit. Het derde hoofdstuk handelt over de uitvoeringspraktijk en gaat in op de wijze waarop het OM invulling geeft aan de opportuniteit. In hoofdstuk 4 toetst de Raad het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en de bijbehorende uitvoeringspraktijk aan het beoordelingskader. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

<sup>17</sup> De Raad is belast met algemene inspectie op de in artikel 3 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving genoemde organisaties die een rol vervullen in de justitiële keten, met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie als onafhankelijk rechter.

<sup>18</sup> De RST stuurgroep bestaat uit alle hoofdofficieren van Justitie van de landen, de chefs recherche (vervangen de korpschefs) en het hoofd RST dan wel plaatsvervangend hoofd RST.

2

## Formeel en beoordelingskader

In dit hoofdstuk wordt vastgesteld hoe het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie wettelijk verankerd is en welke inkadering het opportuniteitsbeginsel op Sint Maarten kent. Met inkadering wordt hier bedoeld alle formele aanwijzingen, richtlijnen en (beleids)bepalingen die nadere instructies geven aan de officier van justitie bij zijn besluit al dan niet opsporingsonderzoek te laten uitvoeren en al dan niet te vervolgen. Tevens wordt het beoordelingskader toegelicht.

### 2.1 Taakstelling en bevoegdheden Openbaar Ministerie

#### *Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

Het vervolgingsmonopolie, de inrichting en organisatie van de openbare aanklager worden primair geregeld in de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet Openbare Ministeries).<sup>19</sup> Uit artikel 9, lid 2, van de aangehaalde wet volgt dat voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvan de berechting in eerste aanleg aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is opgedragen, de procureur-generaal verantwoordelijk is. In artikel 7 van de wet is verder bepaald dat aan het hoofd van het Openbaar Ministerie bij het Gerecht in eerste aanleg een hoofdofficier van justitie staat, die als hoofd van het parket in eerste aanleg wordt benoemd. De hoofdofficier van justitie is in zijn ambtsbetrekking ondergeschikt aan de procureur-generaal. De bij het parket werkzame officieren van justitie, de substituut-officieren van justitie en de plaatsvervangende officieren van justitie zijn in hun ambtsbetrekking weer ondergeschikt aan de hoofdofficier, zo blijkt uit lid 3 van het aangehaalde artikel. Voor het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde kan het Openbaar Ministerie blijkens artikel 11 Rijkswet Openbare Ministeries een beroep doen op de politie.<sup>20</sup> In dit artikel staat dat de procureur-generaal belast is met de zorg voor de justitiële politie. Hij is bevoegd aan de ambtenaren die met de politie belast zijn zodanige instructies te geven tot voorkoming, opsporing, en nasporing van strafbare feiten als hij in het belang van een goede justitie nodig oordeelt.

#### *Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

In artikel 9 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet Politie) is voorts bepaald dat de procureur-generaal in elk van de landen beschikt over een recherche-eenheid die hij kan belasten met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Naast de opsporing en vervolging van strafbare feiten is het Openbaar Ministerie – ex artikel 9 lid 2 Rijkswet Openbaar Ministerie ook belast met de volgende taken:

1. de handhaving van de wettelijke regelingen;
2. het doen uitvoeren van vonnissen en beschikkingen in strafzaken;
3. het toezicht op de naleving van de rechterlijke beslissingen in tuchtzaken.

<sup>20</sup> Artikel 16 van Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is van overeenkomstige strekking.

<sup>21</sup> De landsrecherche wordt - blijkens artikel 2, eerste lid Landsbesluit Landsrecherche - belast met het verrichten van feiten- of op- en nasporingsonderzoeken: a. van misdrijven, gepleegd door politieke en bestuurlijke ambtsdragers, rechters, leden van het Openbaar Ministerie, diensthoofden of directeuren van met een overheidstaak belaste instellingen; b. van functiegerelateerde misdrijven gepleegd door de overige ambtenaren of functionarissen van met een overheidstaak belaste instellingen, welke misdrijven materieel of immaterieel voordeel kunnen hebben opgeleverd en de overheid dan wel particulieren enig nadeel kunnen hebben berokkend; c. ambtenaren of functionarissen van met een overheidstaak belaste instellingen, aan wie wettelijk een opsporingstaak werd toevertrouwd, en die een misdrijf in strijd met deze ambtsverplichting plegen; d. een persoon komt te overlijden of letsel oploopt vermoedelijk als gevolg van het aanwenden van vuurwapengeweld van ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd; e. een persoon komt te overlijden of zwaar lichamelijk letsel oploopt vermoedelijk als gevolg van het aanwenden van geweld of enig andere vorm van lichamelijke confrontatie of bemoeienis met ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd; f. een persoon, die in een bewaarplaats rechtens van zijn vrijheid beroofd wordt gehouden of anderszins aan de zorg van de overheid werd toevertrouwd, komt te overlijden of zwaar lichamelijk letsel oploopt. Daarnaast wordt blijkens hetzelfde artikel lid de Landsrecherche wordt belast met het verrichten van feiten- of op- en nasporingsonderzoeken: a. van andere dan de in het eerste lid bedoelde, door politieambtenaren gepleegde misdrijven, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten; b. ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd, vuurwapengeweld hebben aangewend, ongeacht of als gevolg hiervan eenvoudig letsel of schade werd toegebracht; c. van misdrijven gepleegd door andere personen dan die bedoeld in het eerste lid, waarvoor naar het oordeel van de procureur-generaal, uit een oogpunt van vertrouwelijkheid, gevoeligheid of objectiviteit, de inzet van de Landsrecherche noodzakelijk dan wel gewenst is.

### *Landsbesluit Landsrecherche*

In het Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche (hierna: Landsbesluit Landsrecherche) wordt duidelijk dat de eenheid op Sint Maarten de naam 'Landsrecherche' draagt. Hoewel de procureur-generaal – ex artikel 8 lid 1 van het aangehaalde Landsbesluit – over de dienst wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde het gezag en toezicht uitoefent, berust de verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer over de dienst bij de minister van Justitie van Sint Maarten (artikel 7 lid 1 Landsbesluit Landsrecherche).

### *Wetboek van Strafvordering*

Met uitzondering van zaken die door de Landsrecherche worden onderzocht, is de officier van justitie in beginsel de leider van het opsporingsonderzoek. In artikel 183 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) wordt de rol van de officier van justitie in het onderzoek nader omschreven. Uit het eerste lid van het aangehaalde artikel volgt dat de officier van justitie toezicht houdt op de opsporing van strafbare feiten en daartoe aan de personen, die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of daartoe bevoegd zijn, de nodige bevelen kan geven. In het tweede lid van hetzelfde artikel is bepaald dat hij de leiding heeft van het gehele voorbereidend onderzoek. In artikel 196 Sv wordt duidelijk dat het handelen van de opsporingsambtenaren gebonden is aan zijn besluit:

“De hulpofficieren van justitie en de overige opsporingsambtenaren [wachten] de nadere bevelen van de officier van justitie af; gedooft het belang van het onderzoek zodanig afwachten niet, dan zetten zij het onderzoek inmiddels voort en winnen zij nadere inlichtingen in, die de zaak tot meer klaarheid kunnen brengen. Van dit onderzoek en de ingewonnen inlichtingen doen zij blijken bij proces-verbaal [...]”

Voor zaken die betrekking hebben op ambtsmisdrijven kent artikel 476 Sv een bijzondere bepaling:

“Bij de opsporing, vervolging en berechting van de feiten, strafbaar gesteld in Titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, alsmede bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, ter zake van deze feiten opgelegd, worden, indien een minister als verdachte wordt aangemerkt, de bevoegdheden van de officier van justitie zowel in eerste aanleg als in hoger beroep uitgeoefend door de procureur-generaal, dan wel door een lid van het Openbaar Ministerie, dat door de procureur-generaal in het bijzonder is aangewezen om te dezen namens hem op te treden.”

### *Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers*

In artikel 123, tweede lid, van de Staatsregeling<sup>22</sup> is bepaald dat de vervolgingsbeslissing van de PG, ten aanzien van een politieke gezagsdrager, niet tot stand kan komen, dan na bevel van het Hof, op vordering van de PG. De Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers regelt de procedure voor een vervolgingsbevel van het Hof.

<sup>22</sup> Noch de Staatsregeling van Curacao, noch de Staatsregeling van Aruba kennen een soortgelijke bepaling.

## 2.2 Opportuniteit

Het Wetboek van Strafvordering erkent voor de vervolging het opportuniteitsbeginsel.<sup>23, 24</sup> Artikel 207 lid 1 Sv luidt:

“Indien de officier van justitie naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek van oordeel is, dat vervolging moet plaatshebben, gaat hij daartoe zo spoedig mogelijk over.”

De officier is daartoe niet verplicht. In het tweede lid van het aangehaalde artikel is namelijk bepaald dat:

“Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.”

In artikel 208 Sv wordt uitgelegd dat:

“Indien gronden voor vervolging aanwezig worden geacht, beziet de officier van justitie, alle omstandigheden in aanmerking genomen, of de zaak langs andere dan gerechtelijke weg kan worden afgedaan.”

Met deze bepalingen is het opportuniteitsbeginsel van het Openbaar Ministerie gegeven. Opportuniteit is echter één van de gronden om een zaak te seponeren, te onderscheiden van onder andere een sepot indien het Openbaar Ministerie oordeelt dat een vervolging waarschijnlijk niet tot een veroordeling zal leiden, omdat het tenlastegelegde feit niet “wettig en overtuigend” bewezen kan worden, of wel bewezen kan worden maar geen wettelijk strafbaar feit vormt, of een strafuitsluitingsgrond van toepassing is zoals *noodweer*.<sup>25</sup>

Tegen het besluit (of het niet nemen van een besluit) om *al dan niet te vervolgen* kan bezwaar worden gemaakt of een klacht worden ingediend. Zo kan de verdachte bij het Hof bezwaar maken tegen een dagvaarding (artikel 293 Sv) terwijl rechtstreeks belanghebbende(n) juist bij het Hof beklag kunnen doen tegen het niet (verder) vervolgen (ex artikel 15 Sv). Als de rechter het bezwaar tegen de vervolging gegrond verklaard kan deze de verdachten geheel of gedeeltelijk buiten vervolging stellen. Als het Hof het beklag tegen niet vervolgen honoreert, is de procureur-generaal verplicht te voldoen aan een bevel van het Hof te vervolgen of verder te doen vervolgen.

<sup>23</sup> Opportuniteit wordt in de rechtswetenschappen soms tegenover het legaliteitsbeginsel geplaatst. Het legaliteitsbeginsel houdt dan in dat het Openbaar Ministerie terzake van opsporing en vervolging geen discretionaire bevoegdheid heeft, zodat het te allen tijde een strafvervolging moet instellen zodra het kennis krijgt van enig strafbaar feit, zonder de wenselijkheid ervan daarbij te betrekken. Zie verder: K. Ligeti (red.) 2013. *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1, A Comparative Analysis*, Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon.

<sup>24</sup> Hoewel een aparte bepaling in de wet ontbreekt, aanvaardde in 1950 de Hoge Raad in het zogenaamde ‘Broodjeswinkel-arrest’ (HR 31 januari 1950, NJ 1950,668) voor de politie eveneens het opportuniteitsbeginsel in de opsporing door te stellen dat de verplichting van de opsporingsambtenaar tot het opmaken van een proces-verbaal ‘slechts’ bestaat indien er naast het uit feiten of omstandigheden voortvloeiende redelijke vermoeden van het begaan van een strafbaar feit eveneens de volgende omstandigheden aanwezig zijn en waarvan de opsporingsambtenaar zich bewust is:

1. de normale loop van zaken, waaronder waarschijnlijk is te verstaan het gebruik, de gewoonte;
2. de gewone gedragslijn in deze van de betrokken opsporingsambtenaar;
3. De overeenstemming van deze gedragslijn met de opdracht.

Zie voor een toelichting op het opportuniteitsbeginsel in de opsporing bijvoorbeeld: Kolfshoten, P.D. ‘Opsporing, opportuniteitsbeginsel en oplossingspercentage: Opsporen niet tot iedere prijs’. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 2003, jaargang 65, nr. 10, p. 34-36.

<sup>25</sup> Opportuniteit is in rechtsvergelijkend perspectief uitzonderlijk. Waar openbare aanklagers in de meeste Europese landen vanwege het legaliteitsbeginsel tot vervolging verplicht zijn, hebben officieren van justitie in het Koninkrijk der Nederlanden de discretionaire bevoegdheid om slechts te vervolgen indien dit het algemeen belang dient. Ibid



### 2.3 Normering opportuniteit

De discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie in het te nemen besluit over de opsporing en vervolging is niet onbegrensd. Drie factoren normeren op Sint Maarten het opportuniteitsbeginsel.

Een eerste factor die de discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie inperkt, zijn de formele aanwijzingen en richtlijnen. Uit artikel 13 van de Rijkswet Openbare Ministeries volgt dat de minister van Justitie zowel algemene als bijzondere aanwijzingen mag geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten in zijn land. Bijzondere aanwijzingen hebben betrekking op individuele strafzaken en raken zodoende aan de keuzevrijheid van het Openbaar Ministerie al dan niet op te sporen en/of te vervolgen. Blijkens het tweede lid van genoemde artikel 13 kan de minister overigens alleen bijzondere aanwijzingen geven wanneer hij de voorgenomen aanwijzing aan het Hof ter toetsing aan het recht heeft voorgelegd en het Hof geoordeeld heeft dat de voorgenomen aanwijzing in overeenstemming is met het recht. Ook de procureur-generaal heeft de bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Uit artikel 7 lid 3 Rijkswet Openbare Ministeries volgt dat de hoofdofficier de bij zijn parket werkzame leden van het Openbaar Ministerie eveneens algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.

Beleidsvoornemens zijn een tweede factor die het opportuniteitsbeginsel kunnen normeren. Artikel 30, eerste lid, Rijkswet Openbare Ministeries verplicht de procureur-generaal om jaarlijks voor 1 april in overeenstemming met de betrokken hoofdofficier van justitie een jaarplan op te stellen. Het plan dient onder andere een omschrijving van de voorgenomen activiteiten, de doelstellingen en de prestatieafspraken voor het komende jaar te omvatten.

Een derde factor die het opportuniteitsbeginsel begrenst is de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers. Het OM is namelijk voor de vervolgingsbeslissing van Statenleden en ministers afhankelijk van een vervolgingsbevel van het Hof. In artikel 2 van de landsverordening is bepaald dat de vervolging van een van een misdrijf<sup>26</sup> verdachte politieke gezagsdrager slechts plaatsvindt na een bevel tot vervolging van het Hof, op vordering van de procureur-generaal. In de memorie van toelichting (hierna: MVT) wordt uitgelegd dat onder 'vervolging' te verstaan is, het door het Openbaar Ministerie betrekken van de rechter in de zaak.<sup>27</sup> Bekende 'daden' van vervolging zijn volgens de MVT:

“Het vorderen van voorlopige hechtenis, het dagvaarden van de verdachte en het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek. A contrario betekent dit dat voor het opsporingsonderzoek<sup>28</sup> in verband met een verdenking van een politieke gezagsdrager wegens misdrijf, geen vervolgingsbevel wordt vereist. Aan een dergelijk onderzoek verbindt de Staatsregeling niet van rechtswege de schorsing of ontslag uit het ambt.”

<sup>26</sup> Een misdrijf begaan na inwerkingtreding van de Staatsregeling. Artikel 15 Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers, AB 2010, GT no. 28.

<sup>27</sup> De Landsverordening is de uitwerking van artikel 123 van de Staatsregeling (“constitutie”) van Sint Maarten. Artikel 123 Staatsregeling bepaalt dat “vervolging van een minister of een lid van de Staten wegens het begaan van een misdrijf geschiedt door de procureur-generaal of een door hem aan te wijzen ander lid van het Openbaar Ministerie, na bevel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op vordering van de procureur-generaal.”

<sup>28</sup> In artikel 1 Wetboek van Strafvordering wordt onder een opsporingsonderzoek verstaan: het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. A.B. 2010, GT no. 1 en A.B. 2010, GT no. 30.

De Landsverordening geldt voor alle misdrijven waaraan een minister of Statenlid zich eventueel schuldig maakt, en niet uitsluitend voor ambtsmisdrijven zoals dat in de Nederlandse Grondwet is bepaald.<sup>29</sup> Volgens een aantal advocaten binnen de orde van Advocaten in Sint Maarten wijkt de zinsnede “*Vervolging dient te worden opgevat als het door het Openbaar Ministerie betrekken van een strafrechter in de strafzaak*” in de memorie van toelichting af van de gangbare omschrijving van het vervolgingsbegrip.<sup>30,31</sup> De consequentie van het aanvaarden van deze definitie zou volgens hen verstrekking zijn omdat bijvoorbeeld een telefoontap rechterlijke machtiging vereist. Ook een gerechtelijk vooronderzoek wordt blijkens deze definitie als vervolging aangeduid.

Artikel 177a lid 3 Sv heeft een vergelijkbare werking als de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers. Daarin is bepaald dat strafrechtelijk financieel onderzoek pas wordt ingesteld nadat een met redenen omklede machtiging van de rechter-commissaris verleend is.

In de vierde plaats wordt het opportunitetsbeginsel genormeerd door de beginselen van behoorlijke rechtspleging. Het Wetboek van strafvordering noemt enkele van die normen expliciet. Zo is in artikel 55 lid 1 Sv bepaald dat de verdachte recht heeft op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn.<sup>32</sup>

In het tweede lid van genoemde artikel 55 Sv wordt duidelijk dat wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt de zaak met de meest mogelijke spoed wordt voortgezet. Uit artikel 56 Sv volgt dat wanneer het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, het toezicht op het tijdsverloop door de rechter wordt uitgeoefend. Uit lid 2 van het aangehaalde artikel blijkt dat de rechter kan bevelen dat het onderzoek binnen een uiterste termijn dient te worden voortgezet dan wel dient te worden beëindigd. Indien een eenmaal aangevangen vervolging niet door het Openbaar Ministerie wordt voortgezet, kan de rechter tevens verklaren dat de zaak geëindigd is, zo blijkt uit het vierde lid. In artikel 207 Sv wordt de officier van justitie opgedragen om, in het geval dat hij oordeelt dat vervolging aangewezen is, daartoe zo spoedig mogelijk over te gaan. Tegelijkertijd maakt het Wetboek van Strafvordering duidelijk dat de rechter bij de toetsing van de opportuniteit aan de beginselen van behoorlijke rechtspleging niet beperkt is tot uitsluitend die normen die in de wet genoemd worden. Artikel 413 lid 1 Sv, stelt:

<sup>29</sup> De regeling betekent een trendbreuk met het verleden, omdat sinds 1848 de vervolging van politieke ambtsdragers voor niet-ambtsmisdrijven niet meer aan beperkingen onderhevig is. Al in de Grondwet van 1814 werd tot uitdrukking gebracht dat ministers en andere hoge ambtsdragers zich wegens ambtsmisdrijven moeten verantwoorden voor de Hoge Raad. Vervolging was echter alleen mogelijk na uitdrukkelijk verlov van de Staten-Generaal. Ook de kennisneming en beoordeling van commune delicten ‘gedurende den tijd hunnerfunctiën begaan’ was aan de Hoge Raad opgedragen, zij het dat hier geen verlov van de Staten-Generaal vereist was. In de Grondwet van 1848 werd het noodzakelijke verlov vervangen door een opdracht tot vervolging, hetzij van Koningswege, hetzij vanwege de Tweede Kamer. Van commune misdrijven werd niet langer gerept, zodat de berechting van zulke gewone delicten niet langer aan de Hoge Raad was voorbehouden. Daarmee was het ‘forum privilegiatum’ voortaan beperkt tot de ambtsmisdrijven. (E. Sikkema, ‘Hoge bomen vangen (nog) geen wind’, *liber amicorum Dirk Herman de Jong*, vindplaats: [http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Feestbundels/liberamicoromjong/24\\_hoge/24\\_hoge.pdf](http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Feestbundels/liberamicoromjong/24_hoge/24_hoge.pdf)).

<sup>30</sup> De gebruikte bewoording wijkt af van de bewoording in de memorie van toelichting bij de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers, zijnde: ‘*Het door het Openbaar Ministerie betrekken van de rechter in de zaak*’.

<sup>31</sup> Er is tussen enkele advocaten binnen de Orde van Advocaten van Sint Maarten een discussie op gang gekomen over de legitimiteit van het door de Landsverordening in het leven geroepen – vergeleken met ‘normale’ burgers – onderscheidende regime voor politici met betrekking tot de vervolging voor misdrijven. Er is vervolgens een werkgroep ingesteld die zich ten behoeve van het bestuur van de orde in dit onderwerp heeft verdiept. Het memorandum, dat beoogt enige helderheid te scheppen, is daarvan het resultaat. Het memorandum vormt de eerste weerslag van een onderzoek naar de Staatsregeling van Sint Maarten en de Landsverordening politieke gezagsdragers. Het memorandum pretendeert geen volledigheid en is uitsluitend bestemd voor discussiedoeleinden. Memorandum van de werkgroep van een aantal leden van de orde van advocaten Sint Maarten: Vervolging van politieke gezagsdragers op Sint Maarten (versie 2.5). Juli 2010.

<sup>32</sup> De behandeling van een strafzaak binnen een redelijke termijn volgt uit artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Met deze norm wordt beoogd te voorkomen dat een verdachte langer dan redelijk onder de dreiging van een (verdere) strafvervolging zou moeten leven. De Hoge Raad geeft aan dat naast de bescherming die aldus aan de verdachte wordt geboden er andere factoren zijn die nopen tot een voortvarende afhandeling van strafzaken, zoals de preventieve werking die geacht wordt uit te gaan van berechting en bestraffing, de gerechtvaardigde belangen van het eventuele slachtoffer van het feit, en de ongunstige invloed van het tijdsverloop op de beoordeling van de feiten als gevolg van de verbleking van de herinnering van –bijvoorbeeld– eventuele getuigen. Wat betreft de berechting van de zaak in eerste aanleg heeft als uitgangspunt te gelden dat de behandeling van de zaak ter terechtzitting dient te zijn afgerond met een eindvonnis binnen twee jaar nadat de op zijn redelijkheid te beoordelen termijn is aangevangen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden zoals onder meer de ingewikkeldheid van de zaak, de invloed van verdachte en/of zijn raadsman op het procesverloop en de wijze waarop de zaak door de bevoegde autoriteiten is behandeld (HR 17 juni 2008, LJN: BD2578).

“Indien normen, daaronder begrepen zowel wettelijk omschreven voorschriften als regels van ongeschreven recht, tijdens het voorbereidend onderzoek of het onderzoek ter terechtzitting, ook ingeval de behandeling van de zaak door de raadkamer plaatsvindt, zijn geschonden, kan de rechter, hetzij ambtshalve, hetzij op de vordering van het openbaar ministerie of het verzoek van de verdachte of diens raadsman, de normschending herstellen, overeenkomstig de aard en de strekking van de geschonden norm, dan wel bevelen, dat dit zal geschieden. Hij kan daartoe de nodige aanwijzingen geven.”

In het vijfde lid van het aangehaalde artikel wordt bovendien bepaald dat de rechter in zijn eindvonnis de hoogte van de straf, in verhouding tot de ernst van de normschending, zal verlagen, indien het door de schending veroorzaakte nadeel langs die weg redelijkerwijze kan worden gecompenseerd.

## 2.4 Beoordelingskader

De Raad heeft tevens een beoordelingskader opgesteld bestaande uit 4 criteria:

1. **Het legaliteitsbeginsel.** Het belangrijkste beginsel dat rechtstreeks verband houdt met rechtsstatelijke eisen is het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Uit artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering volgt dat strafvordering ‘alleen plaats [heeft] in de gevallen en op de wijze bij landsverordening voorzien’. Wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende instanties zijn zelf ook gebonden door de wet. Daarmee is expliciet vastgelegd dat overheidsop-treden slechts kan plaatsvinden op een wettelijke grondslag en binnen de grenzen van de wet.
2. **Het rechtszekerheidsbeginsel.** Met deze term wordt het beginsel bedoeld dat de overheid rekening houdt met de opgewekte verwachtingen bij burgers zodat daarin geen abrupte wijziging komen, met uitzondering van dringende noodzaak en het recht dat de burger beschermd is tegen willekeur van de overheid.
3. **Het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.** Het verbod van willekeur vervult samen met het gelijkheidsbeginsel een belangrijke rol bij de normering van strafvorderlijk optreden. Met het gelijkheidsbe-ginsel wordt het grondrecht aangeduid dat bepaalt dat voor het beleid gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil. Om het gelijkheidsbeginsel te schenden moet er sprake zijn van discriminatie. Er is sprake van discriminatie indien er geen redelijke en objectieve rechtvaardiging is voor het nemen van een besluit waarbij onderscheid tussen personen wordt gemaakt. Om dit te beoordelen dient bezien te worden of er sprake is van ongelijke behandeling in gelijke gevallen en of hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging aanwezig is. Van dit laatste is sprake als er een legitiem doel wordt nagestreefd met het maken van onderscheid en als het gemaakte onderscheid een passend middel is om dit doel te bereiken. Het verbod van willekeur, ook wel in het strafrecht omschreven als beginsel van een evenredige belangenafweging, ziet erop toe dat bevoegdheden van overheidsorganen op een behoorlijke en rechtvaardige wijze worden uitgeoefend. Dit betekent dat op een zorgvuldige wijze met alle belangen in achtnemend een belangenafweging moet worden gemaakt.
4. **Transparantie.** Onder transparantie wordt verstaan de mate waarin een opsporings- en vervolgingsbeslissing en het toegepaste opsporings-, vervolgings- en sepotbeleid kenbaar zijn voor de justitiabele en de samenle-ving. Het OM legt op tweerlei wijze verantwoording af over zijn handelen. Ten eerste oefent het openbaar ministerie in Sint Maarten zijn bevoegdheden uit onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De minister legt op zijn beurt verantwoording af aan de Staten van Sint Maarten. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de landen houdt toezicht op een behoorlijke vervolging van strafbare feiten in de landen. Het Openbaar Ministerie legt in individuele strafzaken verantwoording af aan de rechter, doordat de rechter het optreden van het OM bij de behandeling van de betreffende zaak toetst.



3

## Uitvoeringspraktijk

In het vorige hoofdstuk is de wettelijke grondslag voor het vervolgingsmonopolie beschreven en vastgesteld welke formele bepalingen het opportuniteitsbeginsel normeren. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie in de praktijk zaken selecteert voor feiten- en opsporingsonderzoek en welke factoren daarbij een rol spelen.

### 3.1 Opsporing en vervolging

Uit de interviews wordt duidelijk dat geen verdere formele inkadering van het opportuniteitsbeginsel plaatsvindt dan conform hetgeen in de wet is vastgelegd. Van de zijde van de PG zijn geen algemene of bijzondere aanwijzingen of richtlijnen van kracht die het Openbaar Ministerie aanzetten op bepaalde categorieën feiten of (potentiële) justitiabele met voorrang opsporingsonderzoek te doen dan wel met prioriteit te vervolgen. Een aantal geïnterviewden wijst erop dat bij het opstellen van algemene regels en die te vervatten in aanwijzingen of richtlijnen, moet worden uitgegaan van de situatie dat er voldoende capaciteit en middelen voorhanden zijn. Zonder uitzondering wijzen de geïnterviewden erop dat van voldoende capaciteit in Sint Maarten evenwel (nog) geen sprake is.

Binnen het onderzoek is door de Raad tevens navraag gedaan bij zowel het OM als de minister van Justitie in hoeverre laatstgenoemde partij het Openbaar Ministerie in de onderzochte periode ten aanzien van opsporing en vervolging algemene en bijzondere aanwijzingen – als bedoeld in 13 van de Rijkswet Openbare Ministeries – heeft gegeven of zich anderszins zaakinhoudelijk heeft bemoeid. Beide partijen hebben kenbaar gemaakt dat daarvan geen sprake is geweest en dat zij dergelijke zaakinhoudelijke instructies ook als bijzonder onwenselijk beschouwen.

De minister streeft naar versterking van het eigen ministerie omdat het eigen departement op dit moment geen of onvoldoende steun kan bieden bij het formuleren van beleid. Pas als dat op orde is zouden aanwijzingen aan het OM geconciërd kunnen worden. Bijkomend knelpunt is dat onvoldoende statistische informatie beschikbaar is om het beleid te staven.

Ook is bij het Openbaar Ministerie navraag gedaan in hoeverre vanuit Nederland formele of informele instructies zijn uitgegaan ten aanzien van de opsporing en vervolging in individuele strafzaken. Vanuit het Openbaar Ministerie is aangegeven dat in de onderzochte periode slechts eenmaal en niet van de zijde van het ministerie van Justitie een informeel informatieverzoek werd gedaan. Het Openbaar Ministerie ervoer, volgens eigen zeggen, dit verzoek als hoogst ongepast en heeft daarop niet willen reageren. Wel blijkt uit de interviews dat tussen het parket Sint Maarten en Nederlandse afdelingen van het Openbaar Ministerie op zaaksniveau wordt afgestemd. De afstemming heeft volgens de geïnterviewden betrekking op technische aangelegenheden in zaken waarin het parket Sint Maarten niet beschikt over de noodzakelijke expertise.

Het Openbaar Ministerie heeft wel voor Sint Maarten – zo blijkt uit de jaarplannen – zelf beleidsprioriteiten benoemd. In onderstaand overzicht worden deze voor de onderzochte periode weergegeven.

2011 (verdieping op het thema)	2012 (speerpunten)	2013 (prioriteiten)	2014 (prioriteiten)	2015 (prioriteiten)
Grensoverschrijdende criminaliteit	Jeugdcriminaliteit	Jeugd	Jeugdzaken (in algemene zin)	Jeugd
	Geweldscriminaliteit (vooral Atraco's en straatrovers maar ook huiselijk geweld)	Geweldscriminaliteit	Geweldscriminaliteit (overvallen, straatrovers en relationeel geweld)	Geweldscriminaliteit
	Overlastgevende criminaliteit (woning- en bedrijfsinbraken, autodiefstallen)	Overlastgevende criminaliteit	Overlastgevende criminaliteit (woning- en bedrijfsinbraken, autodiefstallen)	Overlastgevende criminaliteit
	Drugscriminaliteit	Drugscriminaliteit	Drugscriminaliteit	Drugscriminaliteit
	Fraude, gepaard met ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel	Witwassen, financiële criminaliteit	Witwassen, financiële criminaliteit (fraude)	Witwassen, financiële criminaliteit
		Mensenhandel/ mensensmokkel	Mensenhandel/ mensensmokkel	Mensenhandel/ Mensensmokkel
			Community Oriented Policing-zaken	Community Oriented Policing-zaken
				Aangifteproces

Van de zijde van het Openbaar Ministerie wordt echter opgemerkt dat deze prioriteiten slechts beperkte betekenis hebben. In de eerste plaats leidt de wettelijke verplichting dat het jaarplan al voor 1 april van het voorafgaande jaar gereed moet zijn tot een gat tussen het moment van opstellen van de prioriteiten en het feitelijk prioriteren.<sup>33</sup> Zo is de beleidsprioritering voor 2015 feitelijk ontleend aan de veiligheidssituatie zoals deze eind 2013 gold, waardoor de actualiteit van de prioriteiten onder druk staat. In de wederhoorfase vult het OM aan dat inspelen op de actualiteiten wel altijd mogelijk blijft. Tevens geeft het OM aan dat het thema's bepaalt op basis van onder meer het CBA, welke niet jaarlijks wordt gemaakt. Ten slotte benoemt het OM niet elk jaar opnieuw geheel nieuwe thema's als prioriteit, wat volgens het OM de continuïteit ten goede komt.

Daarnaast zou volgens het Openbaar Ministerie, de minister van Justitie, de Landsrecherche en diverse andere geïnterviewde *stakeholders* een aantal factoren ervoor zorgen dat het parket Sint Maarten minder kan selecteren en sturen in het aanbod van opsporingsonderzoeken dan het wettelijk kader suggereert. Tevens komt uit de inspectie een tweetal factoren naar voren die een rol spelen bij de prioritering en uitvoering van opsporingsonderzoeken. In het vervolg van deze paragraaf worden deze factoren besproken.<sup>34</sup> Daarbij wordt bovendien aangetekend dat het besluit al dan niet te vervolgen feitelijk een afgeleide is van de resultaten van het opsporingsonderzoek. Waarbij in beginsel de regel geldt: als binnen het onderzoek voldoende bewijs is vergaard om de zaak bij de rechter bewezen te krijgen, dan wordt vervolgd. In die zin zijn de keuzes in het opsporingsonderzoek feitelijk doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of al dan niet vervolgd wordt.

<sup>33</sup> Bijkomend nadeel is volgens het Openbaar Ministerie dat het KPSM niet verplicht is al op een dergelijk vroeg moment zijn jaarplan vast te stellen. Als gevolg daarvan zijn de jaarplannen niet goed te synchroniseren, wat de eenduidigheid in de rechtshandhaving niet ten goede komt. Van de zijde van de politie werd tijdens het onderzoek verteld dat zij wel rekening houden met de jaarplannen van het Openbaar Ministerie.

<sup>34</sup> De Raad heeft in zijn onderzoek gevraagd welke factoren van invloed zijn voor het al dan niet laten uitvoeren van opsporingsonderzoek en de keuze al dan niet te vervolgen. Naast dat de respondenten zelf konden vertellen welke factoren van invloed zijn is door de Raad ook expliciet gevraagd naar de volgende factoren:

1. maatschappelijk / rechtsordelijk belang;
2. doelmatige inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit;
3. bewijsbaarheid;
4. de status van de verdachte(n): *high profile* versus regulier

### 3.1.1 Casescree­ning en prioritering door het Korps Politie Sint Maarten

Ten eerste wijst het Openbaar Ministerie op een werkaf­praak tussen Openbaar Ministerie en het Korps Politie Sint Maarten. Deze werkaf­praak houdt in dat de politie voor wat betreft brengzaken<sup>35</sup> zelfstandig tot een zaakselectie en prioritering van zaken komt. In zijn recent onderzoek naar “de rol van het Openbaar Ministerie in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten” deed de Raad uitvoerig onderzoek naar deze werkwijze die lokaal bekend staat onder de naam *casescreening*.<sup>36</sup> Op basis van vastgelegde prioriteiten, opsporingsindicaties en de impact van het feit neemt de politie in circa 50% van de aangiftes zelfstandig het besluit überhaupt geen opsporingsonderzoek te starten. Het Openbaar Ministerie is niet betrokken bij deze eerste screening en de wegge­selecteerde zaken komen hem niet ter kennis behalve als zij steekproeven nemen. Aan de zaken die na de eerste screening overblijven, wordt door de politie een prioriteit toegekend op basis van het type strafbaar feit, de aanwezigheid van opsporingsindicaties<sup>37</sup> en de maatschappelijke impact<sup>38</sup>. Prioriteit 1 zaken zijn moord/doodslag, verkrachting, *atrankos* (bruut geweld, gebruik wapens). Prioriteit 2 zaken zijn geweldsdelicten (m.u.v. eenvoudige mishandeling in de meest eenvoudige vorm), overige zedendelicten, brandstichting met gemeen gevaar voor leven of goed, woninginbraken, handel/bezit van vuurwapens, in- en uitvoer van drugs, lokale handel in harddrugs en mensenhandel/smokkel. Prioriteit 3 zijn eenvoudige mishandeling (in de meest eenvoudige vorm), vermogensmisdrijven niet zijnde woninginbraken, vernieling en overige misdrijven.<sup>39</sup> In het aangehaalde Raadsonderzoek vertelt de hoofdofficier van justitie dat de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de *casescreening* in de prioriteit 2 en 3 zaken relatief beperkt is. De combinatie van een substantiële onderbezetting van de recherche (zie paragraaf 3.1.3) en een hoog aanbod van prioriteit 1 zaken zou ervoor zorgen dat er überhaupt weinig prioriteit 2 en 3 zaken kunnen worden opgepakt. Dit beeld werd tijdens het onderhavige onderzoek bevestigd. De geïnterviewden binnen het Openbaar Ministerie wijzen erop dat het maatschappelijk niet uit te leggen valt als *high impact crimes* (prioriteit 1 zaken) niet worden opgepakt of op onbevredigende wijze worden uitgere­chercheerd terwijl voor lager geprioriteerde zaken wel opsporingscapaciteit wordt gereserveerd.

### 3.1.2 Capaciteitsproblemen

Zowel het OM, de Landsrecherche als het KPSM zijn in kwantitatieve en in kwalitatieve zin niet op sterkte zo wordt van de zijde van het parket, de minister van Justitie, de politie en de Landsrecherche verteld.

Voor wat betreft de Landsrecherche heeft de periode 10 oktober 2010 tot heden in het teken gestaan van de opbouw van deze opsporingsdienst.<sup>40</sup> De dienst heeft daarbij een aantal tegenslagen gehad op het gebied van

<sup>35</sup> Vaak wordt binnen de opsporing een onderscheid gemaakt tussen ‘brengzaken’ en ‘haalzaken’. ‘Brengzaken’ zijn zaken die ter kennis van de politie komen door middel van een melding, aangifte of een heterdaad. Bij ‘haalzaken’ gaat het om zaken die projectmatig door de opsporingspartijen worden opgepakt naar aanleiding van bijvoorbeeld CID informatie of andere signalen die wijzen op een verdenking van strafbare feiten die ernstige inbreuk op de veiligheid en/of leefbaarheid vormen en/of de maatschappelijke integriteit aantasten.

<sup>36</sup> Raad voor de rechtshandhaving (2014). *Het Openbaar Ministerie in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*. Philipsburg: Raad voor de rechtshandhaving.

<sup>37</sup> Als ‘harde’ opsporingsindicaties gelden: een bekende verdachte, een verdachte die recidivist, veelpleger of verslaafde is, DNA en dactyloscopisch materiaal. Als ‘zachte’ opsporingsindicaties zijn vermeld: andere technische sporen, aanwijzingen richting een dader, CID-informatie, signalement van een voertuig, signalement van een verdachte en de modus operandi.

<sup>38</sup> Een andere prioriteitverhogendefactor is de impact. Hierover bevat het screeningsformulier: elementen zoals de maatschappelijke impact, omstandigheden waaronder het delict is begaan, onrust woon- en leefomgeving (bijvoorbeeld toerisme) en gevolg van het delict en jeugdcriminaliteit.

<sup>39</sup> Uitgangspunt bij de screening is dat prioriteit 1 zaken altijd in behandeling worden genomen. Prioriteit 2 zaken met een harde opsporingsindicatie worden altijd in behandeling genomen, prioriteit 2 zaken met een zachte opsporingsindicatie zoveel mogelijk. Prioriteit 3 zaken met een harde opsporingsindicatie worden zoveel mogelijk in behandeling genomen. Niet in behandeling genomen worden de zaken uit de categorie prioriteit 3 zonder harde opsporingsindicatie en de prioriteit 2 zaken met een zachte opsporingsindicatie wanneer het in behandeling nemen niet mogelijk blijkt. In de prioriteit 1 zaken is de facto geen keuzevrijheid voor het Openbaar Ministerie. Voor de zaken in de prioriteiten categorie 2 en 3 waarin sprake is van opsporingsindicaties doet de politie een voorstel over de te ondernemen opsporingshandelingen. Het Openbaar Ministerie beoordeelt deze periodiek, waarna de zaken – met hetzij een akkoord van de officier op het voorstel van de politie, hetzij een andere beslissing over de indeling in de prioriteitscategorieën of te ondernemen opsporingsactiviteiten – teruggaan naar de politie.

<sup>40</sup> De Landsrecherche kan alleen een onderzoek starten in het geval zij een formele schriftelijke opdracht met kader hebben ontvangen van de PG/AG, waarbij de HOVJ een zaakofficier aanwijst en zorgdraagt voor de terugkoppeling aan de AG. De Landsrecherche doet zowel feitenonderzoek – wat vaak niet tot kennis komt van derden- als strafrechtelijk onderzoek. Deze onderzoeken kenmerken zich vaak door complexiteit, de specifieke benodigde (financiële) expertise en het ontbreken van een verdachte in voorlopige hechtenis. Dat laatste aspect hangt rechtstreeks samen met de twee daarvoor genoemde aspecten (complexiteit en benodigde – maar niet beschikbare - expertise). Bijgevolg het ontbreken van voorlopige hechtenis, is dat er bij de vervolging geen druk speelt van wettelijke termijnen, hetgeen van invloed is op de prioritering bij het OM (zie hierna 3.1.3).



financiën, werving, deugdelijke huisvesting en P&O aangelegenheden. Bij de aanvang van het nieuwe Land Sint Maarten werd gestart met een kwartiermaker en drie reguliere rechercheurs afkomstig van het Korps Politie Nederlandse Antillen. De bezetting is in de afgelopen jaren geleidelijk gegroeid en bedroeg in maart 2015 14 fte, hetgeen nog steeds 5 fte (26%) minder is dan de formele formatie van 19 fte. Ook beschikt de Landsrecherche slechts heel beperkt over fiscale en financiële expertise. Tot voor kort vroeg ook de huisvesting aandacht. De Landsrecherche was eerst ondergebracht in een aparte kamer in het complex van het parket Sint Maarten. Daarna kreeg het tijdelijke huisvesting buiten het parket. Het gebrek aan beschikbare werkplekken en ICT-faciliteiten belemmerde doelmatig werken, zo werd door het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche verteld. Sinds 2014 heeft de Landsrecherche beschikking over een nieuwe locatie waarin zowel voldoende werkplekken als een geschikte ICT infrastructuur aanwezig is. Wel werd tijdens de inspectie verteld dat de Landsrecherche nog steeds geen bedrijfsprocessysteem heeft. Dossiervorming gebeurt daarom nog steeds grotendeels op papier.

Een gebrek aan capaciteit bij de opsporingsdiensten raakt direct aan sturing en de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. De sturing van de landsrecherche door het OM was volgens geïnterviewden van het OM in het verleden niet altijd optimaal, maar sinds november 2014 is men gestart met de stuurgroep Landsrecherche. De bedoeling daarvan is dat daarin de onderzoeken van de Landsrecherche inzichtelijk worden gemaakt, keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld, de schaarse capaciteit wordt verdeeld, sturing in de onderzoeken plaats vindt en de voortgang van de zaken wordt bewaakt. De inzet van deze stuurgroep bevindt zich in een beginfase. Van structurele werkafspraken tussen het OM en de Landsrecherche, zoals met het KPSM is geen sprake. In de wederhoor-fase geeft het OM aan dat regelmatig overleg, ook op zaaksniveau, plaatsvindt tussen de Landsrecherche en de PG. Verder vult het openbaar ministerie aan dat een aanwijzing *‘Taken en inzet Landsrecherche’* in de maak is.

Bij het KPSM worden door de geïnterviewden vergelijkbare capaciteitsproblemen gesignaleerd. Ook daar is de formatie in het gehele korps niet op sterkte en ontbreken diverse expertises die noodzakelijk zijn om het reguliere aanbod van brengezaken op een bevredigende wijze af te doen.<sup>41</sup> In de wederhoorfase vult het OM aan dat het bureau interne zaken van het KPSM onvoldoende toegerust is voor zijn taak, wat een negatief effect heeft op de werklast van de Landsrecherche. Tijdens het onderzoek werd naar voren gebracht dat beide diensten vanwege het beperkte aanbod van geschikte kandidaten onderling concurreren bij het werven van nieuw personeel.

Om de gevolgen van de capaciteitsproblemen te beperken is op aangeven van het OM gedurende de onderzoeksperiode meerdere malen aan Nederland om recherchebijstand verzocht. Deze verzoeken werden echter lang niet altijd gehonoreerd. Van de zijde van het OM werd verteld dat de reden voor het weigeren van bijstand niet zo zeer onwil betrof maar vooral te maken had met het feit dat het bijstandsverzoek te algemeen geformuleerd werd. In plaats van expliciet aan te geven waarom bijstand in bepaalde expertise noodzakelijk was voor een succesvolle afronding voor een voorgenomen lopend onderzoek zou te vaak een bijstandsverzoek worden geformuleerd in een verzoek dat meer strekte tot de levering van opsporingscapaciteit in algemene zin. Nederland blijkt niet geneigd dergelijke bijstandsverzoeken in te willigen.

### 3.1.3 Nieuwe zaken en zaken met voorlopige hechtenis gaan voor andere zaken

Bij de keuze door het Openbaar Ministerie om een zaak al dan niet te laten onderzoeken speelt ook altijd de vraag of een zaak nieuw is dan wel dat binnen de zaak sprake is van voorlopige hechtenis van één of meer verdachten. Van de zijde van het Openbaar Ministerie wordt verteld dat een zaak waarvan het vermeende strafbare feit in het recente verleden plaatsvond, altijd voorrang krijgt omdat de kans op het vinden van bewijzen juist in de periode direct volgend op het feit het grootst is.

Daarnaast zorgt het feit dat een verdachte in voorlopige hechtenis verkeert ook tot prioritering omdat de rechter alleen de voorlopige hechtenis gedooft als het opsporingsonderzoek voortvarend wordt opgepakt zodat de verdachte niet langer dan strikt noodzakelijk hoeft te worden vastgehouden. Enkele officieren van justitie en medewerkers van de politie vertellen dat in de praktijk direct de aandacht weer uitgaat naar de andere nieuwe zaken na het beëindigen van een voorlopige hechtenis. Volgens de geïnterviewden binnen het Openbaar

<sup>41</sup> Raad voor de rechtshandhaving (2014). *Het Openbaar Ministerie in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*. Philipsburg: Raad voor de rechtshandhaving; Raad voor de rechtshandhaving (2013). *Het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het korps politie Sint Maarten*. Philipsburg: Raad voor de rechtshandhaving.

Ministerie hebben daarom verse zaken en zaken waarin voorlopige hechtenis is toegepast, een verdringend effect op de andere zaken die worden onderzocht.

#### 3.1.4 Weinig ruimte voor haalzaken

Daar waar in reguliere brengzaken de rol van het Openbaar Ministerie als gevolg van de voornoemde werkafspraken met het korps relatief beperkt is, ligt dat bij haalzaken anders. In dergelijke zaken wordt op basis van trends, signalen of concrete (anonieme) meldingen door het Openbaar Ministerie in overleg met de aangewezen opsporingsdiensten besloten tot het doen van een projectmatig onderzoek. In de wederhoorfase geeft het OM aan dat jaarlijks een top X of CSV presentatie moet worden gehouden, welke wordt samengesteld onder het gezag van de CID/informatie-OvJ. De opsporingsdiensten bereiden vanuit hun informatiediensten de potentiële casus voor en aan de hand van de presentatie wordt de meest succesvolle of dringende haalzaak in overleg tussen de bij de stuurgroep betrokken partijen opgepakt. Het Openbaar Ministerie is uiteindelijk de partij die formeel het besluit neemt welke zaken in onderzoek worden genomen, zo werd van de zijde van het KPSM, de Landsrecherche en het Openbaar Ministerie verteld.

Door voornoemde partijen wordt echter aangegeven dat het aantal haalzaken van het korps tot op heden zeer beperkt is omdat de opsporingscapaciteit op Sint Maarten reeds onvoldoende is om het reguliere aanbod van brengzaken op een bevredigende manier te onderzoeken.<sup>42</sup> Tijd voor echte haalzaken ontbreekt simpelweg. Voor de Landsrecherche geldt dat die tot februari 2015 überhaupt nog *geen* haalzaken in onderzoek heeft kunnen nemen.

#### 3.1.5 Haalbaarheid van de zaak en complexiteit

Samenhangend met de capaciteitsproblemen is de bewijsbaarheid van strafbare feiten in complexe zaken. Van de zijde van het Openbaar Ministerie werd tijdens het onderzoek naar voren gebracht dat het besluit om een zaak al dan niet nader te laten onderzoeken ook gebaseerd wordt op de inschatting van de kans dat aan de bewijslast voldaan kan worden. Het OM moet die inschatting maken met de beschikbare expertise en capaciteit binnen het OM en de opsporingsinstanties. De officier van justitie zal wettig en overtuigend moeten aantonen dat de verdachte verantwoordelijk is voor het ten laste gelegde strafbare feit. Het OM geeft aan dat het rond krijgen van het bewijs bij bepaalde categorieën strafbare feiten – in het bijzonder economische/financiële delicten – doorgaans zeer moeilijk is.

Mede ingegeven door de beperkte capaciteit geeft het OM aan dat in zaken niet meer alle strafbare feiten volledig uitgerechercheerd worden, maar dat wat goede kans van slagen heeft, prevaleert. Daarbij wordt ook afgewogen hoeveel het bewijzen van extra strafbare feiten toevoegt aan het maatschappelijk effect van de veroordeling. Dat wil zeggen: een verdachte kan worden verdacht van meerdere feiten maar voor de strafmaat maakt het weinig uit of de verdachte voor bijvoorbeeld zes of zeven feiten wordt veroordeeld. Terwijl het bewijzen van bijvoorbeeld het zevende feit onevenredig veel opsporingscapaciteit vereist.

Er is gedurende de inspectie geen algemeen geldende maatstaf ontdekt voor het hanteren van een vervolgingsbesluit op grond van opsporingsindicaties. Elke zaak wordt derhalve op zichzelf beoordeeld.

Bijna alle respondenten gaven aan dat in een kleinschalig land als Sint Maarten de (on)bereidheid om te verklaren ook een grote rol speelt. De onderlinge afhankelijkheid op het eiland is zo groot dat mensen niet snel geneigd zijn op naam te verklaren. Dit speelt des te meer bij zaken waarbij een persoon met een (hoge) publieke functie betrokken is. Als gevolg daarvan moeten opsporingsinstanties langs andere wegen hun bewijs rond proberen te krijgen en wordt derhalve extra capaciteit en inspanning gevraagd van de instanties, wat vertraging kan opleveren of de haalbaarheid van een zaak beïnvloedt.

In een *high profile* zaak blijkt de verklaring van een verdachte ook een rol te spelen in de beslissingen van het Openbaar Ministerie in de opsporingsfase. Zo is het voorgekomen dat in een zaak met weinig tot geen opsporingsindicaties is

<sup>42</sup> Uitzondering op deze conclusie zijn de haalzaken die door het RST worden onderzocht. Het RST doet wel veel van dergelijke zaken. Omdat het besluit over welke zaak door het RST wordt opgepakt, wordt genomen in de stuurgroep RST en in de stuurgroep niet alleen de hoofdofficier van Justitie van Sint Maarten zit maar ook die van Curaçao en Caribisch Nederland en ook de PG meebeslist is hier geen sprake van het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie Sint Maarten. Om die reden blijven RST zaken buiten beschouwing.

afgezien van verdere opsporingshandelingen ten aanzien van een bepaalde persoon, mede omdat een verdachte verklaarde dat de betreffende persoon niet betrokken was bij het vermoedelijke strafbare feit.

Verder werden in de interviewfase van de Raad vraagtekens gezet bij de voortgang van een opsporingsonderzoek. Het OM zou er zeer lang over hebben gedaan om over te gaan tot vervolging, terwijl bewijs en vervolgingsindicaties voldoende aanwezig zouden zijn.

### 3.1.6 Operationele aansturing recherche door officier van justitie

De officier van justitie is leider van het strafrechtelijk onderzoek. Dat betekent echter niet automatisch dat hij zich met de operationele aansturing van een rechercheur of researcheteam bemoeit. Van zowel van de zijde van KPSM, de Landsrecherche, het RST als van de zijde van het Openbaar Ministerie werd erop gewezen dat de opsporingsdiensten in beginsel zelf gaan over de vraag welke rechercheur wanneer op welke zaak wordt ingezet. In de praktijk kan dit volgens hen tot gevolg hebben dat een officier van justitie in de veronderstelling is dat een of meerdere rechercheurs aan een onderzoek werken, terwijl door de opsporingsinstantie is besloten om de rechercheurs -zonder medeweten van de betreffende OvJ- elders in te zetten. Wel ontstond bij de Raad op basis van de interviews het beeld dat de informele invloed van het Openbaar Ministerie op het opsporingsonderzoek van officier tot officier verschilt en dat met name officieren die langere tijd met het KPSM hebben samengewerkt meer invloed kunnen uitoefenen op het operationele werkproces dan nieuwe zaakofficieren. Het opbouwen van een vertrouwensband lijkt daarom een belangrijke succesfactor voor een doelmatige afstemming tussen zaakofficier en onderzoeksteam. In de wederhoorfase geeft het OM aan dat de sturing op de zaak zelf doorslaggevend is en dat belangrijke brengzaken in de stuurgroep KPSM aan de orde komen. De invloed van de individuele OvJ moet niet worden overschat, aldus het OM. Bij een goed werkende stuurgroep hoort ook het bespreken van capaciteitsproblemen en eventuele continuïteitsproblemen, zo vult het OM aan.

### 3.1.7 Bemensing Openbaar Ministerie vanuit Nederland

Het parket Sint Maarten wordt, voor wat betreft de officieren van justitie, volledig bemenst vanuit Nederland op basis van uitzending voor bepaalde tijd voor de duur van in beginsel drie jaar. Deze termijn is te verlengen tot maximaal vijf jaar. Hoewel een aantal respondenten voorstander is van werving van en wijzen op de noodzaak van niet-uitgezonden OvJ's, blijkt er volgens het OM van weinig belangstelling onder de lokale bevolking voor deze functie op Sint Maarten: voor bijvoorbeeld Curaçao en Aruba is meer animo. Verschillende geïnterviewden van binnen en buiten het Openbaar Ministerie wijzen erop dat er bij de selectie van nieuwe (vanuit Nederland uit te zenden) officieren weinig rekening wordt gehouden met het antwoord op de vraag of de nieuwe medewerkers (en hun gezinnen) geschikt zijn om binnen de rechtshandavingsketen van Sint Maarten te functioneren. Uit de interviews blijkt dat in de onderzochte periode twee zaakofficieren vroegtijdig, binnen een termijn van respectievelijk een en twee jaar, zijn teruggegaan naar Nederland. In de wederhoorfase vult het OM aan dat officieren mede om persoonlijke redenen zijn vertrokken. Het voorgaande heeft discontinuïteit in verschillende strafzaken tot gevolg gehad, hetgeen niet bijdroeg aan een snelle afhandeling van zaken en in meerdere gevallen resulteerde in dossiers die zonder 'eigenaar' op de plank kwamen te liggen. In dit soort gevallen is er vanuit het OM dan ook geen aansturing in die dossiers.

Ook werd van de zijde van het Openbaar Ministerie verteld dat het gebrek aan screening en coaching ter plaatse de doelmatigheid van de opsporing en vervolging niet ten goede komt. Niet alleen wordt van de zaakofficieren verwacht dat zij zich veel directer, dan zij vanuit Nederland gewend zijn, inhoudelijk moeten bemoeien met de opsporing maar zorgt de kleinschaligheid van de samenleving er ook voor dat in sociaal opzicht andere eisen aan hen gesteld moeten worden.

### 3.1.8 Status van de verdachte: high profile vs regulier

Tijdens het onderzoek is de respondenten gevraagd of zij van mening zijn dat de maatschappelijke status van de verdachte een rol speelt bij het antwoord op de vraag of het OM al dan niet opspoort en/of vervolgt. Daarbij werd steeds expliciet gevraagd voorbeelden te verschaffen die de mening van de respondent konden staven. Een meerderheid van de respondenten gaf aan geen aanwijzingen te hebben dat het OM in het onderzoek en de strafvordering anders omgaat met *high officials* dan met de gewone burger. De status van de verdachte zou

zodoende geen factor zijn die de opportuniteit beïnvloedt.<sup>43</sup> Een enkele respondent was van mening dat de status wel degelijk een factor betrof waarmee het OM in zijn opsporings- en vervolgingsbeleid rekening hield. Als voorbeeld werd genoemd een zaak met betrekking tot verboden wapenbezit waarvoor een familielid van een persoon met maatschappelijke invloed niet zou zijn vervolgd en een zaak waarin het OM niet bereid zou zijn om een aangifte van diefstal en valsheid in geschrifte in behandeling te nemen. De Raad is ook van deze zaken het verloop nagegaan. In Hoofdstuk 4 waarin de Raad de uitvoeringspraktijk beoordeelt, wordt tevens nader aandacht aan die zaken besteed (zie hoofdstuk 4.4).

Indirect is de status van de verdachte echter wel een factor van betekenis binnen het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM, zo blijkt uit de interviews. In hoofdstuk 2.3 werd de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers ter sprake gebracht. Deze landsverordening stelt extra eisen aan het strafvorderingsproces wanneer de verdachte een politieke gezagsdrager (parlementslid of minister) is. Kort samengevat bepaalt deze wet dat het OM een politieke gezagsdrager pas mag vervolgen voor een misdrijf wanneer het Hof een bevel tot vervolging verleent. Dat doet zij echter niet eerder dan nadat zij de verdachte zelf gehoord heeft of behoorlijk heeft opgeroepen. Bovendien blijkt uit de toelichting op de wet dat van vervolging sprake is wanneer de rechter in de zaak betrokken wordt, hetgeen het geval is wanneer bijzondere opsporingsbevoegdheden moeten worden aangewend. Deze bepalingen leiden ertoe, volgens geïnterviewden van binnen en buiten het OM, dat de inzet van zowel opsporingsbevoegdheden -zoals huiszoeking- als de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bemoeilijkt wordt. De verdachte wordt namelijk vanwege het horen door het Hof vroegtijdig geïnformeerd dat het OM een opsporingsonderzoek naar hem of haar uitvoert. Met die informatie wordt de mogelijkheid gecreëerd om bijvoorbeeld bewijzen te vernietigen of telefoontaps nutteloos te maken. Uit de interviews met het OM blijkt dat in tenminste twee strafzaken in de onderzochte periode anders geopereerd is, dan zou zijn gebeurd wanneer de verdachte geen politieke gezagsdrager zou zijn geweest. In één van de zaken, waarin een politieke gezagsdrager verdachte was, had het OM huiszoeken ter inbeslagneming gevorderd bij de rechter-commissaris.<sup>44</sup> De rechter-commissaris heeft de vordering afgewezen omdat de vordering volgens de rechter aangemerkt diende te worden als een 'daad van vervolging' in de zin van artikel 123 lid 1 Staatsregeling en artikel 2 van de hierboven genoemde landsverordening. Het vervolgens door het OM hiertegen ingestelde beroep is door het Hof afgewezen. Daarna hebben in het kader van het strafrechtelijk onderzoek tegen de medeverdachte alsnog huiszoeken bij verdachte plaatsgevonden. Deze huiszoeken bij de verdachte konden niet aangemerkt worden als 'daden van vervolging' nu zij plaats hebben gevonden in het strafrechtelijk onderzoek tegen de medeverdachte. De gang van zaken wordt door het OM als onwenselijk bestempeld en heeft ertoe geleid dat naar aanleiding van deze zaak de PG in het kader van de interpretatie van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers bij de Hoge Raad een vordering tot cassatie in het belang der wet heeft ingediend. Ten tijde van de inspectie van de Raad had de Hoge Raad nog geen uitspraak hieromtrent gedaan.

Voor het rechtvaardigen van een verschil in behandeling van politieke gezagsdragers moet worden aangetoond dat de betreffende landsverordening een legitiem doel nastreeft en dat de gekozen middelen voor het bereiken van dat doel evenredig zijn en noodzakelijk om dat doel te bereiken.<sup>45</sup> Voor wat betreft de evenredigheid moet de rechterlijke instantie ervan overtuigd zijn dat het geleden nadeel het kleinst mogelijke is om het doel te bereiken en de te bereiken doelstelling dient zwaarwegend genoeg te zijn om dit niveau van inbreuk te rechtvaardigen.

Hierna worden een tweetal factoren benoemd die een rol spelen bij de prioritering en uitvoering van onderzoeken.

<sup>43</sup> Wel werd van de zijde van het OM aangegeven dat het belang van de persoon van de verdachte een rol kan spelen bij het al dan niet vorderen van de voorlopige hechtenis. Aangegeven werd dat bepaalde opsporingshandelingen bij de ene verdachte een veel grotere impact in diens leven heeft dan bij de andere verdachte. Als voorbeeld werd een statenlid genoemd. Deze kan als gevolg van de voorlopige hechtenis een levenslange schorsing opgelegd krijgen voor zijn bestuurlijke functie hetgeen een veel grotere impact suggereert dan wanneer een verdachte alleen reputatieschade oploopt als gevolg van een voorlopige hechtenis.

<sup>44</sup> Gerecht in eerste aanleg Sint Maarten, 6 maart 2015, ECLI:NL:OGEM:2015:2.

<sup>45</sup> European Court of Human Rights, European Union. European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Handboek over het Europese non-discriminatie recht*, EUR-OP.

### 3.1.9 Maatschappelijk/rechtsordelijk belang

Diverse geïnterviewden binnen en buiten het OM vertelden dat het maatschappelijke rechtsordelijk belang een argument zou moeten zijn om een zaak te prioriteren. Waarbij met de term ‘maatschappelijke rechtsordelijk belang’ zaken werden bedoeld waarbij *high officials* als verdachten werden aangemerkt. Reden dat deze zaken niet zouden moeten blijven liggen is volgens geïnterviewden gelegen in het feit dat *high officials* een voorbeeldfunctie genieten. Hun gedrag is tot op zekere hoogte normstellend. Het niet vervolgen van bijvoorbeeld bestuurders en politici leidt ertoe dat een tweeledig signaal wordt afgegeven: enerzijds dat dergelijk strafbaar gedrag maatschappelijk acceptabel is en anderzijds dat *high officials* boven de wet verheven zijn.

Strafzaken waarbinnen *high officials* als verdachten worden aangemerkt, zijn naar hun aard zaken die in beginsel voor rekening komen van de Landsrecherche. Zoals hiervoor opgemerkt is het zaaksaanbod voor deze opsporingsdienst een veelvoud van wat zij op basis van hun capaciteit en expertise zelfstandig kunnen onderzoeken. Uit de interviews binnen de Landsrecherche en het OM wordt duidelijk dat het – in tegenstelling tot het KPSM – bij de Landsrecherche nog ontbreekt aan een selectiesystematiek. Dat wil zeggen dat niet op grond van heldere procedures en afwegingscriteria in het totale zaaksaanbod geprioriteerd en geselecteerd wordt. Wel werd verteld dat het parket van de PG gestart is met het verbeterplan Landsrecherche en dat als onderdeel daarvan de eerder genoemde stuurgroep Landsrecherche is ingesteld. Deze stuurgroep die sinds november 2014 gestart is heeft onder meer ook tot doel om de voortgang van de reeds door de PG gescreende en geselecteerde zaken te bewaken.

### 3.1.10 Scheiding beheer en gezag Landsrecherche

De verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer over de dienst berust bij de minister.<sup>46</sup> De minister heeft geen beleid ontwikkeld ten aanzien van de landsrecherche. Het gezag en toezicht over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de dienst wordt uitgeoefend door de PG. Een minderheid van de respondenten meent dat de wettelijk geregelde scheiding, tussen het beheer bij de minister en gezag bij de PG, over de Landsrecherche de juiste waarborgen biedt. Zo wijst de minister van Justitie erop dat zonder zijn beheerstaak hij niet in staat is ministeriële verantwoordelijkheid te dragen voor deze opsporingsdienst.

Een meerderheid van de geïnterviewden wijst er echter op dat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden rond beheer en gezag het onafhankelijk functioneren van de Landsrecherche kan aantasten. Als voorbeeld wordt genoemd dat als de Landsrecherche voor een lopend onderzoek andere (ei)landen moet bezoeken hij daarvoor ambtelijke goedkeuring moet krijgen van het ministerie van justitie. Hoewel geen indicaties werden gekregen dat gevoelige opsporingsinformatie via het ministerie van Justitie naar buiten is gebracht geldt dat hoe meer personen weet hebben van lopende onderzoeken hoe groter de kans is dat vertrouwelijke informatie in handen komt van derden. Bovendien zou de externe toestemming voor dergelijke reisbewegingen ernstig kunnen vertragen daar waar het soms binnen de opsporing aankomt op heel snel kunnen reageren. Aanvullend wordt gewezen op het risico van misbruik door de politiek van de beheerbevoegdheid. Kwaadwillende bestuurders wordt met de huidige taakverdeling de kans geboden de opsporingsdienst onderbezet te laten. Deze onderbezetting zou de Landsrecherche de mogelijkheid ontnemen op gedegen wijze uitvoering te geven aan onderzoek dat zich richt op bijvoorbeeld politieke gezagsdragers.

<sup>46</sup> Artikel 7 van het Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche.

### 3.2 Tot slot

De voornoemde factoren zorgen er volgens het Openbaar Ministerie voor dat het zijn discretionaire bevoegdheden ten aanzien van de opsporing en vervolging slechts in beperkte mate kan uitoefenen.

Als gevolg van het capaciteitstekort bij het KPSM is bij het onderzoek in reguliere politiezaken alleen ruimte voor hooggeprioriteerde opsporingsonderzoeken. Waarbij bovendien de regel geldt dat ook hooggeprioriteerde zaken naar de achtergrond kunnen verdwijnen wanneer nieuwe hooggeprioriteerde zaken, of zaken waarin verdachten in voorlopige hechtenis zitten, zich aandienen. Bij de Landsrecherche, waar niet gewerkt wordt met *casescreening* op basis van prioriteiten, speelt vergelijkbare problematiek. Ook daar komen onderzoeken stil te liggen wanneer zich nieuwe onderzoeken aandienen die op dat moment door het Openbaar Ministerie als meer urgent worden aangemerkt. In theorie zou voor wat betreft de informatiegerichte opsporingsonderzoeken het Openbaar Ministerie wel zijn discretionaire bevoegdheden in de volle breedte kunnen uitoefenen. In de praktijk is het aanbod van brengzaken zodanig groot dat door KPSM en de Landsrecherche respectievelijk heel weinig tot geen haalzaken worden onderzocht.

4

## Beoordeling

Om vast te stellen of het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie aanleiding geeft voor verbeteringen, heeft de Raad dit beleid en de daarbij behorende uitvoeringspraktijk getoetst aan een aantal criteria. Deze criteria zijn ontleend aan wat de Raad beschouwd als de minimale voorwaarden voor een deugdelijk opsporings- en vervolgingsproces. Bij de toetsing is zowel gekeken naar het beleid in algemene zin als naar de toepassing van het beleid in een aantal individuele strafzaken waarin blijkens (sociale) media uitingen de verdenking bestaat dat het OM onrechtvaardig selectief heeft gehandeld (zie ook hoofdstuk 1.5). Hoewel de Raad deze individuele strafzaken afzonderlijk heeft geanalyseerd en doorgesproken met de verantwoordelijke zaaksofficieren, rapporteert hij niet over de zaken afzonderlijk. De inspectie van de Raad is beperkt tot algemene aspecten. Het optreden van het openbaar ministerie in individuele strafzaken toetst de rechter bij de behandeling van die zaak. De Raad beziet de effectiviteit van de organisaties, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer. De inspectie heeft dus nadrukkelijk geen betrekking op individuele gevallen.<sup>47</sup> In dit rapport wordt daarom volstaan met het beschrijven van de algemene niet op zaken herleidbare conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de analyse van beslissingen in de zes individuele strafzaken (zie ook hoofdstuk 1.5).

In paragraaf 4.2 worden de toetsingscriteria toegelicht waarna ze in daaropvolgende paragrafen worden gebruikt om de uitvoeringspraktijk van het Openbaar Ministerie te toetsen. Dit hoofdstuk begint echter met een paragraaf waarin de publieke perceptie van de openbare aanklager wordt samengevat zodat de lezer begrijpt op welke onderwerpen in de interviews gefocust is. In de paragrafen waarin de uitvoeringspraktijk van het Openbaar Ministerie getoetst wordt met het beoordelingskader wordt daar waar mogelijk gerefereerd aan deze beeldvorming.

### 4.1 Publieke perceptie

De Raad deed geen systematisch onderzoek naar de aard en omvang van de publieke perceptie over het opsporings- en vervolgingsbeleid van de openbare aanklager op Sint Maarten. Wel nam de Raad op grond van (sociale) media uitingen, een rapport van de Ombudsman en diverse interviews kennis van een aantal thema's dat terugkeert in de beeldvorming over het parket:

- Het Openbaar Ministerie onderzoekt geen *high profile* zaken of doet dat pas na lang dralen omdat de verdachten in het onderzoek prominente inwoners van Sint Maarten zijn met veel macht. De gewone '*man in the street*' wordt wel voortvarend vervolgd.
- Het gezag van het instituut van de openbare aanklager staat ter discussie. Medewerkers van het Openbaar Ministerie hebben zich namelijk zelf schuldig gemaakt aan niet-integer gedrag, zo komt naar voren in de interviews. Aangehaalde voorbeelden waren twee eerdere veroordelingen van voormalige leden van het OM inzake misbruik van bevoegdheden. In een van de voorbeelden werd gerefereerd aan een ouder incident waarbij een officier van justitie van het parket Sint Maarten verdovende middelen in een voertuig van een persoon zou hebben geplaatst met het oogmerk om deze achter de tralies te krijgen, omdat deze persoon en de betreffende officier een liefdesrelatie zouden hebben met dezelfde (derde) persoon. De officier is na vertrek uit Sint Maarten als officier van Justitie werkzaam geweest binnen het Openbaar Ministerie in Nederland en momenteel werkzaam in een hooggeplaatste functie binnen de rechterlijke macht in Nederland, hetgeen tot verontwaardiging leidt. Voor zover de Raad heeft kunnen nagaan is deze persoon overigens met een personeelsmaatregel overgeplaatst (naar Nederland) en is de zaak nooit verder gekomen dan een verdenking.
- Tevens werd gewezen op onregelmatigheden rond de veiling van verbeurdverklarde goederen.<sup>48</sup> Ook de vermeende vriendschappelijke betrekkingen van de advocaat-generaal met de echtgenoot van een hoofdverdachte in één van de langslappende *high profile* zaken werd meerdere malen genoemd.
- Het Openbaar Ministerie is een gesloten en overwegend wit bolwerk. Het parket Sint Maarten weet onvoldoende de brug naar de samenleving te slaan. Veel burgers op Sint Maarten zijn onbekend met de werkwijze van het

<sup>47</sup> Toetsing van het optreden in individuele rechtszaken is onderworpen aan de rechter en toetsing van individuele of specifieke gevallen is in eerste instantie onderworpen aan de verantwoordingsplicht van de minister van Justitie tegenover de Staten, en valt derhalve onder diens controlerende taak.

<sup>48</sup> Door de stichting overheidsaccountantsbureau is in 2009 onderzoek gedaan naar de onderhandse verkoop van inbeslaggenomen boten en inning van boetegelden door het parket te Sint Maarten. Naar aanleiding van de bevindingen zijn door de SOAB aanbevelingen gedaan aan het parket in Sint Maarten ter verbetering van de toenmalige situatie.



parket. Tussen individuele officieren van justitie bestaan belangrijke verschillen in de mate waarin zij in staat zijn goed samen te werken met de lokale opsporingsambtenaren. Binnen het parket zou de neiging bestaan zich bij de opsporing vooral te richten op de opsporingsambtenaren die vanuit de Koninklijke Marechaussee en het RST bij het KPSM gestationeerd zijn. De lokale – doorgaans Caribische opsporingsambtenaar – wordt minder serieus genomen.

In de volgende paragrafen zal de Raad nagaan in hoeverre de uitvoeringspraktijk aanleiding geeft te veronderstellen dat deze percepties op waarheid gebaseerd zijn of niet.

## 4.2 Beoordelingskader

In hoofdstuk 2.4 is het beoordelingskader aan de orde gesteld. Het kader bestaat uit de criteria: het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur en transparantie.

### 4.2.1 Legaliteitsbeginsel

Het Openbaar Ministerie wordt in de diverse fasen van het opsporingsonderzoek nauwlettend op de rechtmatigheid van de inzet van opsporings- en dwangmiddelen gecontroleerd door de onderzoeksrechter, maar ook ter zitting wordt achteraf door de zittingsrechter beoordeeld of alle processtappen en rechtsbeginselen door de openbare aanklager op de juiste wijze in acht genomen zijn. De Raad treedt niet in de rol van de rechter en toetst daarom niet eigenstandig of het OM het legaliteitsbeginsel consequent eerbiedigt voor de overige door de Raad onderzochte zaken.

Het opportuniteitsbeginsel wordt in *Sint Maarten* alleen door de wet ingekaderd. Noch de PG, noch de minister van Justitie hebben namelijk gebruik gemaakt van hun bevoegdheid om algemene of bijzondere aanwijzingen aangaande de opsporing en vervolging op te stellen. De minister van Justitie in Sint Maarten bemoeit zich -overeenkomstig de wet- niet met zaaksinhoudelijke aangelegenheden. Zoals eerder aangegeven toetst de rechter het optreden van het OM in individuele zaken.

Het OM formuleert jaarlijks beleidsprioriteiten, waarvan *high profile* zaken tot nu toe geen onderdeel uitmaken. De Raad kon niet nagaan in hoeverre het OM geprioriteerde zaken oppakte. De Raad meent derhalve dat het bedrijfsprocessensysteem, Priem, gemoderniseerd dient te worden. De discrepantie tussen het tijdsverloop van het wettelijke verplichte moment van opstellen van het jaarplan en het jaar waarvoor het jaarplan geldt, zorgt er volgens de Raad voor dat het OM niet goed kan inspelen op de in het betreffende jaar spelende actualiteiten. Wel kan het OM op het moment dat de actualiteiten zich voordoen meer hierop inspelen door door middel van sturing capaciteit hierop in te zetten en indien dit niet voldoende is, gemotiveerd een beroep doen op bijstand. Nu het Openbaar Ministerie schijnbaar reeds op de hoogte is van de eisen waaraan de bijstandverzoeken moeten voldoen dienen de bijstandsverzoeken volgens de Raad concreter geformuleerd te worden zodat de kans tot inwilliging ervan toeneemt.

Een aantal factoren zorgt ervoor dat het parket Sint Maarten minder kan selecteren en sturen in het aanbod van opsporingsonderzoeken dan het wettelijk kader suggereert en er is een aantal factoren benoemd dat een rol speelt bij de prioritering en uitvoering van opsporingsonderzoeken. Voor wat betreft de *casescreening* en prioritering door het OM heeft de Raad in zijn rapport '*Het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*' hier uitgebreid aandacht aan besteed. Voor een uitgebreide analyse en bijbehorende aanbevelingen verwijst de Raad dan ook naar het genoemde rapport.

Voor wat betreft de Landsrecherche is geen beleid vanuit de minister van Justitie voorhanden. De Landsrecherche moest na de staatkundige veranderingen compleet opgebouwd worden, maar heeft op het gebied van huisvesting en ICT infrastructuur vooruitgang geboekt. De Raad meent wel dat -gezien het werkveld van de Landsrecherche- in een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche moet worden voorzien. Hoewel de capaciteit van de Landsrecherche in de loop van de afgelopen vijf jaren is toegenomen, is de formele formatie nog niet opgevuld. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de Landsrecherche slechts beperkt beschikt over fiscale en financiële expertise. De Raad meent dat de Landsrecherche op sterkte gebracht dient te worden zodat het OM niet alleen

een gezondere verdeling kan aanbrengen in de verschillende soorten brengzaken, maar dat de Landsrecherche zodoende ook kan toe komen aan de in de jaarplannen van het OM genoemde geprioriteerde haalzaken.

De Raad meent dat een beroep van het OM op het gebrek aan capaciteit en expertise in de eigen gelederen weliswaar een tijdelijke houdbare verklaring kan zijn waarom (bepaalde) zaken (zijn) blijven liggen, zaken beperkt gehouden worden en haalzaken niet opgepakt kunnen worden. Echter, het OM kan hier niet onbeperkt een beroep op blijven doen. Als de randvoorwaarden voor een gedegen opsporingsonderzoek niet worden aangepakt, houdt dat de huidige systematiek in stand dat bepaalde zaken in tegenstelling tot andere vaak eenvoudigere zaken minder vaak opgepakt worden. Dat is volgens de Raad een uiterst ongewenste situatie.

Uit de analyse van de Raad blijkt dat nieuwe zaken en zaken met voorlopige hechtenis inderdaad voorrang hebben op oudere zaken en zaken zonder voorlopige hechtenis. Van de 6 *high profile* zaken die de Raad heeft bekeken zijn 4 zaken, waaronder de 3 'jongste' zaken, reeds onderzocht en voor de rechter gebracht. Deze zaken hebben tevens een verdringend effect gehad op de oudere zaken. Nu de zaken met voorlopige hechtenis veelal zaken van het KPSM betreffen en in de zaken van de Landsrecherche veelal geen verdachte in voorlopige hechtenis zit, hebben de zaken met een voorlopig gehechte voorrang op de zaken van de Landsrecherche, waaronder dus ook *high profile* zaken. Deze gang van zaken zijn aldus indirect van invloed op de aandacht en sturing van het OM, omdat deze hierdoor uitgaat naar de nieuwe zaken en zaken met een voorlopige gehechte en de andere zaken door deze omstandigheden blijven liggen.

De haalbaarheid en complexiteit van de zaak blijkt ook een doorslaggevende factor te zijn voor de opsporingsbeslissing. Door het gebrek aan capaciteit en expertise blijkt het rond krijgen van het bewijs in met name economische en financiële delicten zeer moeilijk. Het gebrek aan expertise is van negatieve invloed op de pakkans. Volgens de Raad komt ook hier het nut en noodzaak van de genoemde randvoorwaarden voor de opsporingsinstanties naar voren.

Binnen het OM vindt afstemming op zaaksniveau plaats met collega's in Nederland om zodanig het huidige gebrek aan expertise te ondervangen. Deze gang van zaken vindt de Raad een goede tijdelijke oplossing van het OM. Wel dient volgens de Raad gewerkt te worden naar een situatie waarin deze afstemming meer noodzakelijk is. Het Parket PG dient daartoe personeel aan te trekken met de gewenste (economische/financiële) expertise.

Hoewel het OM leider van de opsporing is en daartoe overeenkomstig de wet aanwijzingen kan geven aan de opsporingsambtenaar blijkt dat de opsporingsdiensten zelf beslissen over de inzet van hun personeel. De Raad acht het ongewenst dat opsporingsambtenaren elders worden ingezet zonder medeweten van het OM. De Raad meent dat het OM hierover tijdig ingelicht dient te worden zodat geen onnodige vertraging wordt opgelopen in zaken omdat zij menen dat de rechercheurs onderzoek aan het verrichten zijn terwijl dat niet het geval is. Reeds in eerdere rapporten heeft de Raad een betere communicatie aanbevolen tussen het OM en de opsporingsdiensten. Hier wordt door de verschillende instanties reeds aan gewerkt.

Een meerderheid van de respondenten meent dat de huidige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het beheer van de Landsrecherche de onafhankelijkheid van de Landsrecherche zou kunnen aantasten. Deze opvatting wordt niet door de Raad gedeeld. De Raad meent dat de huidige scheiding in de wet afdoende is. Echter is de Raad wel van mening dat de minister van Justitie beleid dient op te stellen ten aanzien van de landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend beheer in acht worden genomen. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken voor de Landsrecherche op het terrein van financiën en vaste doorlooptijden ten aanzien van werving van personeel. Met een helder beleid worden de beslissingen die worden genomen ten aanzien van het beheer van de landsrecherche voor een ieder duidelijk en transparant en wordt de onafhankelijkheid van de Landsrecherche nog meer gewaarborgd.

De Raad benadrukt nogmaals het belang van het onderzoeken van vermeende misstanden van personen met een voorbeeldfunctie. Indien dit soort zaken geen onnodige vertragingen ondergaan en onderzocht worden, wordt hiermee een duidelijk signaal afgegeven naar de gehele samenleving dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Dit bevordert het vertrouwen van de samenleving in de rechtshandhaving en zou van positief effect kunnen zijn op de verklaringsbereidheid van burgers. Het OM vervult zelf ook een voorbeeldfunctie. Daarom stralen misstanden bij het OM negatief af op en blijven deze lang kleven aan het Openbaar Ministerie als organisatie. Benadrukt

dient te worden dat de genoemde voorbeelden goeddeels buiten de macht van het OM te Sint Maarten liggen om daartegen iets te ondernemen, maar dat het desondanks wel zaken zijn die negatief afstralen.

Het OM is als organisatie kwetsbaar voor vroegtijdig vertrek van officieren, omdat het vertrek dan van negatieve invloed is op de continuïteit van het parket te Sint Maarten. Om die reden acht de Raad het wenselijk dat personeelsbeleid wordt uitgewerkt dat zich specifiek richt op Sint Maarten.

#### 4.2.2 Gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur

De Raad vond gedurende het inspectieonderzoek geen aanwijzingen dat in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie sprake is van ongerechtvaardigde selectiviteit. Dat wil zeggen: de Raad constateert dat het Openbaar Ministerie bij zijn beslissingen over de opsporing en vervolging de persoon van de verdachten niet rechtstreeks laat meewegen. Naast de zaken die de Raad zelf op basis van analyse van de (sociale) media selecteerde werden aanvullend nog enkele zaken door respondenten genoemd. De eerste betrof een recente zaak waarin een familielid van een persoon met maatschappelijke invloed niet zou zijn vervolgd voor verboden wapenbezit, terwijl anderen daarvoor wel (voortvarend) zouden zijn vervolgd. Natrekking van het verloop van de zaak door de Raad, wijst echter uit, dat het bedoelde familielid wel degelijk is vervolgd en veroordeeld. Een tweede voorbeeld betrof een zaak waarin het OM niet bereid zou zijn een aangifte van diefstal en valsheid in geschrifte in behandeling te nemen. De aangifte zou, volgens de respondent niet in behandeling zijn genomen omdat er *high officials* bij betrokken zouden zijn. Aan de benadeelde partij zou ten onrechte zijn aangegeven dat het OM dan wel de rechter geen rechtsmacht zou hebben in de betreffende zaak en de benadeelde hebben doorverwezen naar de buitenlandse instanties, gegeven de nationaliteit van de benadeelde en die van andere betrokkenen in deze kwestie. Respondent meldde dat de benadeelde vervolgens niet ontvankelijk zou zijn verklaard door de buitenlandse rechter, omdat de Nederlandse instanties rechtsmacht zouden hebben. Natrekking van de zaak door de Raad, wijst uit dat de zaak wel degelijk door de buitenlandse instanties en buitenlandse rechter integraal is behandeld. De Raad ziet in deze zaken dan ook geen aanleiding om van onrechtvaardige selectiviteit te spreken.

De Raad constateert dat als gevolg van verschillende factoren op Sint Maarten selectiviteit in zowel de opsporing, de vervolging als de berechting plaatsvindt. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is het aanbod van (potentiële) strafzaken een veelvoud van hetgeen de opsporingsdiensten van Sint Maarten kunnen onderzoeken. Dat betekent dat keuzes gemaakt moeten worden. Wat de reguliere politiezaken betreft is de *casescreening* door de politie de belangrijkste bepalende factor voor welke zaak wel of niet wordt opgepakt. Deze selectiesystematiek prioriteert automatisch de *high impact crimes* – zoals moord en gewapende overvallen. Opsporingsonderzoek naar misdrijven met lagere prioritering komen daardoor vaak in de knel wat tot gevolg heeft dat de kans dat in dergelijke strafzaken vervolgd wordt lager is dan zaken met *high impact crimes*. Dit leidt tot collectieve selectiviteit ten aanzien van bepaalde categorieën strafbare feiten. De beleidskeuzes (prioriteringen) zorgen ervoor dat bepaalde categorieën strafbare feiten en dus bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen structureel differentieel behandeld worden.

Het gebrek aan capaciteit leidt er bovendien toe dat in bepaalde zaken niet alle personen die als verdachten worden aangemerkt ook daadwerkelijk worden vervolgd. Het verzamelen van bewijs is namelijk geen gestandaardiseerd proces dat per verdachte uniform verloopt. In tegendeel: in één en dezelfde zaak kan het Openbaar Ministerie geconfronteerd worden met een bekende verdachte en een ontkennende verdachte waartegen bijvoorbeeld alleen indirecte bewijzen zijn. Bij ongelimiteerde opsporingscapaciteit zou het Openbaar Ministerie wellicht beide verdachten voor de rechter brengen. Omdat hij echter de opsporingscapaciteit moet delen met andere zaken kan het Openbaar Ministerie op basis van de inschatting dat het bewijs tegen de andere verdachte niet (binnen afzienbare tijd) rond gekregen wordt, dan besloten worden de opsporing en vervolging te staken. De

Raad meent dat gegeven bepaalde omstandigheden, een dergelijk besluit strookt met de discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie zoals uitgelegd door de Hoge Raad in vergelijkbare gevallen.<sup>49</sup>

Gedurende het inspectieonderzoek van de Raad heeft het Hof in de Masbangu-zaak uitspraak gedaan in hoger beroep.<sup>50</sup> In deze zaak is de officier van justitie door het Gerecht in eerste aanleg niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Het Hof concludeerde in hoger beroep dat uit het dossier en het verhandelde ter terechtzitting blijkt dat er geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld.<sup>51</sup> De vonnissen van het Gerecht in eerste aanleg zijn derhalve door het Hof vernietigd en de zaken zijn terugverwezen naar het Gerecht in eerste aanleg.

Tot op heden staat deze zaak dan ook op zichzelf, en kan geen consequente schending van het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur voor de overige door de Raad onderzochte zaken op grond van jurisprudentie worden afgeleid.

Opmerking verdient verder dat het OM bij de beslissing om de opsporing en vervolging te staken niet lichtvaardig mag zijn. Dat geldt temeer voor complexe zaken, waarbij het meestal veel moeilijker zal zijn om bewijs te vergaren. Daaraan dient derhalve ook meer capaciteit gewijd te worden. In één van de bij dit onderzoek betrokken zaken is gebleken dat bij de beoordeling van het al of niet verder rechercheren op een mogelijke betrokkene, het OM aangaf geen verdere opsporingsindicatie ten aanzien van die mogelijk betrokkene aan te nemen op grond van de verklaring van een verdachte in diezelfde zaak. Ondanks dat de discretionaire bevoegdheid deze ruimte biedt, dient het OM met name in complexe zaken beducht te zijn op georganiseerde verbanden, waarbij betrokkenheid van meerdere personen een gegeven op voorhand is en het derhalve noodzaak is verder onderzoek te verrichten anders dan naar het direct zichtbare, dan wel haalbare.

De Raad heeft uit het voorgaande overigens niet afgeleid dat er vanwege de persoon van de betrokkene zelf niet nader onderzoek is verricht, maar constateert dit als gevolg van de beslissing per geval zonder maatstaf bij opsporing en vervolging. Bijgevolg kan daarvan wel zijn dat in georganiseerde criminaliteit, de uitvoerders worden gepakt en 'zij die aan de touwtjes trekken' buiten schot blijven. Het gevolg van het capaciteitsgebrek leidt derhalve wel tot een zekere beperking in de reikwijdte van de opsporing. Collectieve selectiviteit treedt op als gevolg van de aan- en afwezigheid van expertise bij de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Bepaalde categorieën strafbare feiten, waaronder financiële/economische delicten, vereisen bijzondere kennis en vaardigheden binnen het opsporingsapparaat (en veel capaciteit). Het aanbod van

<sup>49</sup> De Raad leest deze uitleg ondermeer in de volgende arresten:

Hoge Raad 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2012:BX4280>).

Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:947 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2013:947>).

Hoge Raad 22 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW6198 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2012:BW6198>) (zie met name de door de HR gevolgde conclusie AG: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2012:BW6198>).

Hoge Raad 8 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:885 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2013:885>) (zie met name de door de HR gevolgde conclusie AG: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2013:871>).

Hoge Raad 27 mei 1986, NJ 1987, 29 (conclusie AG Rummelink) bijlage 1.

Hoge Raad 11 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:286 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2014:286>) (zie tevens alinea 11 van AG Vegter in bijbehorende conclusie, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2013:2494>).

Gerechtshof Den Haag 12 april 2002, ECLI:NL:GHSGR:2002:AE4747 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHSGR:2002:AE4747>).

Hoge Raad 16 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:AD2525 bijlage 2.

Hoge Raad 18 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5207 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2001:AD5207>).

Hoge Raad 24 december 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE8772 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2002:AE8772>).

<sup>50</sup> Gemeenschappelijk Hof van Justitie, 5 mei 2015, zaaknummer H 165/14.

<sup>51</sup> Het Hof overwoog het volgende: "Bij de beoordeling staat het volgende voorop. In artikel 207, eerste lid, SV is aan de officier van justitie de bevoegdheid toegekend zelfstandig te beslissen of naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek vervolging moet plaatsvinden. De beslissing van de officier van justitie om tot vervolging over te gaan leent zich slechts in zeer beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing in die zin dat slechts in uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijk verklaring van de officier van justitie in de vervolging op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van goede procesorde. Voorts geldt dat het ten onrechte niet vervolgen van derden wier gedragingen evenzeer als die van de verdachte het voorwerp van strafvervolging dienen te zijn, niet zonder meer leidt tot niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in de strafvervolging tegen de verdachte. Uit het bovenstaande beoordelingskader blijkt dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie in de vervolging wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel dan wel het verbod op willekeur, dient te worden beslist. In de onderhavige zaak komt daarbij dat zich de vraag voordoet of er wel sprake is van gelijke gevallen. De procureur-generaal heeft betoogd dat zulks niet het geval is (...). Dit betoog slaagt."

dergelijke expertises is op Sint Maarten, naar verhouding tot bijvoorbeeld Nederland, een stuk geringer. Dat<sup>52</sup> leidt ertoe dat zonder externe bijstand het rondkrijgen van het bewijs in bepaalde categorieën strafzaken kleiner is dan bij andere categorieën strafzaken, waardoor de opsporings- en vervolgingskansen per categorie strafbare feiten uiteenlopen.

De strafzaken waarover in de publieke perceptie controversie bestaat zijn zonder uitzondering zaken die door de Landsrecherche onderzocht werden of worden. Als gevolg van het feit dat bij deze opsporingsdienst de expertise en capaciteitsproblemen zo mogelijk nog groter zijn dan bij het KPSM, treden daar de voornoemde vormen van collectieve selectiviteit in navenante omvang ook op. Hierbij speelt het bovendien een rol dat de verdenkingen in *high profile* zaken bovengemiddeld vaak betrekking hebben op delicten met financieel economische aspecten. Zoals opgemerkt vereist opsporingsonderzoek in dergelijke categorieën zaken doorgaans bijzondere expertise en veel opsporingscapaciteit. Daarnaast speelt bij de vervolging een rol dat verdachten in *high profile* zaken zich vaak een goede verdediging kunnen veroorloven. De capaciteit van de opsporings- en vervolgingsinstanties dient daartegen op te wegen. Doordat dat niet altijd het geval is, bestaat het risico op *scheefgroei* in de verhouding vervolging en veroordeling. Dat is evenzeer van invloed op de publieke perceptie.

Net als bij reguliere politiezaken constateert de Raad echter dat deze externe factoren niet leiden tot vormen van onrechtvaardige selectiviteit die aan het Openbaar Ministerie toegeschreven kunnen worden. Dat wil zeggen dat het weliswaar zeer goed mogelijk is dat verdachten in bepaalde categorieën strafzaken minder vaak onderwerp van strafrechtelijk onderzoek of vervolging zijn dan in andere zaken, maar dat de redenen voor deze selectiviteit niet gelegen is in de persoon van de verdachte. De oorzaak lijkt te liggen in de randvoorwaarden van het opsporingsonderzoek en de (on)mogelijkheid de bewijslast rond te krijgen. Deze situatie is van geheel andere orde. Indicaties voor een schending van het rechtsgelijkheidsbeginsel als gevolg van de wijze waarop het Openbaar Ministerie de opsporing en vervolging van strafbare feiten invult heeft het onderzoek niet opgeleverd.

De formele bepalingen van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers zorgen ervoor dat bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen, wanneer het een minister of Statenlid betreft, structureel differentieel behandeld worden. De Raad is van oordeel dat derhalve sprake is van collectieve selectiviteit. De beperkingen die deze landsverordening - ook bij commune delicten - het Openbaar Ministerie oplegt, is direct van invloed op de opsporings- en veroordelingskans van deze categorie verdachten in vergelijking met de gewone '*man in the street*'. In Sint Maarten heeft de overheid bewust de keuze gemaakt om deze beperkingen ook voor wat betreft commune delicten in te voeren. Het Openbaar Ministerie kan deze vorm van selectiviteit en ongelijkheid niet tegengeworpen worden. De genoemde beperking heeft de Raad niet in andere moderne rechtssystemen kunnen terugvinden. De keuze van de overheid voor deze vergaande vorm van rechtsbescherming ten aanzien van een bepaalde categorie personen is er kennelijk in gelegen dat de wetgever de vervolging van politieke gezagsdragers niet alleen voor ambtsdelicten, maar ook voor commune delicten- met extra waarborgen<sup>53</sup> heeft willen omkleden om de kans op een politiek gemotiveerd proces tot een minimum te beperken en de rechtsgevolgen voor de rechtspositie die de wet aan een formele verdenking van een strafbaar feit verbindt, niet anders dan na zorgvuldige toetsing door de rechter in werking te laten treden. Een rechtvaardiging voor de genoemde landsverordening moet worden gevonden in de toets of de landsverordening een legitiem doel dient en noodzakelijk en evenredig is in een democratische rechtsstaat.<sup>54</sup> Een dergelijke toetsing is niet aan de Raad voorbehouden. Gerechvaardigd of niet in de uitvoering bestaan bezwaren tegen de reikwijdte van de landsverordening ten aanzien van commune delicten en bestaan knelpunten ten aanzien van de interpretatie van de landsverordening. Voor wat betreft de bezwaren tegen de opname van commune delicten in de landsverordening is het niet aan de Raad maar in eerste instantie aan de wetgever om te bezien of de landsverordening bijna vijf jaar na inwerkingtreding in het licht van de door de praktijk benoemde bezwaren geëvalueerd dient te worden en de verordening wellicht aanpassing behoeft. Los daarvan is toetsing voorbehouden aan de rechter.

<sup>52</sup> Deze situatie is overigens niet alleen voorbehouden aan Sint Maarten. In Nederland lopen de opsporings- en vervolgingskansen ook per categorie strafbaar feit sterk uiteen.

<sup>53</sup> Ook in de Nederlandse grondwet is voorzien in een extra waarborg. In artikel 119 van de Grondwet is voorzien in een bijzondere procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven: zij worden vervolgd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad berecht na bevel van de Regering of Tweede Kamer.

<sup>54</sup> Criteria voor toetsing van regelgeving aan artikel 14 EVRM (protocol 12).

Voor wat betreft de interpretatie van de landsverordening bestaat geen overeenstemming of de landsverordening zich al dan niet uitstrekt over de in de opsporingsfase gebezigde opsporingsmiddelen waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. De werkgroep van de Orde van Advocaten wees in zijn memorandum al op de door hen geconstateerde knelpunten en in de eerdere in hoofdstuk 3.1.9 aangehaalde zaak heeft de rechter-commissaris een vordering tot huiszoeking ter inbeslagneming afgewezen omdat de vordering volgens deze rechter aangemerkt diende te worden als een 'daad van vervolging' in de zin van artikel 123 lid 1 Staatsregeling en artikel 2 van de betreffende landsverordening. De vraag is of zo een vergaande beperking in de opsporingsfase evenredig is gegeven het nagestreefde doel of dat dit doel voorbij geschoten wordt, nu de wet geen gevolgen verbindt aan de rechtspositie in geval van een niet geformaliseerde verdenking van een strafbaar feit in de opsporingsfase. Naar de Raad begrijpt ligt een dergelijke vraag thans voor aan de Hoge Raad.

De Raad constateert dat bepaalde opsporingsonderzoeken anders zijn ingericht en dat inventief – binnen de kaders van de wet – met bepaalde opsporingsmethoden en bevoegdheden is omgesprongen ten einde de benodigde bewijslast alsnog te vergaren. Deze constatering wijst eerder in de richting dat het Openbaar Ministerie ondanks de beperkingen, alsnog tracht *high profile* verdachten te vervolgen. Vaststaat dat de door de Raad onderzochte 'high profile' strafzaken niet om die reden zijn blijven liggen.

#### 4.2.3 Rechtszekerheid

De Raad verstaat binnen dit onderzoek onder het rechtzekerheidsbeginsel het principe dat het Openbaar Ministerie rekening houdt met de gerechtvaardigde verwachtingen in de maatschappij zodat daarin geen abrupte wijzigingen komen, met uitzondering van dringende noodzaak. Het onderzoek heeft indicaties opgeleverd dat de rechtzekerheid niet voldoende in acht is genomen door het Openbaar Ministerie. Diverse respondenten brachten door de Raad verifieerbare voorbeelden naar voren die blijk gaven van gerechtvaardigde verwachtingen die door het Openbaar Ministerie niet werden waargemaakt. Het betrof voorbeelden van strafzaken waarin de vervolging zeer lang op zich liet wachten en de (potentiële) justitiabele lange tijd in het ongewisse heeft verkeerd over de verdenking en het vervolgingsbesluit. In hoofdstuk 3 werd gewezen op de gerezen vraagtekens vanuit de opsporingsketen over de lange voortgang in een onderzoek waarin voldoende bewijs en vervolgingsindicaties aanwezig zouden zijn. De Raad heeft voor de langzame voortgang geen plausibele reden of verklaring gevonden. Ook is er sprake geweest van zaken waarin de betrokkenen (de slachtoffers inbegrepen) niet werden geïnformeerd over het genomen besluit een zaak te seponeren, zodat zij in de kennelijke veronderstelling verkeerden dat vervolging van verdachten zou plaatsvinden. Het lang laten liggen van zaken terwijl publiekelijk bekend is wie de verdachten zijn, schaadt naar het oordeel van de Raad het rechtzekerheidsbeginsel en het vertrouwen in het OM. Bovendien kunnen verdachten als gevolg van de berichtgeving worden belemmerd in hun maatschappelijk functioneren omdat een strafzaak als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangt. Daarnaast houdt doorgaans ook de rechtspraak rekening met media-aandacht bij de bepaling van de strafmaat, in die zin dat deze lager zal uitvallen. Dat geldt evenzeer voor de termijn van vervolgen, waarbij de rechter rekening houdt met wanneer een feit heeft plaatsgevonden.<sup>55</sup> Het niet informeren en motiveren van (politie)sepotbeslissingen is naar het oordeel van de Raad in zekere zin ook aan te merken als een schending van het rechtzekerheidsbeginsel. Betrokkenen blijven tenslotte in het ongewisse over de vraag of recht zal worden gedaan in hun zaak en krijgen geen verdere informatie op grond waarvan zij het sepotbesluit kunnen aanvaarden. De Raad meent derhalve dat het OM overeenkomstig de wet binnen een redelijke termijn de strafzaak dient te behandelen zodat een verdachte niet langer dan noodzakelijk onder de dreiging van een (verdere) strafvervolging zou moeten leven. In het onderzoek van de Raad naar "*de rol van het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*" is reeds aanbevolen dat het OM en het KPSM dienen te voorzien in adequate informatievoorziening van aangevers en slachtoffers, waardoor de Raad thans in dit rapport geen aanbeveling hieromtrent hoeft op te nemen.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Gerecht in eerste aanleg Sint Maarten, 25 maart 2015, ECLI:NL:OGEAM:2015:4. In deze uitspraak overwoog de rechter dat: "Gelet op de omstandigheid dat de onderhavige feiten inmiddels meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden alsmede het blanco strafblad van verdachte acht het Gerecht een schuldigverklaring zonder straf in deze zaak de meest passen de reactie op de bewezenverklarde feit. Het huidige wetboek van Strafrecht laat een dergelijke afdoening echter niet toe." De rechter heeft de verdachte tot een gevangenisstraf veroordeeld voor de duur van 1 dag.

<sup>56</sup> Raad voor de rechtshandhaving (2014). *Het Openbaar Ministerie in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*. Philipsburg: Raad voor de rechtshandhaving.

#### 4.2.4 Transparantie

Onder transparantie verstaat de Raad de mate waarin een opsporings- en vervolgingsbeslissing en het toegepaste opsporings-, vervolgings- en sepotbeleid kenbaar zijn voor de justitiabele en de samenleving. Tussen het bedoelde beleid en de (publieke) perceptie kunnen verschillen optreden als gevolg van onvoldoende transparantie.

Transparantie wordt bij het Openbaar Ministerie ingeperkt door de aard van de werkzaamheden. Vanwege de onderzoeksbelangen vereist strafrechtelijk onderzoek nu eenmaal dat niet zonder meer gecommuniceerd kan worden over lopende zaken of gesloten zaken waarin in het dossier restinformatie aanwezig is die mogelijk nog voor toekomstige zaken gebruik kan worden. De Raad constateert dat het Openbaar Ministerie via onder meer de krant, eigen (*facebook*)website, beleidsplannen en jaarverslagen diverse informatie publiekelijk beschikbaar stelt. Ook via het periodieke spreekuur wordt aan inwoners van Sint Maarten de gelegenheid geboden vragen te stellen van algemene aard en over de voortgang in specifieke strafzaken. De vraag is echter of deze communicatie voldoende is. Het Openbaar Ministerie Sint Maarten is naar het oordeel van de Raad namelijk voor een aantal uitdagingen geplaatst, hetgeen een meer proactieve houding rechtvaardigt.

1. In de eerste plaats wijst de Raad erop dat een faciliteit als een slachtofferloket ontbreekt. Betrokkenen in een strafzaak zijn daarom primair voor informatieverstrekking in hun zaak aangewezen op politie en het Openbaar Ministerie. In het aangehaalde raadsonderzoek naar *“de rol van het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten”* constateerde de Raad echter dat van de 2.500 aangiftes 50% door de politie geseponeerd wordt zonder dat de aangevers/slachtoffers daarover worden geïnformeerd. Ongeacht de vraag of dit de verantwoordelijkheid is van het Openbaar Ministerie straalt deze gang van zaken volgens de Raad wel af op de beeldvorming over het Openbaar Ministerie.
2. De voertaal binnen de rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en zittende magistratuur) is Nederlands. Het publiek op Sint Maarten spreekt overwegend Engels (en andere niet Nederlandse talen). Dit taalverschil zorgt voor een extra barrière voor burgers om zich te identificeren met en kennis te nemen van de verrichtingen binnen de rechterlijke macht.
3. Het opsporing- en vervolgingsproces en de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie daarbinnen zijn complex. Het is daarom geen vanzelfsprekendheid dat de *‘man in the street’* begrijpt hoe het opsporings- en vervolgingsproces in elkaar steekt en welke verantwoordelijkheden het Openbaar Ministerie daarbinnen draagt.
4. De Raad is het eens met de in het onderzoek naar voren gebrachte opvatting van de minister van Justitie dat veel meer dan vroeger de integriteit van openbaar bestuur door de bevolking ter discussie wordt gesteld. Dat geldt ook voor het parket Sint Maarten. Waar vroeger de rechterlijke macht omgeven was met een onschendbaar aureool en berichtgeving over vermeende misstanden schaars waren, kan thans het parket Sint Maarten op veel media-aandacht rekenen als zaken niet goed gaan.

Zoals hiervoor uiteengezet komt de Raad niet tot het oordeel dat het Openbaar Ministerie het gelijkheidsbeginsel in zijn huidige opsporings- en vervolgingsbeleid schendt. Tegelijkertijd constateert de Raad dat in de publieke perceptie wel schending van dit beginsel wordt verondersteld. Ook constateert de Raad dat de motivering voor de gemaakte keuzes in de opsporing en vervolging door het Openbaar Ministerie niet voldoende bekend zijn bij het publiek om tot een ander oordeel te komen. Deze gang van zaken merkt de Raad aan als exponent van onvoldoende transparantie over het gevoerde opsporings- en vervolgingsbeleid. Deze tekortkoming draagt niet alleen rechtstreeks bij aan de huidige publieke perceptie van het instituut van de openbare aanklager maar maakt het voor het Openbaar Ministerie ook moeilijker om onder alle lagen van de bevolking draagvlak te genereren. De Raad meent dat dit met het formuleren van een expliciet communicatiebeleid ondervangen kan worden.

### 4.3 Eindoordeel

Op Sint Maarten leven onder het publiek verschillende negatieve percepties over het OM. De Raad heeft getoetst in hoeverre deze beelden stroken met de werkelijkheid en of voor het overige het opsporings- en vervolgingsbeleid voldoet aan wat de Raad beschouwt als beginselen van behoorlijke rechtspleging. Hoewel deze toetsing mede gebaseerd is op de analyse van 6 individuele strafzaken, waarin door de (sociale) media negatief over het OM optreden geoordeeld werd, is in dit hoofdstuk niet ingegaan op de individuele strafzaken zelf. De reden daarvoor is dat de Raad niet bevoegd is individuele gevallen te inspecteren. Wel zijn de uitkomsten van de analyse van de genomen beslissingen in de 6 strafzaken voor zover relevant in dit hoofdstuk gepresenteerd.

Uit de analyse van deze strafzaken en de resultaten van de interviews blijkt dat de Raad geen informatie heeft gevonden waaruit blijkt dat het parket Sint Maarten het legaliteitsbeginsel schendt of onrechtvaardig selectief is in haar opsporings- en vervolgingsbeleid. Wel constateert de Raad dat het OM verschillende keren het rechtszekerheidsbeginsel onvoldoende in acht heeft genomen. Dat wil zeggen dat verschillende strafzaken (met *high officials*) onnodig lang zijn blijven liggen. Daarmee hebben niet alleen de verdachten en slachtoffers onnodig lang in het ongewisse verkeerd maar is naar het oordeel van de Raad ook impliciet aan de maatschappij een onwenselijk signaal afgegeven dat bepaalde strafbare feiten kennelijk straffeloos gepleegd kunnen worden dan wel dat de vervolging van *high officials* kennelijk geen prioriteit geniet bij het parket Sint Maarten.

Ook is uit het onderzoek gebleken dat bepaalde hardnekkige negatieve beelden deels te wijten zijn aan de wijze waarop het OM extern communiceert. Ten aanzien van die communicatie constateert de Raad dan ook verbetermogelijkheden. Tegelijkertijd constateert de Raad ook dat als gevolg van het feit dat de functies van (hoofd)officier van justitie tot nog toe volledig vanuit Nederland bemenst wordt bij de bevolking een terecht beeld bestaat van het OM als wit bolwerk. Een bolwerk dat bovendien, als gevolg van de terughoudende opstelling in de externe communicatie tot nog toe als meer 'gesloten' werd ervaren dan gewenst. De Raad meent dat het OM de reeds ingeslagen koers ten aanzien van een meer proactieve communicatie vast dient te houden en in aanvulling daarop expliciet communicatiebeleid dient te formuleren.

De Raad hecht er tot slot aan er op te wijzen dat veel van de factoren die het opportuniteitsbeginsel voor het OM op Sint Maarten inperken een exponent zijn van een achterliggend probleem dat zowel in dit onderzoek als in andere onderzoeken van de Raad naar voren komt: de relatief geringe slagkracht van het rechtshandavingsapparaat op Sint Maarten.<sup>57</sup> Toen op 10 oktober 2010 het Land Sint Maarten ontstond, moest op veel terreinen binnen het rechtshandavingapparaat de organisaties nog worden opgebouwd dan wel worden uitgebouwd zodat ze zelfstandig konden gaan functioneren.<sup>58</sup> De Raad constateert dat het huidige niveau van de rechtshandaving op Sint Maarten tot maatschappelijke onvrede leidt en bijdraagt aan de beeldvorming dat het parket Sint Maarten selectief en niet doortastend optreedt. Die beeldvorming kan volgens de Raad niet aan het Openbaar Ministerie worden toegerekend.

Om het huidige niveau van rechtshandaving op peil te krijgen dienen volgens de Raad de specifieke mogelijkheden binnen het land Sint Maarten en het Koninkrijk onderzocht te worden. Zodoende kan de slagkracht van de rechtshandaving door het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten versterkt worden.

<sup>57</sup> Raad voor de rechtshandaving (2013). *Het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het korps politie Sint Maarten*, Philipsburg: Raad voor de rechtshandaving; Raad voor de rechtshandaving (2014). *Het Openbaar Ministerie in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten*. Philipsburg: Raad voor de rechtshandaving.

<sup>58</sup> Bij Koninklijk Besluit van 26 februari 2011 is de zogenoemde 'Voortgangscommissie Sint Maarten' ingesteld. Deze commissie houdt toezicht op de uitvoering van de plannen van aanpak die Sint Maarten heeft opgesteld om aan alle eisen te voldoen die behoren bij de status van land. Net zoals in haar voorgaande rapportages, doet zij verslag van de uitvoering van het plannen van aanpak van onder meer het KPSM. De commissie rapporteert eens per kwartaal over de voortgang aan de minister-president van Sint Maarten en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.



5

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek had tot doel vast te stellen hoe het Openbaar Ministerie omgaat met het vervolgingsmonopolie en het daarmee samenhangende opportuniteitsbeginsel ten einde na te gaan of daarbij sprake is geweest van onrechtvaardige selectiviteit. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gegeven.

### 5.1 Formeel kader

Het opsporingsmonopolie en de inrichting van het opsporingsapparaat van Sint Maarten is wettelijk primair geregeld in de Rijkswet Openbare Ministeries, de Rijkswet politie en het Landsbesluit Landsrecherche. In het Wetboek van Strafvordering wordt de opportuniteit voor de vervolging erkend als leidend beginsel. De opportuniteit wordt door diverse wettelijke en andere formele bepalingen nader genormeerd. In de eerste plaats kunnen zowel de procureur-generaal als de minister van Justitie algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan het Openbaar Ministerie. In de tweede plaats schrijft de wet voor dat het parket Sint Maarten jaarlijks een beleidsplan opstelt waarin het de voorgenomen activiteiten, de doelstellingen en de prestatieafspraken voor het komende jaar opneemt.

In de derde plaats schrijft de wet voor dat het Openbaar Ministerie in geval sprake is van een verdenking van een strafbaar feit tegen een politieke gezagdrager hij pas tot vervolging mag overgaan na een bevel tot vervolging van het Hof. In de vierde plaats blijkt dat discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om al dan niet te vervolgen gebonden is aan de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijke rechtspleging. De rechter is bevoegd naleving door het Openbaar Ministerie van deze beginselen te beoordelen.

### 5.2 Uitvoeringspraktijk

Het onderzoek wijst uit dat de opportuniteit van het Openbaar Ministerie op Sint Maarten niet wordt ingekaderd door formele aanwijzingen, richtlijnen of instructies. Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat het Openbaar Ministerie veel minder ruimte geniet voor het uitoefenen van zijn discretionaire bevoegdheden bij de opsporing en vervolging dan het formele kader suggereert. Een aantal factoren perkt de reikwijdte van de opportuniteit in. De belangrijkste vijf zijn de volgende:

1. In de eerste plaats zorgt de werkafpraak tussen het KPSM en het Openbaar Ministerie over de *casescreening* door de politie ervoor dat circa 50% van het totaal, een 2.500-tal aangiftes op jaarbasis, zonder tussenkomst van en kennisgeving aan het Openbaar Ministerie door de politie met een politiesepot wordt afgedaan. Bij de zaken die wel in behandeling worden genomen prioriteert de politie eerst zelf. De hoogst geprioriteerde zaken worden standaard opgepakt. De lager geprioriteerde zaken komen alleen aan bod als er tijd over is. In de praktijk is daarvan weinig sprake. Het aantal zaken dat vervolgens door het OM behandeld wordt, vergt reeds het overgrote deel van de capaciteit.
2. Een tweede factor die het opportuniteitsbeginsel nader inperkt betreft het antwoord op de vraag of de zaak nieuw is en/of in de zaak sprake is van verdachten in voorlopige hechtenis. Is van één of beide kenmerken sprake, dan wordt de zaak met voorrang opgepakt. Zaken die langlopend onderzoek vergen, worden daarmee op achterstand gezet.
3. Een derde factor die bepalend is voor de keuze een zaak al dan niet te onderzoeken is onvoldoende capaciteit en (financiële) expertise binnen zowel het OM, het KPSM als de Landsrecherche. Bepaalde categorieën strafzaken – waaronder zaken als witwassen en bestuurlijke corruptie – vereisen veelal veel capaciteit en expertise. Die is binnen geen van de opsporingsdiensten ruim aanwezig zodat een de-incentive bestaat om dergelijke zaken met voorrang te onderzoeken.
4. Een vierde factor heeft betrekking op de haalbaarheid van de zaak om het bewijs rond te krijgen. De haalbaarheid is onderhevig aan alle voorgaande factoren. Indien haalbaarheid ertoe leidt, dat de meer complexe zaken ‘als niet haalbaar’ worden bestempeld, heeft dat een direct effect op de vervolging van dergelijke zaken.
5. Een vijfde factor ziet op de invulling van de personele bezetting. Met name het gebrek aan een continue bezetting door wisselingen van zaakofficieren uit Nederland, is van invloed op de efficiency.

### 5.3 Beoordeling

Binnen de publieke perceptie op Sint Maarten leven verschillende beelden over het Openbaar Ministerie die zich als volgt laten samenvatten. In de eerste plaats zou het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheden onrechtvaardig selectief zijn door *high officials* buiten schot te laten. In de tweede plaats wordt door sommigen getwijfeld aan de integriteit van het parket zelf vanwege het feit dat voormalige (hoofd)officiëren werden vervolgd voor strafbare feiten gepleegd tijdens hun aanstelling bij het parket. Tot slot wordt het parket Sint Maarten door delen van de bevolking ervaren als een gesloten wit bolwerk.

Binnen het onderzoek is getoetst of de uitvoeringspraktijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in overeenstemming is met een vijftal (rechts)beginselen die de Raad beschouwd als minimum voorwaarden voor deugdelijk opsporings- en vervolgingsproces: legaliteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en transparantie. Op grond van deze toets komt de Raad tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat het Openbaar Ministerie in de opsporing en vervolging het legaliteits- en het rechtsgelijkheidsbeginsel schendt. Verder concludeert de Raad dat bepaalde categorieën (potentiële) justitiabelen, zijnde ministers en Statenleden, structureel differentieel behandeld worden door de bepalingen van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers waardoor sprake is van collectieve selectiviteit. Hoewel deze verordening de ministers en statenleden bevoorrecht omdat de beperkingen die deze wet - ook bij commune delicten - het Openbaar Ministerie oplegt, de opsporings- en veroordelingskansen van deze categorie verdachten vermindert in vergelijking met de gewone '*man in the street*' kan het OM voor die situatie niet verantwoordelijk worden gehouden.

Voorts constateert de Raad dat op Sint Maarten sprake is van collectieve selectiviteit in de zin dat de kans dat een verdachte strafrechtelijk onderzocht en vervolgd wordt per categorie strafbaar feit verschilt. Van onrechtvaardige selectiviteit is echter geen sprake omdat niet de persoon van de verdachten bepalend is voor deze selectiviteit maar de onderzoeksomstandigheden in de opsporingsfase. Sint Maarten is daarin overigens niet uniek. Ook in Nederland is bijvoorbeeld sprake van collectieve selectiviteit in de opsporing- en vervolging. In vergelijking met Nederland, heeft Sint Maarten echter een continue capaciteits- en kwaliteitsprobleem, waardoor de collectieve selectiviteit structureel een detrimentaal effect heeft op de bestrijding van misdrijven met een complex karakter. De Raad constateert dat de haalbaarheid van een zaak in grote mate de koers van de vervolging bepaalt. Er is geen maatstaf voor besluitvorming over de vervolging op grond van opsporingsindicaties. Omdat elke zaak op zichzelf beoordeeld wordt, schuilt daarin een risico van subjectiviteit die buiten de discretionaire bevoegdheid van het OM valt. In de meeste gevallen is er een duidelijke uitleg voor te geven waarom een zaak al of niet, dan wel ten dele vervolgd wordt. Echter, de Raad is van mening dat wanneer er sprake is van een structurele situatie, deze uitleg niet mag gelden als reden om complexe zaken - met grote gevolgen voor de lange termijn - niet of niet tijdig op te pakken dan wel verder te onderzoeken. De besluitvorming omtrent haalbaarheid in de opsporing en vervolging mag juist in dergelijke zaken, niet lichtvaardig zijn omdat bewijzen doorgaans moeilijker te achterhalen zijn. Dat mag er niet toe leiden dat dergelijke zaken blijven liggen.

De Raad komt tot het oordeel dat het rechtszekerheidsbeginsel bij de opsporing en de afhandeling van strafzaken niet consequent geëerbiedigd wordt. In het onderzoek kwamen verschillende voorbeelden naar voren waarin verdachten of betrokkenen in het ongewisse verkeerden over de afloop in een zaak. Bovendien is de Raad van mening dat met deze houding impliciet het signaal aan de maatschappij is afgegeven dat bepaalde categorieën verdachten kennelijk niet snel vervolgd worden op Sint Maarten. Samenhangend met dit punt wordt door de Raad geconstateerd dat het Openbaar Ministerie – zeker gelet op de specifieke omstandigheden van Sint Maarten – onvoldoende transparant is. De mate waarin en de wijze waarop het Openbaar Ministerie communiceert over zijn beleid en zijn optreden in individuele zaken, draagt bij aan de ongewenste beeldvorming over het parket.

## 5.4 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van het onderzoek heeft de Raad ter verbetering een aantal aanbevelingen geformuleerd.

### 5.4.1 Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten

#### 1. *Onderzoek de specifieke mogelijkheden binnen zowel het land Sint Maarten als in het Koninkrijk om de slagkracht van de rechtshandhaving door het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten te versterken.*

Uit het onderzoek van de Raad komt naar voren dat factoren waaronder een tekort aan capaciteit en (financiële) expertise het opportuniteitsbeginsel voor het OM op Sint Maarten inperken een exponent zijn van een achterliggend probleem, de relatief geringe slagkracht van het rechtshandavingsapparaat te Sint Maarten. Van het jonge land Sint Maarten valt op het gebied van de opsporing en vervolging niet te verwachten dat zij geheel in staat is eigenstandig het aanbod van strafzaken te verwerken. De Raad beveelt derhalve aan dat de minister de specifieke mogelijkheden binnen het land Sint Maarten en het Koninkrijk onderzoekt om om de slagkracht van de rechtshandhaving door het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Sint Maarten te versterken.

### 5.4.2 Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van de landsrecherche

#### 2. *Zorg overeenkomstig de wet voor een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen.*

De Raad heeft geconstateerd dat de minister van Justitie geen beleid heeft ontwikkeld voor de landsrecherche. Derhalve is de Raad van mening dat de minister van Justitie beleid dient op te stellen ten aanzien van de landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend beheer in acht worden genomen. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken voor de Landsrecherche op het terrein van financiën en vaste doorlooptijden ten aanzien van werving van personeel. Met een helder beleid worden de beslissingen die worden genomen ten aanzien van het beheer van de landsrecherche voor een ieder duidelijk en transparant en wordt de onafhankelijkheid van de Landsrecherche nog meer gewaarborgd.

#### 3. *Draag zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het formatieplan op sterkte komt zodat het gebrek aan capaciteit en expertise structureel ondervangen wordt.*

Uit de inspectie van de Raad komt naar voren dat de formatie Landsrecherche gedurende de laatste vijf jaren is toegenomen maar nog niet overeenkomstig de formele formatie is. Het is zeer belangrijk dat de Landsrecherche op sterkte komt zodat het thans ervaren capaciteits en expertise gebrek beter ondervangen wordt.

#### 4. *Draag zorg voor een bedrijfsprocessensysteem voor de landsrecherche*

Dossiervorming bij de Landsrecherche gebeurt nog steeds grotendeels op papier, omdat de dienst nog steeds geen bedrijfsprocessensysteem heeft. De Landsrecherche dient gezien haar werkveld over een bedrijfsprocessensysteem te beschikken.

#### 5. *Implementeer het verbeterplan van de Landsrecherche*

De Raad is geïnformeerd dat met het verbeterplan Landsrecherche en de instelling van een stuurgroep Landsrecherche een belangrijke impuls gegeven wordt aan de systematische screening en selectie van strafzaken voor de Landsrecherche. De Raad heeft in het verleden van diverse partijen in de rechtshandavingsketen meerdere verbeterplannen de revue zien passeren. Verschillende daarvan hebben tot belangrijke verbeteringen in de keten geleid. Anderen stierven een stille dood. De Raad moedigt het Openbaar Ministerie aan dit verbeterplan met de huidige energie en voortvarendheid te implementeren. Een meer systematische aanpak van de selectie en feitelijke opsporing van Landsrecherche zaken draagt niet alleen bij aan een doelmatigere inzet van middelen maar vergroot ook het maatschappelijk vertrouwen in zowel het Openbaar Ministerie als de Landsrecherche. De Raad is van mening dat de burger er op moet kunnen vertrouwen dat niet de waan van de dag maar weloverwogen besluitvorming de inzet van deze belangrijke opsporingsdienst bepaalt.

### 5.4.3 Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van het Openbaar Ministerie

#### *6. Draag zorg dat het OM overeenkomstig de wet binnen een redelijke termijn de strafzaak behandelt en zo spoedig mogelijk tot zijn beslissing tot vervolging overgaat.*

De Raad heeft geconstateerd dat er voorbeelden van strafzaken zijn waarin de vervolging zeer lang op zich liet wachten en de (potentiële) justitiabele lange tijd in het ongewisse heeft verkeerd over de verdenking en het vervolgingsbesluit. Het lang laten liggen van zaken terwijl publiekelijk bekend is wie de verdachten zijn, schaadt naar het oordeel van de Raad het rechtszekerheidsbeginsel. Bovendien kunnen verdachten als gevolg van de berichtgeving worden belemmerd in hun maatschappelijk functioneren omdat een strafzaak als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangt. De Raad meent derhalve dat het OM overeenkomstig de wet binnen een redelijke termijn een dergelijke strafzaak dient te behandelen zodat een verdachte niet langer dan noodzakelijk onder de dreiging van een (verdere) strafvervolging zou moeten leven.

#### *7. Houd de ingeslagen koers ten aanzien van een meer proactieve communicatie vast en formuleer in aanvulling daarop expliciet communicatiebeleid*

Onder leden van de Sint Maartense samenleving leeft het beeld dat het Openbaar Ministerie onrechtvaardig selectief is in zijn opsporings- en vervolgingsbeleid. Hoewel de Raad van mening is dat geen sprake is van onrechtvaardige selectiviteit kan hij, gelet op de omstandigheden binnen de rechtshandhaving en de kenmerken van de samenleving, wel begrijpen hoe deze beeldvorming ontstaat. Juist vanwege deze kenmerken acht de Raad, veel meer nog dan bijvoorbeeld in Nederland nodig, een proactieve vorm van communicatie aangewezen. De Raad heeft bemerkt dat binnen het parket Sint Maarten en het parket PG een toenemend bewustzijn is voor de externe communicatie en dat nagedacht wordt over media strategieën en publieksvoorlichting. Deze ontwikkeling acht de Raad van groot belang voor het imago van het parket Sint Maarten. De Raad adviseert de minister van Justitie er bij het parket Sint Maarten op aan te dringen de ingeslagen koers vast te houden en in aanvulling daarop expliciet communicatiebeleid te formuleren. Dat beleid kan voorlichting op scholen omvatten, informatieavonden of wekelijkse bijdragen aan radio of krant. Ook kan gedacht worden aan vaste communicatieprocedures om in lopende strafzaken updates te geven zodat het publiek weet of en zo ja welke voortgang geboekt worden. Ook dient in dit beleid aandacht te zijn voor de communicatie naar de direct betrokkenen naar aanleiding van een sepot.

#### *8. Bevorder dat bij het Openbaar Ministerie in Nederland personeelbeleid wordt uitgewerkt dat zich specifiek richt op Sint Maarten*

De Raad constateert dat de officieren van justitie allen afkomstig zijn uit Nederland. De Raad begrijpt goed dat de beperkte rekruteringsgrond voor potentiële officieren van justitie op het eiland deze gang van zaken rechtvaardigt. Het feit echter dat bij de werving en selectie in Nederland geen vaste procedures bestaan waarmee getoetst wordt of de beoogde kandidaat 'Caribbean proof' is acht de Raad echter niet wenselijk. Hij adviseert daarom de minister –totdat permanente bezetting van het OM te Sint Maarten is gerealiseerd- er bij het Openbaar Ministerie in Nederland op aan te dringen dat daar personeelsbeleid wordt uitgewerkt dat zich specifiek richt op Sint Maarten. Dat beleid zou wat betreft de Raad niet alleen gericht moeten zijn op de werving en selectie van de juiste kandidaten maar ook bepalingen moeten bevatten over de aanstellingsduur. De Raad begreep dat het staande beleid een aanstellingsduur van gemiddeld drie jaren kent. Uit de interviews maakt de Raad op dat een dergelijke periode relatief kort is, gelet op het feit dat de afwijkende omstandigheden in de rechtshandavingsketen ten opzichte van Nederland een relatief lange wienperiode met zich meebrengt. Ook het relatief grote belang van de persoonlijke band tussen de zaaksofficier en de rechercheurs rechtvaardigt een langere periode. In het onderzoek werd door meerdere personen een termijn van vijf jaar geopperd.

Tegelijkertijd wijst de Raad er ook op dat een te lange aanstellingsduur in de kleinschalige context van Sint Maarten integriteitrisico's en imago-risico's met zich meebrengen. Bij een lange aanstellingstermijn wordt het risico steeds groter – vanwege de toegenomen vervalting met de samenleving – dat de medewerker in de publieke perceptie niet meer als onafhankelijk wordt gezien. Bijvoorbeeld omdat gedacht wordt dat hij of zij bevriend is met een procespartij. Ongeacht het antwoord op de vraag of sprake is van een dergelijke vriendschap en ongeacht de vraag of binnen het Openbaar Ministerie de afspraak geldt dat in voorkomende gevallen de betreffende medewerker nimmer onderdeel zal uitmaken van het onderzoeksteam, straalt dergelijke beeldvorming in negatieve zin af op het parket.

#### *9. Moderniseer het bedrijfsprocessensysteem PRIEM*

De Raad heeft moeten constateren dat het bedrijfsprocessysteem van het Openbaar Ministerie thans ongeschikt is voor het genereren van managementinformatie (zie hoofdstuk 1.4.2). Deze situatie leverde niet alleen voor dit Raadsonderzoek een beperking op, maar is ook voor het Openbaar Ministerie zelf een tekortkoming. Beleidsmatig werken veronderstelt dat voortgang op gestelde doelen systematisch gemonitord worden zodat bij onvoldoende doelbereiking bijgestuurd wordt. De jaarplannen van het Openbaar Ministerie gaan impliciet uit van beleidsmatig werken. Als echter belangrijke indices voor de voortgang op beleidsdoelen niet gemeten kunnen worden wordt de meerwaarde van jaarplannen ingeperkt. De Raad constateert dat het op dit moment bijvoorbeeld onmogelijk is om op basis van PRIEM na te gaan in hoeverre het parket Sint Maarten voortgang geboekt heeft op zijn beleidsprioriteiten. De Raad beveelt de minister van Justitie aan bij het OM er op aan te dringen dat de reeds ingezette modernisering van het bedrijfsprocessysteem met voortvarendheid wordt gecontinueerd.

#### *10. Bevorder dat de bijstandsverzoeken binnen het Koninkrijk voldoen aan de daaraan gestelde eisen.*

De Raad heeft geconstateerd dat door gebrek aan capaciteit en expertise in Sint Maarten een beroep op externe bijstand noodzakelijk is. Echter wordt het verzoek niet altijd ingewilligd. Nu het Openbaar Ministerie schijnbaar reeds op de hoogte is van de eisen waaraan de bijstandsverzoeken moeten voldoen dienen de bijstandsverzoeken volgens de Raad concreter geformuleerd te worden zodat de kans tot inwilliging ervan toeneemt.









## Colofon

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

Juli 2015 | 86300