



Consequenties van meertaligheid voor de rechtshandhaving in Caribisch Nederland

Als de uitzondering regel is

Maart 2017

Colofon

Afzendgegevens Raad voor de rechtshandhaving

Contactpersoon W.H. Wijga

INHOUD

Colofon	1
Afkortingenlijst	4
Voorwoord	5
1 Samenvatting, beschouwing en aanbevelingen	7
1 Summary, examination and recommendations	12
1 Resumen, kontemplashon y rekomendashonnan	18
2. Inleiding	23
2.1 Aanleiding	
2.2 Doelstelling	
2.3 Onderzoeksvraag	
2.4 Afbakening	
2.5 Toetsingskader	
2.6 Aanpak onderzoek	
3 Onderzoeksresultaten	26
3.1 Juridisch perspectief	26
3.1.1 Wet- en regelgeving	26
3.1.2 Bevindingen	30
3.1.3 Analyse juridisch perspectief	37
3.2 Cultureel perspectief	41
3.2.1 Bevindingen	41
3.2.2 Analyse cultureel perspectief	50

Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
OM	Openbaar Ministerie
OPV	Oproepings proces-verbaal
PV	Proces-verbaal
RC	Rechter-Commissaris
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
ZM	Zittende magistratuur

Voorwoord

Burgers communiceren onderling en met de overheid in geschreven en gesproken taal. In Caribisch Nederland is de officiële taal van veel overheidsinstanties niet de taal die bewoners als eerste taal kennen en beheersen. Dat geldt ook voor de rechtstaal binnen de rechtshandhaving. Wanneer een burger in contact komt met de overheid mag hij verwachten dat hij kan begrijpen wat er over hem gezegd en geschreven wordt, dat hij in de gelegenheid is om zijn zegje te doen en dat hij kan begrijpen wat er waarom over hem wordt besloten.

Dat de officiële rechtstaal niet de taal is die op de eilanden het meest wordt gesproken en gebruikt, is historisch verklaarbaar. Maar dat betekent dat in vrijwel alle onderzoeken en rechtszaken zich de situatie voordoet die elders meestal de uitzondering is: de burger die met instanties en procedures binnen de rechtshandhaving in aanraking komt, beheerst de taal van die instanties en die processen niet of maar beperkt.

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht hoe binnen de rechtshandhaving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba met de verschillende talen wordt omgegaan. In dat onderzoek heeft de Raad de eisen betrokken die verdragen en wetten stellen.

De Raad acht het van belang dat rechtshandhaving door de gemeenschap als 'eigen' wordt ervaren. Taal is een uiting van iemands culturele identiteit en binnen samenlevingen een bindende factor. Het gegeven dat de taal van de rechtshandhaving niet de eigen taal van de bevolking van het land is, kan van invloed zijn op het door de bevolking als 'eigen' ervaren van het systeem. Daarom richtte het onderzoek van de Raad zich ook op dat aspect.

Beide invalshoeken van dit onderzoek vindt u terug in dit rapport in respectievelijk de hoofdstukken juridisch perspectief en cultureel perspectief.

Door deze twee zo verschillende invalshoeken onderscheidt dit onderzoek zich van de onderzoeken die de Raad doorgaans uitvoert. Dat komt onder meer tot uiting in de aanbevelingen die de Raad in dit rapport doet. Deze zien deels op concrete maatregelen waardoor de positie van anderstalige betrokkenen in een strafproces wordt verbeterd. De Raad heeft daarbij afgewogen welke maatregelen in de context van de strafrechtspleging op Bonaire, Sint Eustatius en Saba realistisch zijn. Andere aanbevelingen zien op het omgaan met taal- en cultuurverschillen door de instanties binnen de rechtshandhaving. De Raad realiseert zich dat niet al deze aanbevelingen eenvoudig kunnen worden uitgevoerd en dat de effecten daarvan in een vervolgonderzoek niet eenduidig meetbaar zullen zijn. De Raad wil met dit rapport de bewustwording van de risico's en effecten van meertaligheid en cultuurverschillen binnen de betrokken instanties bevorderen. Met zijn aanbevelingen beoogt de Raad die instanties handvaten te bieden voor het omgaan met meertaligheid en cultuurverschillen. Het onderzoek heeft zich voor wat betreft opsporingsinstanties goeddeels gericht op het Korps Politie Caribisch Nederland. De bij het korps aangetroffen situatie doet zich ook, en mogelijk nadrukkelijker, voor bij andere opsporingsinstanties als de Koninklijke Marechaussee en het Recherche Samenwerkingsteam. De Raad vertrouwt er op dat dit rapport ook bij die instanties zal bijdragen aan de bewustwording van risico's en effecten van meertaligheid en cultuurverschillen en ook bij die instanties zal leiden tot maatregelen.

De Raad heeft in dit onderzoek met veel personen gesproken. Met personen die binnen de rechtshandhaving werkzaam zijn, maar ook met mensen die vanuit andere invalshoeken waardevolle informatie en inzichten wisten aan te dragen. Zonder uitzondering toonde men betrokkenheid bij het onderwerp van dit onderzoek en mocht de Raad volledige medewerking ervaren. De Raad wil allen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt daarvoor hartelijk bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter

Mr. G.H.E. Camelia

Mr. F.E. Richards

1. Samenvatting, beschouwing en aanbevelingen

1.1 Aanleiding, doelstelling en aanpak onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten.¹ De Raad heeft in zijn Jaarplan 2016 vastgelegd welke onderzoeken hij in dat jaar zal uitvoeren. Een van die onderzoeken is een onderzoek naar de effecten van meertaligheid op de rechtshandhaving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Openbaar Ministerie BES stelde de Raad voor dit onderwerp op te nemen in zijn jaarplan. In het jaarplan van de Raad staat in dat verband *'In de rechtshandhavingketen wordt Nederlands, Papiaments en Engels gebruikt. Het is, in het kader van de rechtszekerheid, van belang dat de juiste informatie beschikbaar komt ten behoeve van de opsporing, vervolging en berechting en dat de ambtenaren die deze informatie aanleveren en verwerken de vereiste taal in voldoende mate beheersen.'*

De Raad ging in dit onderzoek na of en in hoeverre de rechten van verdachten en de belangen van andere justitiabelen in een meertalige omgeving voldoende worden gewaarborgd. De Raad betrok in het onderzoek ook de positie en het gebruik van het Nederlands in contacten binnen en tussen diensten. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

De Raad heeft de wet- en regelgeving met betrekking tot dit onderwerp bestudeerd. Voor het onderzoek heeft de Raad gesprekken gevoerd met personen met een bijzondere deskundigheid of betrokkenheid bij het onderwerp van dit onderzoek. De Raad sprak met onder meer

- een voormalig rechter in het Gemeenschappelijk Hof, lid van de evaluatiecommissie Rijkswetten en sinds 2005 rechter in het Caribbean Court of Justice (CCJ);
- een hoogleraar, historicus, gespecialiseerd in Nederlandse (post)koloniale en Caraïbische geschiedenis, directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde;
- advocaten;
- een journalist;
- een tolk;
- een rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie;
- de hoofdofficier van justitie, een officier van justitie en een administratief medewerker van het OM BES;
- leidinggevenden, medewerkers basispolitiezorg en rechercheurs in het KPCN, zowel op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba;

1.2 Beschouwing

De uitzondering is regel

¹ Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Wereldwijd is het doorgaans de landstaal, die in de rechtshandhaving als gesproken en geschreven taal wordt gebruikt. De situatie waarin burgers die die taal niet of onvoldoende beheersen met instanties en processen binnen de rechtshandhaving te maken krijgen, doet zich in alle landen voor. Maar over het algemeen is dat een uitzondering. Voor die uitzonderingen treffen landen op verschillende manieren voorzieningen. Landen waarin het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM) geldt, zijn daarbij gehouden aan de minimum eisen die dat verdrag ten aanzien daarvan stelt. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt, dat hetgeen elders als uitzondering kan worden gezien zich nagenoeg bij elk contact tussen een burger en een overheidsinstantie en processen binnen de rechtshandhaving voordoet. En dus eerder regel dan uitzondering is.

Het Nederlands als rechtstaal in Caribisch Nederland

Het Nederlands is de formele rechtstaal op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op Bonaire is het Papiaments, en op Sint Eustatius en Saba het Engels de dominante gesproken taal. Het Spaans is voor een substantieel deel van de bevolking de eerste spreektaal, de beheersing van het Nederlands is wisselend. De Raad acht op grond van de bevindingen van dit onderzoek geen reden aanwezig om het Nederlands als formele rechtstaal ter discussie te stellen. De principiële en praktische argumenten voor zo'n wijziging wegen niet op tegen de principiële en praktische bezwaren. De Raad ziet wel reden om het gebruik van het Nederlands binnen de rechtshandhaving waar mogelijk te beperken. Zo'n beperking ten faveure van de op de eilanden dominante talen bevordert dat de bevolking het stelsel van rechtshandhaving als eigen herkent, en dat negatieve gevolgen van meertaligheid worden beperkt. Voor de Raad gaat het dan ook niet om de vraag **of** het Nederlands de rechtstaal is en zal blijven, maar om de vraag **hoe** daarmee om te gaan.

Rechtshandhaving en taalverschillen

Internationale verdragen, in het bijzonder het ook voor Caribisch Nederland geldende EVRM kennen bepalingen die zien op bescherming van rechten van verdachten die vervolgd en berecht worden in een systeem waarin een andere dan hun eigen taal wordt gebruikt. In Caribisch Nederland geldende nationale wetgeving bevat eveneens bepalingen in dit kader. De in het EVRM en wetten opgenomen bepalingen zien vooral op de rechten van verdachten. De Raad acht het van belang dat ook met anderen die niet-Nederlandstalig zijn, zoals bijvoorbeeld getuigen en aangevers, zo wordt omgegaan dat ook zij zo weinig mogelijk hinder ondervinden van het feit dat zij de formele rechtstaal niet beheersen. In Caribisch Nederland komen politie, het openbaar ministerie en de rechter zeer veelvuldig, zelfs bijna in alle strafzaken, in aanraking met burgers die het Nederlands niet als eerste taal kennen. De Raad beschouwt de wijze waarop deze instanties, maar ook de advocatuur, daar mee omgaan als praktisch. Het bleek de Raad dat binnen de rechtshandhaving wordt onderkend dat taalverschillen ongewenste effecten kunnen hebben, en hij bemerkte een alertheid op het voorkomen daarvan. De Raad heeft hiervoor waardering en ziet het als een belangrijke factor om ongewenste effecten te voorkomen. Wanneer deze praktische werkwijze wordt gelegd naast de eisen die voortkomen uit verdragen, wetten en jurisprudentie komt de Raad tot de conclusie dat de praktijk niet strijdig is met de regelgeving. De Raad ziet daarom geen

aanleiding voor aanbevelingen die verstrekkende gevolgen zouden kunnen hebben voor de praktijk van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland.

Het kan beter

De Raad ziet de verplichtingen die voortkomen uit verdragen en wetten als ondergrens. De Raad ziet mogelijkheden voor relatief geringe aanpassingen in de bestaande praktijk die in het belang zijn van verdachten, getuigen en aangevers. De Raad betreft daarbij onderdelen van de regelingen die in Europees Nederland op dit gebied van kracht zijn.

De dagvaarding

Een essentiële fase in het proces van opsporing, vervolging en berechting is dat van de dagvaarding. Een verdachte wordt dan schriftelijk op de hoogte gesteld van hetgeen hem ten laste wordt gelegd. En bij die gelegenheid wordt hij geïnformeerd over hem toekomende rechten. In de bestaande praktijk gebeurt dat uitsluitend in het Nederlands. De Raad pleit er voor om, analoog aan de in Europees Nederland geldende regelgeving en praktijk, bij het dagvaarden van een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, deze ook in de door hem beheerste taal te informeren.

Verklaringen in de Engelse taal

De politie ziet het als een eis dat verklaringen van verdachten, aangevers en getuigen in het proces-verbaal van verhoor in het Nederlands worden opgeschreven. Er bestaat bij de politie geen duidelijkheid over de mogelijkheid om verklaringen in het Engels op te nemen. De Raad ziet geen reden om terughoudend te zijn in het toestaan van het gebruik van het Engels als de taal waarin verklaringen van verdachten, getuigen en aangevers in processen-verbaal worden opgenomen. Het is aan het OM hier duidelijkheid te verschaffen. Met het toestaan van het gebruik van het Engels wordt een Engelssprekende verdachte in staat gesteld zijn verklaring te lezen en op volledigheid te beoordelen en wordt invulling gegeven aan de eis die de wet ten aanzien van verdachten stelt: verklaringen dienen zoveel mogelijk in zijn eigen bewoordingen te worden opgenomen. De Raad beveelt het toestaan van het gebruik van het Papiaments in verklaringen niet aan; anders dan bij het gebruik van het Engels ontbreekt het in de rechtsgang, zeker na berechting in eerste aanleg, over het algemeen aan beheersing van die taal door leden van zowel het Openbaar Ministerie als van de Zittende Magistratuur.

Registratie van verhoren

Het KPCN beschikt over faciliteiten om verhoren (audio en video) op te nemen. Van deze mogelijkheid wordt zeer beperkt gebruik gemaakt. Nu in Caribisch Nederland de meertaligheid in verhoren een extra complicerende factor vormt in de toch al gecompliceerde praktijk van het verhoren en het schriftelijk vastleggen daarvan, acht de Raad het wenselijk dat van de technische voorzieningen vaker gebruik wordt gemaakt. De Raad vindt het gewenst dat het OM en de leiding van een onderzoek op basis van kennis van lokale omstandigheden en gevoeligheden en op basis van 'gezond verstand' besluiten tot het al dan niet opnemen van verhoren. Een dergelijke afweging dient naar het oordeel van de Raad in onderzoeken van enige omvang steeds plaats te vinden. De Raad vindt het op de weg van het OM en het KPCN liggen om hierover nadere afspraken te maken en eventueel een richtlijn te ontwikkelen.

Het voorhouden van de verklaring

In de praktijk van de opsporing is het één en dezelfde verbalisant, die een niet-Nederlandstalige verdachte (of getuige of aangever) in een andere taal dan het Nederlands verhoort, diens verklaring in het Nederlands op schrift stelt en deze vervolgens mondeling aan de verdachte voorhoudt in de taal die door hem of haar wordt gesproken. De Raad acht hier het risico aanwezig dat, onbedoeld, degene die is verhoord de indruk krijgt dat de door hem gebrachte boodschap in het proces-verbaal correct is verwoord, terwijl dat bij een letterlijke vertaling van de Nederlandse tekst niet per definitie het geval is. Dit risico kan worden verkleind, wanneer een niet bij het verhoor betrokken politieambtenaar aan het einde van een verhoor de in het Nederlands opgeschreven verklaring aan degene die is verhoord, vertaalt en voorleest.

Caribisering

De Raad acht het van groot belang dat instanties binnen de rechtshandhaving Caribiseren. Onder Caribisering verstaat de Raad meer dan het doen toenemen van het aantal personen met 'roots' in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba of Aruba op (sleutel)posities in de rechtshandhaving in die landen. De Raad verstaat onder Caribisering ook de mate waarin die instanties en de daarbij werkzame personen bevorderen dat het stelsel van rechtshandhaving door de bevolking als 'eigen' wordt herkend.

Invliegen en inpassen

De Raad meent dat aan iemand die uit een buitenland komt, de eis mag worden gesteld dat hij zich de taal van zijn nieuwe omgeving eigen maakt. Dat bevordert de communicatie met burgers en binnen zijn werkomgeving. Het laat bovenal zien dat men zich bewust is van zijn positie. Wie binnen de rechtshandhaving werkt, doet dat voor de bevolking van het land. Beheersing van de taal reduceert communicatieproblemen, maar is ook een teken van een 'attitude' die door de bevolking en lokale collega's wordt gewaardeerd en wordt gezien als een teken van respect voor de nieuwe werk- en leefomgeving. Beheersing van de taal vermindert bovendien eventuele weerstand wanneer elders opgedane kennis en ervaringen lokaal worden aangeboden.

Het KPCN let bij de selectie van nieuw personeel op culturele sensitiviteit en op de bereidheid en motivatie om een nieuwe taal te leren. Het KPCN faciliteert nieuwe medewerkers die cursussen Papiaments volgen. Het zou volgens de Raad goed zijn als het OM en de KMar deze praktijk overnemen.

Werkgevers dienen te stimuleren en te faciliteren dat medewerkers die uit het buitenland worden aangetrokken het veelal bij hen bestaande voornemen om zich de taal eigen te maken, ook uitvoeren. De Raad vindt het in dat kader van belang, dat nieuw personeel al vóór vertrek naar Caribisch Nederland wordt gemotiveerd en gefaciliteerd om zich een basale kennis van de taal van het land waar zij gaan wonen en werken eigen te maken.

Stimuleren van het gebruik van de landstaal

Binnen het KPCN wordt, zowel in overlegvormen als in informele collegiale contacten, veel Nederlands gesproken wanneer een van de deelnemers aan het gesprek de landstaal (nog) niet beheerst. De Raad ziet bij het KPCN mogelijkheden om personeel dat uit het buitenland komt meer te stimuleren om zich de landstaal eigen te maken. Dat kan door het Papiaments vaker te gebruiken en door aan iedere nieuwe collega een buddy te koppelen die mede bijdraagt aan (verdere) beheersing van het Papiaments door de hem toegewezen 'nieuwkomer'. De Raad heeft er op grond van de bevindingen van dit onderzoek een groot vertrouwen in, dat de nieuwkomer die erin slaagt om schroom te overwinnen en het Papiaments durft te gebruiken binnen het KPCN kan rekenen op waardering en ondersteuning.

Meer dan taal alleen: aansluiting bij de lokale cultuur

Caribisering dient ook anders dan door de beheersing en het gebruik van de landstaal vorm te krijgen. In kleinschalige omgevingen als die van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt het beeld van instanties en daarin werkzame personen mede bepaald door de wijze waarop n van elders aangetrokken personeel zich in die omgeving, ook buiten het verband van het werk, profileert. Het gedrag van elk individu is van invloed op het imago van de organisatie waarvoor hij werkt. Een 'handleiding inpassen' bestaat niet, en is ook niet op te stellen. Volgens de Raad zou het goed zijn als bestaande ervaringen en inzichten worden gebundeld en dat deze worden aangeboden aan nieuwkomers. De Raad denkt daarbij aan een vorm van begeleiding gedurende een bepaalde periode na indiensttreding, waarin nieuwkomers door (ervaringen)deskundigen worden gewezen op valkuilen, keuzes en gevolgen van keuzes. De Raad kan zich voorstellen dat daarbij samenwerking wordt gezocht met instanties die door de Raad niet in dit onderzoek zijn betrokken, en dat bezien wordt of en in hoeverre de Rijksdienst Caribisch Nederland hierin een rol kan spelen.

De beheersing van het Nederlands door medewerkers uit de Cariben

De Raad heeft tot nu toe nog geen aandacht besteed aan punten die zich kunnen voordoen wanneer 'lokale' politiemensen de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om processen-verbaal op te stellen die in alle opzichten voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Door zowel geïnterviewde uit het KPCN als uit het OM, de advocatuur en de ZM is aangegeven dat de beheersing van het Nederlands van een deel van de politiemensen met een lokale achtergrond voor verbetering vatbaar is. Alhoewel zowel het OM als de ZM aangeven dat er welwillend en soepel wordt omgegaan met processen-verbaal die taalkundig beter zouden kunnen, acht de Raad op dit punt actie geboden. Het KPCN dient personeelsleden in de gelegenheid te stellen om indien nodig de beheersing van het Nederlands te verbeteren. Daartoe dient een opleidingsaanbod te worden ontwikkeld. De Raad geeft in overweging om hierbij de instanties en personen te betrekken die kritische opmerkingen over de taalbeheersing hebben gemaakt.

1.3 Aanbevelingen

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie:

- Informeer een verdachte die wordt gedagvaard ook in de taal die hij beheerst. Handel daarbij in lijn met de in Europees Nederland geldende wet- en regelgeving.
- Bepaal dat het de politie (en andere opsporingsdiensten) wordt toegestaan om processen-verbaal, voor zover het betreft de weergave van wat is verklaard, in het Engels op te maken en communiceer dit duidelijk naar de politie (en die diensten).

Ten aanzien van het KPCN

- Bevorder en stimuleer dat in zowel interne overleggen als in informele contacten het gebruik van het Papiaments de standaard is, bevorder dat het 'uitwijken naar het Nederlands' wordt beschouwd als een te vermijden uitzondering. Zie toe op naleving van de verplichting zich de landstaal eigen te maken zoals voorgeschreven in de Wet materieel ambtenarenrecht BES.
- Stel personeel dat het Nederlands niet als eerste taal kent in de gelegenheid te werken aan een betere beheersing van die taal. Ontwikkel daarvoor een lesprogramma en biedt dit aan.

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie en het KPCN:

- Spreek af, dat in onderzoeken van enige omvang overleg tussen het OM en de politie plaatsvindt over de wenselijkheid en mogelijkheid om verhoren (audio en/of video) vast te leggen, en bezie de wenselijkheid van richtlijnen of nadere afspraken daarover.
- Bepaal dat in die gevallen waarin een niet-Nederlands sprekende verdachte, getuige of aangever is gehoord, de verklaring aan de gehoorde zoveel mogelijk wordt voorgehouden door een andere politieambtenaar dan de verbalisant die het verhoor afnam. Bepaal, dat steeds in een proces-verbaal van verhoor wordt opgenomen of en op welke wijze dit is geschied.

Ten aanzien van het OM en de KMar:

- Schenk bij de selectie van personeel aandacht aan culturele sensitiviteit en de bereidheid en motivatie om te werken aan beheersing van de landstaal.
- Stimuleer en faciliteer het opdoen van kennis en beheersing van de landstaal door uit het buitenland aangetrokken nieuw personeel al vóór de reis naar Caribisch Nederland in de gelegenheid te stellen daarvoor een opleiding te volgen.

Ten aanzien van het OM, het KPCN en de KMar:

- Inventariseer en bundel de ervaringen en kennis over de fenomenen die zich voordoen wanneer iemand uit het buitenland komt en in Caribisch Nederland gaat werken. Ontwikkel een vorm van begeleiding, waarin deze ervaringen en kennis aan nieuwkomers wordt aangeboden. Bezie hierbij de mogelijkheden van samenwerking met andere overheidsinstanties en bezie of en hoeverre hierin RCN een rol op zich kan en wil nemen.

Summary, examination and recommendations

The Law Enforcement Council (hereinafter: the Council) has been charged with the general inspection of the organizations of the judicial chain on Bonaire, Sint Eustatius and Saba (hereinafter: the BES islands), on Curaçao and on Sint Maarten. The Council examines the effectivity, the quality of the performance of the tasks and the management. The Council has also been charged with the general inspection of the quality and effectivity of the legal collaboration among the BES islands, Curaçao and Sint Maarten.² The Council specified in its Annual Plan for 2016 which investigations it would carry out in that year. One of those investigations was an investigation into the effects of multilingualism in law enforcement on Bonaire, Sint Eustatius and Saba. The BES Public Prosecution Service suggested that the Council include this subject in its annual plan.

In connection with this, the Council's annual plan states *"In the chain of law enforcement, Dutch, Papiamentu and English are used. In the context of legal certainty, it is important that the correct information become available for tracking down, prosecution and adjudication and that the officers who provide and process this information master the required language sufficiently."*

In this inspection, the Council looked into whether and to what degree the rights of the suspect and the interests of other justiciables were sufficiently safeguarded in a multilingual environment. In the investigation, the Council also included the position and use of Dutch in contacts within and among services. This report includes the results of that inspection.

The Council has examined the laws and regulations regarding this subject. For the inspection, the Council met with people who had a particular expertise with respect to or involvement in the subject of this investigation. The Council met with, among others:

- a former judge of the Joint Court of Justice, member of the Kingdom Laws Monitoring Committee and, since 2005, judge of the Caribbean Court of Justice (CCJ);
- a professor, historian, specialized in Dutch (post) colonial and Caribbean history, director of the Royal Institute for Linguistics, Geography and Ethnology (Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde);
- lawyers;
- a journalist;
- an interpreter;
- a judge of the Joint Court of Justice;
- the chief public prosecutor, a public prosecutor and an administrative employee of the BES Public Prosecution Service;
- supervisors, employees of the primary policing and detectives of the Dutch Caribbean Police Force (Korps Politie Caribisch Nederland, KPCN) on Bonaire as well as on Sint Eustatius and Saba.

² Law Enforcement Council for the Kingdom Act.

1.2 Analysis of the Council

The exception is the rule

Worldwide, as a rule, it is the national language that is used as the spoken and written language in law enforcement. All countries have situations where citizens who do not master that language or master it insufficiently must deal with agencies and processes within law enforcement. Generally, however, this is an exception. For those exceptions, countries make various arrangements. Countries for which the European Convention on Human Rights (ECHR) applies are thereby bound by the minimum requirements that the convention sets regarding this. On Bonaire, Sint Eustatius and Saba, it applies that that which can be viewed as an exception elsewhere occurs with almost every contact between a citizen and a public authority and processes within law enforcement. Therefore, it is sooner a rule than an exception.

Dutch as the language of law in the Caribbean Netherlands

Dutch is the formal language of law on Bonaire, Sint Eustatius and Saba. On Bonaire, Papiamentu is the dominant spoken language, and, on Sint Eustatius and Saba, English is the dominant spoken language. For a good part of the population, Spanish is the first spoken language with the mastery of Dutch varying. On the basis of the findings of this investigation, the Council finds no reason to discuss Dutch being the formal language of law. The fundamental and practical arguments for such a change do not weigh up against the fundamental and practical objections. The Council does see cause for restricting the use of Dutch within law enforcement where possible. Such a restriction in favour of the dominant languages on the islands promotes that the population acknowledges the system of law enforcement as its own, and restricts the negative results of multilingualism. Thus for the Council, the issue is not **whether** Dutch is and shall remain the language of law but, rather, **how** to deal with it.

Law enforcement and language differences

International conventions – the European Convention on Human Rights (ECHR) in particular, which is applicable to the Caribbean Netherlands as well – have provisions that aim to protect the rights of suspects who are prosecuted and tried in a system that uses a language other than their own. Applicable national legislation in the Caribbean Netherlands likewise contains provisions in this context. The provisions included in the ECHR and laws are directed at the rights of suspects in particular. The Council considers it important that others who are non-Dutch, such as, for example, witnesses and informants, are dealt with in such a way that they are inconvenienced as little as possible by the fact that they do not master the formal language of law as well. In the Caribbean Netherlands, the police, the public prosecutions service and the court very often, even in almost all criminal proceedings, come into contact with citizens who do not have Dutch as their first language. The Council sees the manner in which these agencies, but also the lawyers, deal with this as practical. The Council found that, within law enforcement, there was recognition that language differences could have undesired effects, and it observed alertness in preventing this. The Council recognizes this and sees it as an important factor in preventing undesired effects. When comparing this practical

working method to the requirements that arise from conventions, laws and jurisprudence, the Council came to the conclusion that the practice does not conflict with the regulations. For this reason, the Council sees no reason for recommendations that could have far-reaching effects for the practice of law enforcement in the Caribbean Netherlands.

It can be done better

The Council views the obligations that arise from conventions and laws as a minimum. The Council sees possibilities for relatively minor adjustments in the existing practice that are in the interests of suspects, witnesses and informers. For this, the Council involves components of the regulations in this area that are valid in the European Netherlands.

The summons

An essential phase in the process of tracking down, prosecution and adjudication is that of the summons. A suspect is informed in writing of that with which he is being charged. It is at this time that he is informed about his rights. In the current practice, this is done exclusively in Dutch. Like the regulations and practice that are applicable in the European Netherlands, when serving a summons on a suspect who does not master the Dutch language or does so insufficiently, the Council advocates that the suspect be notified in the language he does master.

Statements in English

The police see it as a requirement that statements by suspects, informants and witnesses in the record of a witness examination be written down in Dutch. There is no clarity with the police regarding the possibility of recording statements in English. The Council sees no reason for being cautious in permitting the use of English as a language in which statements by suspects, witnesses and informants is recorded in official reports. It is up to the Public Prosecution Service to provide clarity on this matter. Permitting the use of English allows an English-speaking suspect to read his statement and assess it for completeness, and substance is given to the requirement set by the law regarding suspects: statements must be recorded in their own wording as much as possible. The Council does not recommend permitting the use of Papiamentu in statements; as opposed to the use of English, in general, the mastery of the language is lacking in the legal process by members of both the Public Prosecution Service and the Judiciary, certainly after adjudication in the first instance.

Registration of interrogations

The KPCN has facilities for recording interrogations (audio and video). Very little use is made of this possibility. In the Caribbean Netherlands, now that multilingualism is an extra complicating factor in the already complicated practice of interrogating and recording them in writing, the Council deems it desirable that the technical provisions be used more often. The Council finds it desirable that the Public Prosecution Service and the person in charge of an investigation decide whether or not to record an interrogation, based on the knowledge of local circumstances and sensitivities and on "common sense." In the view of the Council, such an assessment must always take place in investigations of any magnitude. The Council feels

that it is up to the Public Prosecution Service and the KPCN to make specific agreements with regard to this and eventually develop a guideline.

The presentation of the statement

In the execution of the investigation, one and the same reporting officer interrogates a non-Dutch suspect (or witness or informant) in a language other than Dutch, records his statement in writing in Dutch and then presents it to the suspect verbally in the language that he or she speaks. The Council feels that there is an unintentional risk that the person who is being interrogated is given the impression that the message he issued in the official report has been worded correctly, whereas this is not by definition the case with a literal translation of the Dutch text. This risk can be decreased if, at the end of the interrogation, a police officer who was not involved in the interrogation translates and reads the statement that was written in Dutch to the person who was interrogated.

Caribbeanization

The Council feels it is very important that agencies within law enforcement become Caribbeanized. By Caribbeanization, the Council understands more than simply increasing the number of people with "roots" in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba or Aruba in (key) positions in law enforcement in those countries. By Caribbeanization, the Council understands also the degree to which those agencies and the persons employed by them promote the system of law enforcement being recognized by the population as its "own."

Lateral entry and fitting in

The Council believes that someone who comes from abroad may be required to learn the language of his new environment. This promotes communication with citizens and within his working environment. Above all, it shows that one is aware of one's position. Whoever works within law enforcement does so for the population of the country. Mastering the language reduces communication problems, but it is also a reflection of an "attitude" that the population and local colleagues appreciate, and is viewed as a sign of respect for the new working and residential environment. Additionally, mastering the language reduces any resistance when knowledge and experiences gained elsewhere is offered locally.

When selecting new staff, the KPCN pays attention to cultural sensitivity and to the willingness and motivation to learn a new language. The KPCN makes it easier for new employees who follow courses in Papiamentu. The Council believes it would be beneficial if the Public Prosecution Service and the Royal Netherlands Military Constabulary (Koninklijke Marechaussee) would adopt this practice.

Employers should stimulate and facilitate that employees who come from abroad and already have intentions to master the language actually do so. In that context, the Council finds it important that new staff be motivated and facilitated to master a basic knowledge of the language of the country in which they will be residing and working already prior to their departure for the Caribbean Netherlands.

Stimulation of the use of the national language

Much Dutch is spoken within the KPCN, both in the consultative structure and in informal collegial contacts if one of the participants in the conversation has (yet) not mastered the national language. The Council sees possibilities in the KPCN for further stimulation of staff coming from abroad to master the national language. This can be done by speaking Papiamentu more often and by linking each new colleague with a buddy who also contributes to the (further) mastery of Papiamentu by the "newcomer" assigned to him. Based on the findings of this investigation, the Council has full confidence that the newcomer who succeeds in overcoming their fears and dares to speak Papiamentu within the KPCN can count on appreciation and support.

More than simply language: connecting with the local culture

Caribbeanization must also take forms other than the control and use of the national language. In small-scale surroundings such as those of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, the image of agencies and the people they employ is also determined by the degree to which staff from abroad profile themselves in that environment, also outside of their work. There is no "manual for fitting in" nor is it possible to put one together. According to the Council, it would be a good idea for experiences and insights to be collected and offered to newcomers. For this, the Council has in mind a form of guidance throughout a specific period after entering employment, in which newcomers are informed about pitfalls, choices and consequences of choices by (experienced) experts. The Council can understand that collaboration is being sought with agencies that are not involved by the Council in this investigation, and that it is being considered whether and to which degree the National Office for the Caribbean Netherlands can play a role in this.

Mastery of Dutch by employees from the Caribbean

Up until now, the Council has not paid any attention to points that may occur when "local" police officers do not master the Dutch language sufficiently to draw up official reports that fulfil the requirements set in all aspects. Interviewees from the Police Force as well as the Public Prosecution Service, the legal profession and the judiciary indicated that the mastery of Dutch by a part of the police officers with a local background could be improved. Although both the Public Prosecution Service and the judiciary indicated that official reports that could be written better linguistically are dealt with in a sympathetic and flexible manner, the Council recommends that action be taken on this point. If necessary, the KPCN should provide staff members with the opportunity to improve their mastery of Dutch. To that end, training courses should be developed. The Council suggests involving the agencies and persons who have made critical remarks about the mastery of the language.

1.3 Recommendations

The above has led to the following recommendations:

With regard to the Public Prosecution Service:

- Notify a suspect who has been summoned in the language that he masters. Act in line with the laws and regulations applicable in the European Netherlands.
- Stipulate that the police (and other investigative authorities) are permitted to draw up official reports in English insofar as they concern the representation of what has been given in a statement and that this must be communicated clearly to the police (and those authorities).

With respect to the KPCN:

- Facilitate and stimulate the use of Papiamentu as the standard language in both internal meetings and in informal contacts, and facilitate that "switching to Dutch" will be regarded as an exception that is to be avoided. Ensure compliance with the obligation of mastering the national language as prescribed in the BES Substantive Civil Service Law (Wet materieel ambtenarenrecht BES).
- Provide opportunities for personnel whose first language is not Dutch to work on a better mastery of that language. Develop and offer a teaching programme to that end.

With respect to the Public Prosecution Service and the KPCN:

- In investigations of any magnitude, agree that consultation between the Public Prosecution Service and the police will take place regarding the desirability and possibility of recording interrogations (audio and/or video), and consider the desirability of guidelines or more specific arrangements with regard to this.
- Specify that, in those cases where a non-Dutch speaking suspect, witness or informant is interrogated, if possible, the statement should be read out by a police officer other than the reporting officer who did the interrogating. Specify whether a record of interrogation should be recorded and in what manner this should be done.

With respect to the Public Prosecution Service and the Royal Netherlands Military Constabulary:

- When selecting personnel, pay attention to cultural sensitivity and the willingness and motivation to work at mastering the national language.
- Stimulate and facilitate acquiring knowledge and mastering the national language by new staff hired in from abroad, by providing the opportunity to follow a course to that end prior to the trip to the Caribbean Netherlands.

With respect to the Public Prosecution Service, the KPCN and the Royal Netherlands Military Constabulary:

- Inventory and collect the experiences and knowledge about the phenomena that occur when someone from abroad comes to work in the Caribbean Netherlands. Develop a form of coaching in which these experiences and knowledge are offered to newcomers. Consider the possibilities of collaboration with other public authorities and consider whether and to what degree the National Office for the Caribbean Netherlands can and is prepared to take on this role.

Resumen, kontemplashon y rekomendashonnan

Raad voor de rechtshandhaving (en adelanti yamá: Raad) ta enkargá ku inspekshon general di e organisashonnan di kadena hudisial na Boneiru, Sint Eustatius i Saba (en adelanti yamá: islanan BES), na Kòrsou i na Sint Maarten. Raad ta eksaminá efektivitat, kalidat di realisashon di e tareanan i maneho. Ademas Raad ta enkargá ku inspekshon general di e kalidat i efektivitat di e kooperashon hudisial entre e islanan BES, Kòrsou i Sint Maarten.³ Raad a postulá den su plan anual 2016 kua estudio e lo realisá e aña ei. Un di e estudionan ei ta un estudio tokante e efektonan di multilingualismo riba mantenshon di lei na Boneiru, Sint Eustatius i Saba. Ministerio Públiko BES a proponé Raad pa inkorporá e tema akí den su plan anual.

Den e plan anual di Raad tin pará den e konteksto ei *'Den e kadena di mantenshon di lei ta usa hulandes, papiamentu i ingles. Den kuadro di seguridat hurídiko ta importante ku informashon korekto i eksakto ta disponibel pa por investigá, perseguí i sentensjá i ku e ámtenarnan ku entregá i prosesá e informashon akí ta dominá e idioma rekerí sufisientemente.'*

Raad a aberiguá si i den ki medida derecho di sospechosonan i interes di otro personanan ku ta pidi asistencia hurídiko ta sufisientemente garantisá den un ambiente multilingual. Den e estudio Raad a inkluí tambe e posishon i uso di hulandes den kontakto denter i entre servisionan. E rapòrt akí ta kontené resultado di e estudio ei.

Raad a studia legislashon i regulashonnan relashoná ku e tema akí. Pa e estudio Raad a realisá kòmbersashonnan ku personanan ku diferente ekspertisio partikular òf involukrashon den e tema di e estudio akí. Raad a papia entre otro ku

- un èks hues di Korte Komun, miembro di komishon di evaluashon (evaluatiecommissie) Rijkswetten i, for di 2005, hues di Caribbean Court of Justice (CCJ);
- un katedrátiko, históriko, spesialisá den historia (pos)kolonial hulandes i den historia karibense, direktor di Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde.
- abogadonan;
- un periodista;
- un intérprete;
- un hues di Korte Komun di Hustisia;
- fiskal mayor, un fiskal i un trahadó atministrativo di Ministerio Públiko BES;
- gerentenan, trahadónan di basispolitiezorg i reshèrshinan di KPCN, tantu na Boneiru komo na Sint Eustatius i Saba;

1.2 Konsiderashon di Raad

Eksepshon ta regla

Rònt mundu, por lo general, ta usa e idioma nashonal komo e idioma papiá i skirbí den mantenshon di lei. Tur pais tin situashon den kua siudadanonan ku no ta dominá e idioma òf ku no ta dominá e idioma sufisientemente ta haña nan ta drenta den kontakto ku instansha i prosesonan denter di mantenshon di lei. Pero por lo general esei ta un eksepshon. Pa e

³ Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

eksepshonnan ei paisnan tin diferente areglo. Paisnan den kua e Kombenio Europeo pa Protekshon di Derecho Humano (EVRM) ta rigi, ta obligá di tene nan mes na e eksigensianan mínimo ku e kombenio ta stipulá enkuanto e tema akí. Na Boneiru, Sint Eustatius i Saba ta konta ku, loke na otro kaminda por wòrdu mirá komo un eksepshon ta tuma lugá den kasi tur kontakto entre un siudadano i un instansha gubernamental i prosesonan denter di mantenshon di lei. Pues mas bien regla ku eksepshon.

Hulandes komo idioma hurídiko den Hulanda Karibense

Hulandes ta e idioma hurídiko formal na Boneiru, Sint Eustatius i Saba. Na Boneiru papiamentu ta e idioma papiá dominante, i na Sint Eustatius i Saba ingles ta e idioma papiá dominante. Pa un parti substansial di e poblashon, spañó ta e promé idioma papiá, e dominio di hulandes ta varia. Raad ta haña, basá riba e estudio akí, ku no tin motibu pa kuestioná hulandes komo idioma hurídiko formal. Argumentonan fundamental i práktiko pa dicho kambio no ta bal mes tantu ku e opheshonnan fundamental i práktiko. Raad ta mira motibu sí pa redusí, kaminda ta posibel, uso di hulandes denter di mantenshon di lei. Un restriksion asina na favor di e idioma dominante riba e islanan ta stimulá ku e poblashon ta rekonosé e sistema di mantenshon di lei komo unu propio, i ta redusí e konsekuensianan negativo di multilingualismo. Pa Raad e pregunta mas importante no ta **si** hulandes ta i ta keda e idioma hurídiko, sino **kon** pa anda kuné.

Mantenshon di lei i diferencia den idioma

Kombenionan internashonal, prinsipalmente e Kombenio EVRM ku tambe ta bálido pa Hulanda Karibense, konosé diferente stipulashon ku tin komo propósito protekshon di derecho di sospechosonan ku ta wòrdu persigú i sentensí den un sistema kaminda ta usa un idioma ku no ta di nan. Leglashon nashonal ku ta bálido na Hulanda Karibense tambe tin stipulashon den e kuadro akí. E stipulashonnan inkorporá den EVRM i den lei ta primeramente dirigí na derechonan di sospechosonan. Raad ta konsiderá importante ku otronan ku no ta hablante hulandes, manera por ehèmpel testigunan i denunsiantenan, tambe wòrdu tratá di tal manera ku nan ta wòrdu opstakulisá lo menos posibel pa e hecho ku nan no ta dominá e idioma huridikó formal. Na Hulanda Karibense polis, ministerio públiko i hues mashá frekvente, asta den kasi tur kaso penal, ta drenta den kontakto ku siudadadonan ku no tin hulandes komo nan promé idioma. Raad ta konsiderá e manera ku e instanshanan akí, pero tambe abogadonan, ta trata esaki komo unu práktiko. A sali na kla ku Raad, denter di mantenshon di lei, ta rekonosé ku diferencia entre idioma por kousa efektonan no deseá, i el a nota un estado di alerta pa evitá esaki. Raad tin apresio pa esaki i ta mir'é komo un faktor importante pa evitá efektonan no deseá. Ora pone e prosedimentu práktiko akí banda di e eksigensianan ku ta provení di kombenio, lei i hurisprudensia, Raad ta yega na e konklushon ku e práktika no ta en pugna ku regulashon. Raad p'esei no ta mira motibu pa rekomendashonnan ku tin konsekuensianan drástiko pa e práktika di mantenshon di lei den Hulanda Karibense.

Por mihó

Raad ta mira e obligashonnan ku ta provení di kombenio i di lei komo un mínimo. Raad ta mira posibilidat pa adaptashonnan relativamente chikitu den e práktika eksistente ku ta den interes

di sospechoso, testigu i denunsiantenan. Raad ta inkorporá komponentenan di regulashonnan riba e tereno akí ku ta na vigor na Hulanda Europeo.

Dagvaarding

Un fase esensial den e proseso di investigashon, persekushon i sentensia ta esun di dagvaarding. Ta pone un sospechoso por eskrito na altura di loke ta kulp'é. I na e momentu ei ta inform'é di su derechonan. Den práktika aktual esaki ta sosodé na hulandes. Raad ta boga pa, konforme regulashon i práktika vigente na Hulanda Europeo, na ora di dagfar un sospechoso ku no ta dominá hulandes sufisientemente, inform'é tambe den un idioma ku e ta dominá.

Deklarashon na ingles

Polis ta konsiderá komo eksigensia ku ta nota deklarashonnan di sospechoso, denunsiante i testigu den prosèsverbal di interogashon na hulandes. No tin klaridat den kuerpo polisial tokante e posibilidat pa nota deklarashonnan na ingles. Raad no ta mira motibu pa ta kouteloso den dunamentu di pèrmit pa hasi uso di ingles komo idioma den kua deklarashonnan di sospechosonan, testigunan i denunsiantenan por wòrdu notá den prosèsverbal. Ta keda na OM pa trese klaridat den e asuntu akí. Permitiendo uso di ingles, ta duna e sospechoso hablante di ingles e oportunidat pa lesa su deklarashon i pa balorá esaki den su totalidat, i tambe ta duna interpretashon na e eksigensianan stipulá pa lei en relashon ku e sospechoso: deklarashonnan mester wòrdu notá mas tantu posibel den su mes palabranan. Raad no ta rekomendá pa pèrmití uso di papiamentu den e deklarashonnan; kontrali na uso di ingles, generalmente, serka tantu miembronan di Ministerio Públiko komo miembronan di magistratura falta dominio di e idioma den un prosedimentu hurídiko, sigur despues di husgado di promé instansia.

Registrashon di interogashon

KPCN ta disponé di fasilidatnan pa graba interogashon (oudio i video). Ta hasi mashá poko uso di e posibilidat akí. Awor ku multilingualismo den interogashonnan ta un faktor kompliká, den un práktika di interogashon i registrashon ku tabata kompliká kaba, Raad ta konsiderá ku ta di deseá pa hasi mas uso di fasilidatnan tékniko. Raad ta haña ta bon ku OM i kabes di e investigashon disidí, a base di konosementu di e sirkunstansianan lokal i di asuntunan delikado i a base di 'common sense' si ta graba e interogashonnan òf nò. Dicho konsiderashon, na opinion di Raad, semper mester tuma lugá den investigashonnan di sierto magnitud. Raad ta haña ku ta keda na OM i na KPCN pa yega na akuerdo tokante e punto akí i pa eventualmente desaroyá pouta pa esaki.

Presentashon di deklarashon

Den ehekushon di investigashon ta mésun verbalisante ku ta interogá un sospechoso (testigu òf denunsiante) ku no ta hulandes den un idioma ku no ta hulandes, ta skirbi su deklarashon na hulandes i despues presentá esaki verbalmente na e sospechoso den e idioma ku e sospechoso ta papia. Raad ta konsiderá ku tin un riesgo, no intensioná, ku esun ku ta wòrdu interogá ta haña e impreshon ku e mensahe ku el a trese dilanti den e prosèsverbal a keda enunsiá korektamente, siendo ku esei no nesariamente ta e kaso ku un tradukshon literal di

hulandes. Por redusí e riesgo akí si, na final di e interrogashon, un agente polisial ku no tabata presente na e interrogashon, tradusí i lesa e deklarashon skirbí na hulandes pa e persona ku a wòrdu interrogá.

Karibisashon

Raad ta haña ku ta di sumo importansia pa instanshannan denter di mantenshon di lei karibisá. Bou di Karibisashon Raad ta komprondé mas ku solamente un oumento den e kantidat di persona ku 'roots' na Kòrsou, Sint Maarten, Boneiru, Sint Eustatius, Saba òf Aruba den posishonnan (klave) den mantenshon di lei den e paisnan ei. Raad ta komprondé bou di Karibisashon tambe e medida den kua e instanshanan ei i e personanan ku ta traha einan ta stimulá pa e sistema di mantenshon di lei por keda rekonosé dor di e poblashon komo algu 'propio'.

Invitá i integrá

Raad ta opiná ku por eksigú di un hende ku bini di estranheria pa e siña e idioma di su pais nobo. Esei ta stimulá komunikashon ku habitantenan i tambe den su entorno laboral. E ta muestra sobre todo ku un persona ta konsiente di su posishon. Es ku ta traha den mantenshon di lei, ta hasié pa e poblashon di e pais. Dominio di idioma ta redusí problemanan di komunikashon, pero tambe ta señal di un 'attitude' ku e poblashon i e koleganan ta apresia i ku lo keda mirá pa tantu e entorno laboral nobo komo e ámbito di bida komo un señal di rèspèt. Dominio di e idioma ta redusí ademas eventual resistensia ora ofresé konosementu i eksperiensia ganá otro kaminda na personanan lokal.

Na ora di skohe personal nobo, KPCN ta paga tinu riba sensitivitat kultural i e medida den kua un hende ta dispuesto na i ta motivá pa siña un idioma nobo. KPCN ta fasilitá empleadonan nobo ku ke sigui kursonan di papiamentu. Lo ta bon, na opinion di Raad, si OM i KMar tuma e práktikanan akí over.

Doñonan di trabou mester stimulá i fasilitá empleadonan ku wòrdu kontratá for di eksterior ku ya kaba tin intenshon pa dominá e idioma, pa di bèrdat nan hasi esaki. Den e kuadro ei, Raad ta haña importante ku personal nobo wòrdu motivá i fasilitá pa optené un konosementu básiko di idioma di e pais kaminda nan ta bai biba i traha, promé ku nan sali pa Hulanda Karibense.

Stimulá uso di e idioma nashonal

Denter di KPCN, tantu den reunion komo entre kontakto informal ku kolega, ta papia hopi hulandes ora un di e partisipantenan di un kòmbersashon no ta dominá e idioma nashonal (ainda). Raad ta mira posibilidat na KPCN pa stimulá personal ku ta bini for di eksterior mas pa siña e idioma nashonal. Por hasi esaki usando papiamentu mas i dor di kòpel kada kolega nobo ku un buddy ku tambe ta kontribuí na un (mihó) dominio di papiamentu dor di e 'nobato' asigná na dje. A base di e resultadonan di e estudio akí, Raad tin hopi konfiansa ku e persona for di eksterior ku superá su timides i tribi di usa papiamentu denter di KPCN por konta ku apresio i sosten.

Mas ku solamente idioma: konekshon ku e kultura lokal

Otro for di dominio i uso di e idioma nashonal, Karibisashon tambe mester haña forma. Den entorno chikitu manera na Boneiru, Sint Eustatius i Saba, imagen di instanshanan i nan empleadonan tambe ta wòrdu determiná pa e medida den kua personal for di eksterior ta profilá nan mes den e entorno ei i tambe pafó di nan trabou. Un 'manual di integrashon' no ta eksistí, i tampoko no ta posibel pa traha unu. Segun Raad, lo ta un bon idea si bònder eksperensianan i ideanan i ofresé nan na personan ku ta bini for di eksterior. Raad ta pensa riba un forma di guia durante un periodo determiná despues di entrada den servisio, den kua personanan for di eksterior por wòrdu informá di chake, eskoho i konsekuensianan di e eskohonan akí. Raad por imaginá ku mester buska kooperashon ku instanshanan ku Raad no a inkluí den su estudio, i ku mester konsiderá den ki medida Rijksdienst Caribisch Nederland por hunga un ròl den esaki.

Dominio di hulandes di trahadónan di Karibe

Te awor Raad no a pone atenshon na puntonan ku por okurí ora agentenan polisial 'lokal' no ta dominá hulandes sufisientemente bon pa por nota prosèsverbal ku den tur aspekto ta kumpli ku e eksigensianan ku e mester kumpli kuné. Tantu entrevistadónan di Korps komo di OM, abogadoan i magistratura (ZM) ta indiká ku por mehorá dominio di hulandes di un parti di agentenan polisial ku un background lokal. Maske tantu OM komo ZM ta indiká ku ta trata e prosèsverbalnan ku linguístikamente mester ta mihó na un manera fleksibel i komplasiente, Raad ta rekomendá tuma akshon riba e punto akí. Si ta nesesario, KPCN mester duna empleadonan oportunitat pa mehorá nan dominio di hulandes. Pa e motibu ei mester desaroyá un programa di kurso. Raad ta proponé pa inkluí instansha i personanan ku a hasi remarkenan krítiko tokante dominio di idioma.

1.3 Rekomendashon

Loke ta ariba menshoná ta hiba nos na e siguiente rekomendashonnan:

Relashoná ku Ministerio Públiko:

- Informá un sospechoso ku a wòrdu idagfar tambe den e idioma ku e ta dominá. Aktua den esei konforme lei i regulashon bálido na Hulanda Europeo.
- Stipulá ku polis (i otro outoridatnan di investigashon) por pèmití pa nota prosèsverbal, te asina leu ku ta un representashon di loke a deklará, na ingles i komuniká esaki bon kla na polis (i na e outoridatnan ei).

Relashoná ku KPCN

- Promové i stimulá uso di papiamentu komo idioma stándart den tantu reunionan komo den kontakto informal, i promové ku mester konsiderá 'desvio na hulandes' un eksepsion ku tin ku evitá. Mira pa kumpli ku obligashon di dominio di e idioma nashonal manera stipulá den e lei 'Wet materieel ambtenarenrecht BES'.
- Duna personal ku no tin hulandes komo promé idioma oportunitat pa traha riba un mihó dominio di e idioma ei. Desaroyá pa esaki un programa di lès i ofresé esaki.

Relashoná ku Ministerio Pùbliko i KPCN:

- Palabrá ku den investigashonnan di sierto magnitud OM i polis ta konsultá ku otro tokante kumbiniensia i posibilidat pa graba interogashon (oudio i/òf video), i mira si tin deseo pa desaroyá pouta of pa yega na mas akuerdo tokante e tópiko akí.
- Spesifiká ku den e kasonan ku interogá un sospechoso, un testigu òf un denunciante ku no ta papia hulandes, un agente polisial ku no ta e verbalisante ku a hasi e interogashon mester presentá e deklarashon. Spesifiká ku kada bes den un prosèsverbal di interogashon ta nota kon i na ki manera esaki a tuma lugá.

Relashoná ku OM i KMar:

- Ora di skohe personal nobo, pone atenshon na sensitivitat kultural, na motivashon i na e medida ku un persona ta dispuesto na traha riba dominio di e idioma nashonal.
- Stimulá i fasilitá atkisishon di konosementu i dominio di e idioma nashonal dor di duna personal nobo oportunitat di sigui un kurso promé ku nan biahe pa Hulanda Karibense.

Relashoná ku OM, KPCN i KMar:

- Inventarisá i bonder eksperensianan i konosementu di fenomenonan ku ta presentá ora un hende for di eksterior bai traha na Hulanda Karibense. Desaroyá un forma di guia, den kua ta ofresé e eksperensianan akí i konosementu na personanan ku a kaba di yega for di eksterior. Konsiderá e posibilidatnan di kooperashon ku otro instanshanan gubernamental i konsiderá si i den ki medida RCN por i ke asumí un ròl.

1. Inleiding

2.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten.⁴ De Raad heeft in zijn Jaarplan 2016 vastgelegd welke onderzoeken hij in dat jaar zal uitvoeren. Een van die onderzoeken is een onderzoek naar de effecten van meertaligheid op de rechtshandhaving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Openbaar Ministerie BES stelde de Raad voor dit onderwerp op te nemen in zijn jaarplan.

In het jaarplan van de Raad staat in dat verband *'In de rechtshandhavingketen wordt Nederlands, Papiaments en Engels gebruikt. Het is, in het kader van de rechtszekerheid, van belang dat de juiste informatie beschikbaar komt ten behoeve van de opsporing, vervolging en berechting en dat de ambtenaren die deze informatie aanleveren en verwerken de vereiste taal in voldoende mate beheersen.'*

De Raad gaat in dit onderzoek na of en in hoeverre de rechten van verdachten en de belangen van andere justitiabelen in een meertalige omgeving voldoende worden gewaarborgd. De Raad betreft in het onderzoek ook de positie en het gebruik van het Nederlands in contacten binnen en tussen diensten. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

2.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad een beeld schetsen van de consequenties van meertaligheid voor de rechtshandhaving.

Primair richt het onderzoek zich op de wijze waarop en de mate waarin de uit verdragen en andere wet- en regelgeving voortkomende verplichtingen ten aanzien van aspecten van taal in de fases van opsporing, vervolging en berechting in Caribisch Nederland worden nageleefd.

Daarnaast besteedt de Raad aandacht aan de gevolgen van het gebruik van de Nederlandse taal in de rechtshandhaving voor het aanzien en voor de acceptatie van die rechtshandhaving.

2.3 Onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende vraagstelling geformuleerd:

1. Welke regels gelden er voor het omgaan met anderstaligen in de opsporing, vervolging en berechting in Caribisch Nederland?
2. Hoe wordt in opsporing, vervolging en berechting in Caribisch Nederland omgegaan met anders taligheid?
3. In hoeverre wordt daarbij voldaan aan geldende regelgeving?

⁴ Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

4. Wat betekent de rol van de Nederlandse taal in de rechtshandhaving voor het aanzien van die rechtshandhaving en de acceptatie daarvan door de bevolking?

2.4 Afbakening

Het onderzoek gaat over de consequenties van meertaligheid in de fases van opsporing, vervolging en berechting. Het effect op overige onderdelen van de rechtshandhaving zoals executie en reclassering bleven in het onderzoek buiten beschouwing.

Het onderzoek richt zich op de situatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Voor wat betreft de opsporingsfase richt het onderzoek zich uitsluitend op de opsporing door de politie (KPCN). Voor wat betreft de vervolging en berechting richt het onderzoek zich op de onderdelen waarbij het OM is betrokken.

2.5 Toetsingskader

De Raad heeft internationale verdragen en de in Caribisch Nederland ter zake geldende regelgeving gebruikt als het toetsingskader voor het juridische deel van het onderzoek.

2.6 Aanpak onderzoek

De Raad heeft de wet- en regelgeving met betrekking tot dit onderwerp bestudeerd. Zowel voor als tijdens de uitvoeringsfase van het onderzoek heeft de Raad gesprekken gevoerd met personen met een bijzondere deskundigheid of betrokkenheid bij het onderwerp van dit onderzoek. De Raad sprak met onder meer

- een voormalig rechter in het Gemeenschappelijk Hof, lid van de evaluatiecommissie Rijkswetten en sinds 2005 rechter in het Caribbean Court of Justice (CCJ);
- een hoogleraar, historicus, gespecialiseerd in Nederlandse (post)koloniale en Caraïbische geschiedenis, directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde;
- advocaten;
- een journalist;
- een tolk;
- een rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie;
- de hoofdofficier van justitie, een officier van justitie en een administratief medewerker van het OM BES;
- leidinggevenden, medewerkers basispolitiezorg en rechercheurs in het KPCN, zowel op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba;

3. Onderzoekresultaten

De Raad onderzocht de materie vanuit een juridisch en vanuit een cultureel perspectief. In dit hoofdstuk zijn de onderzoekresultaten daarvan opgenomen.

3.1. Juridisch perspectief

3.1.1 Wet- en regelgeving

Het EVRM

Het Koninkrijk der Nederlanden ratificeerde het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het EVRM is geldend in het gehele Koninkrijk.⁵

Artikel 6 van het EVRM bevat een aantal bepalingen die het recht op een eerlijk proces waarborgen. Het artikel bevat onder meer de bepaling dat een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht heeft dat hij onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte wordt gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging⁶ en de bepaling dat een ieder, tegen wie vervolging is ingesteld, het recht heeft zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.⁷

Vermeende schendingen van deze verdragsbepalingen kunnen worden voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) nadat nationale .

Uitspraken van het EHRM⁸ maken duidelijk dat dit artikel slechts ziet op het onderzoek ter terechtzitting. Bedoelde rechten bestaan zodra sprake is van een *'criminal charge'*. Daarvan is sprake vanaf het moment dat een individu van de bevoegde autoriteit officieel bericht ontvangt dat hij ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd.⁹

Het EHRM geeft blijk van een praktische benadering wanneer het gaat om de vraag wat onder een tolk moet worden verstaan.¹⁰ Maatstaf voor het EHRM is dat de rechter kan controleren of de verdachte de vragen die aan hem worden gesteld heeft begrepen en of hij zich verstaanbaar heeft kunnen maken bij de beantwoording daarvan. Of de tolk aan bepaalde formele vereisten voldoet, is daarvoor niet van belang; ook een niet-gediplomeerde tolk zou in beginsel de *'full involvement'* van een verdachte kunnen garanderen. Het gaat er om (zo is uit EHRM-jurisprudentie op te maken) dat de rechter kan controleren of er zowel in het vooronderzoek als ter terechtzitting zodanige bijstand was, dat de verdachte voldoende inspraak heeft gehad om te kunnen concluderen dat hij een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM heeft genoten.

⁵ Tractatenblad 1956, No.5

⁶ EVRM artikel 6 lid 1

⁷ EVRM, artikel 6 lid 3 onder e

⁸ EHRM 28 november 1978, NJ1980/42 (Luedicke, Belkacem en Koc tegen Bondsrepubliek Duitsland)

⁹ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (Engel e.a. tegen Nederland) en EHRM 10 december 1982, (Eckle tegen Duitsland) EHRM 19 december 1989, NJ 1994/26 (Kamasinski tegen Oostenrijk)

¹⁰ EHRM 24 september 2002, zaak 32771/96 (Cuscani tegen Verenigd Koninkrijk)

Nu deze bepalingen in het EVRM ook de rechten van een verdachte tijdens het opsporingsonderzoek beschermen, is het Openbaar Ministerie in deze fase primair verantwoordelijk is voor de eerbiediging van die rechten tijdens dat onderzoek. Het OM is immers verantwoordelijk voor het onderzoek. In die zaken waarin een opsporingsonderzoek leidt tot vervolging en berechting¹¹, zal de zittingsrechter zich een oordeel kunnen vellen over de wijze waarop de rechten van een verdachte in dat onderzoek zijn gerespecteerd.

Wet- en regelgeving geldend in Caribisch Nederland

De **Rijkswet Gemeenschappelijk Hof** bevat de bepaling (artikel 9) dat het Hof en de Gerechten in eerste aanleg uitspraak doen in het Nederlands, en dat de voertalen bij het Hof en de Gerechten in eerste aanleg Engels, Nederlands en Papiaments zijn.

De memorie van toelichting bij de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof hierover:

‘ Artikel 9

Deze bepaling regelt de taal in het rechtsverkeer in aansluiting bij de huidige praktijk. Deze komt er kort gezegd op neer dat uitspraken in het Nederlands worden gedaan en overigens het gebruik van het Papiaments, Engels en Nederlands is toegestaan. Redenen voor het voorschrift dat uitspraken in het Nederlands zijn is in de eerste plaats dat de regelgeving waarop de uitspraken zijn gebaseerd in het Nederlands is gesteld en in de tweede plaats het optreden van de Hoge Raad der Nederlanden als cassatierechter. Dit laat onverlet dat elk van de landen de mogelijkheid kan bieden dat een vertaling van de uitspraak beschikbaar wordt gesteld. De kosten daarvan worden dan uiteraard door dat land gedragen. In praktijk zal evenals nu het geval is voor het gebruik van het Nederlands, Engels en Papiaments ter terechtzitting vaak gebruik van tolken moeten worden gemaakt.’

Het **Wetboek van Strafvordering BES** bevat de volgende relevante bepalingen:

‘ De verklaringen van de verdachte, bepaaldelijk die welke een bekentenis van schuld inhouden, worden in het proces-verbaal van verhoor zoveel mogelijk in zijn eigen woorden opgenomen’ (artikel 50 Wetboek van Strafvordering BES).

Artikel 82: iedere verdachte die naar een plaats van verhoor is geleid, wordt terstond daarna, in ieder geval voordat het verhoor een aanvang neemt, op de hoogte gebracht van de aard en reden van de vrijheidsontneming, het recht om zich te onthouden van antwoorden en het recht op rechtsbijstand. Die rechten worden hem niet alleen mondeling, maar ook schriftelijk meegedeeld. Daartoe wordt een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld formulier uitgereikt, dat beschikbaar is in het Nederlands, Papiaments, Engels en Spaans. De mededeling geschiedt in een taal die de verdachte verstaat. Bij gegronde twijfel of een verdachte de mededeling goed heeft begrepen, neemt het verhoor geen aanvang, voordat de bijstand van een tolk is ingeroepen.

¹¹ Jaarverslag OM BES; In 2015 seponeerde het OM 10% van de misdrijfzaken onvoorwaardelijk, daarnaast deed het in dat jaar 25% van de zaken zonder bemoeienis van de rechter af.

Artikel 231, dat betrekking heeft op het gerechtelijk vooronderzoek, bevat de bepaling: 'Indien een verdachte, getuige of deskundige de taal die de rechter-commissaris bezigt, niet verstaat, benoemt deze een tolk, die de leeftijd van achttien jaren moet hebben bereikt.'

Artikel 348, dat ziet op de behandeling ter terechtzitting: '1. Indien een verdachte of getuige de rechtstaal niet verstaat, heeft het onderzoek niet plaats zonder bijstand van een tolk.'

Artikel 350 luidt: 'In de gevallen, waarin de bijstand van een tolk wordt gevorderd, wordt ten bezware van de verdachte geen acht geslagen op hetgeen ter terechtzitting is gesproken of voorgelezen zonder voor hem vertolkt te zijn.'

In het **Besluit modelformulieren strafvordering BES** zijn formulieren in de voorgeschreven vier talen vastgesteld die dienen te worden gebruikt om verdachten op de hoogte te brengen van de rechten genoemd in artikel 82 van het Wetboek van Strafvordering BES. Ook in vier talen is bij dat besluit het model vastgesteld dat dient te worden gebruikt wanneer een verdachte afstand doet van het recht op rechtsbijstand voorafgaande aan het eerste verhoor.

Het **Besluit tarief justiekosten strafzaken BES** bevat de bepaling dat de vergoeding voor tolken in strafzaken U\$ 11,17 per uur bedraagt. De vergoeding voor schriftelijke vertalingen is U\$ 13,97 voor elke bladzijde van vijftwintig regels.

De Wet materieel ambtenarenrecht BES kent de bepaling¹² dat de ambtenaar werkzaam op Bonaire, dan wel op Sint Eustatius of Saba, die geregeld met het publiek in aanraking komt, verplicht is de Papiamentse respectievelijk de Engelse taal te verstaan binnen een jaar, nadat hij met een zodanige functie wordt belast.

Wet- en regelgeving in Europees Nederland

Het (Nederlandse, en dus niet in Caribisch Nederland geldende) Wetboek van strafvordering bevat bepalingen die betrekking hebben op de opsporing in zaken met niet-Nederlandstalige verdachten. Een aantal van deze bepalingen: Een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, is bevoegd zich te laten bijstaan door een tolk.¹³ De bijstand van een tolk bij een verhoor, ook in de fase van het opsporingsonderzoek, is voorgeschreven, van de bijstand van een tolk wordt mededeling gedaan in het proces-verbaal.¹⁴ Ook slachtoffers kunnen zich laten bijstaan door een tolk¹⁵. Wanneer een verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, wordt hem een schriftelijke vertaling van de dagvaarding verstrekt of

¹² Artikel 14 Wet materieel ambtenarenrecht BES

¹³ Artikel 27 Wetboek van strafvordering.

¹⁴ Artikel 29a Wetboek van strafvordering.

¹⁵ Artikel 51 Wetboek van strafvordering.

wordt hem in een voor hem begrijpelijke taal schriftelijk mededeling gedaan van de zittingsplaats en –tijd, zijn rechten en een korte omschrijving van het feit.¹⁶

Nederland kent een register van beëdigde tolken en vertalers.¹⁷ De Wet beëdigde tolken en vertalers bevat de voorwaarden voor inschrijving in dat register. Instanties als de politie, het OM en de Zittende Magistratuur zijn (uitzonderingen daargelaten) verplicht uitsluitend gebruik te maken van in dit register ingeschreven tolken.

Nederland kent de tolkentelefoon. Die voorziening kan door opsporingsambtenaren worden gebruikt bij contacten met anderstaligen. Op afstand verleent dan een beëdigde tolk zijn diensten bij een verhoor.

De Aanwijzing bijstand van tolken en vertalers bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten¹⁸ geeft regels voor de toepassing van de wettelijke bepalingen over de bijstand van tolken en vertalers bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de inleiding van deze aanwijzing staat:

‘Het is buitengewoon belangrijk dat in het proces-verbaal zo nauwkeurig mogelijk wordt weergegeven wat de verdachte daadwerkelijk heeft verklaard. Daarom is van groot belang dat zorgvuldig wordt beoordeeld of bijstand van een tolk noodzakelijk is om de reden dat hij de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Als criterium voor de vaststelling of de verdachte de Nederlandse taal voldoende beheerst, geldt: de verdachte begrijpt de hem gestelde vragen of gedane mededelingen, de verdachte is in staat zijn eigen lezing te geven van de gebeurtenissen waarover zijn verklaring wordt verlangd én de verdachte is voldoende in staat daarin nuances aan te brengen. Indien de verdachte bijvoorbeeld slechts in staat is om de hem gestelde vragen met ‘ja’ of ‘nee’ te beantwoorden, beheerst hij het Nederlands onvoldoende.

Als de verdachte zichzelf niet in staat acht een verklaring in het Nederlands af te leggen, wordt in beginsel het verhoor met bijstand van een tolk afgenomen. Dit is slechts anders indien de verbalisant/(hulp)officier van justitie weet of vaststelt dat de verdachte het Nederlands wel degelijk voldoende beheerst. Als de verdachte bijvoorbeeld een bekende van de politie is, kan de verbalisant aan de hand van eerdere politiecontacten van de verdachte vaststellen of de verdachte het Nederlands voldoende beheerst.

Bij twijfel is het uitgangspunt dat altijd een tolk wordt ingeschakeld.’

De aanwijzing bevat daarnaast onder meer regels voor het vertalen van essentiële processtukken zoals het bevel inverzekeringstelling en de dagvaarding.

Deze aanwijzing voorziet niet in de situatie waarin een verbalisant/hulpofficier van justitie de door een verdachte gesproken (vreemde) taal beheerst.

¹⁶ Artikel 260 Wetboek van strafvordering.

¹⁷ Artikel 2 Wet beëdigde tolken en vertalers.

¹⁸ Niet geldend op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

3.1.2 Bevindingen

Opsporing

Hierna is samengevat opgenomen hetgeen de Raad in dit onderzoek ten aanzien van meertaligheid is gebleken uit interviews. Geïnterviewden zijn bevraagd op de wijze waarop in Caribisch Nederland in verhoren en andere contacten met verdachten, getuigen en aangevers wordt omgegaan met meertaligheid. Inleidend merkt de Raad het volgende op.

In het rechtssysteem zijn de schriftelijke verklaringen die in een opsporingsonderzoek tot stand zijn gekomen van groot belang. Meertaligheid is daarbij een complicerende factor van een op zichzelf al complexe materie. Ook wanneer geen sprake is van een taalverschil staan verhoerende ambtenaren voor de opgave om hetgeen in een verhoor geuit is, de 'boodschap' die de gehoorde heeft willen geven, zodanig schriftelijk te verwoorden dat anderen zich door het lezen van een verklaring een goed beeld kunnen vormen van die 'boodschap'. Dat is ook zonder taalverschillen geen geringe opgave, meertaligheid betekent dat een nog groter beroep wordt gedaan op professionaliteit en integriteit.

In de gesprekken heeft de Raad steeds gevraagd naar concrete voorbeelden van zaken 'waarin het mis is gegaan'. Daarop werden slechts een beperkt aantal voorbeelden gegeven. Dit betrof discutabele vertalingen die tijdig werden onderkend, waardoor ze het verdere proces niet beïnvloedden. Meermalen hoorde de Raad: *'of zich in zaken concrete nadelige gevolgen van meertaligheid hebben voorgedaan, weten we niet, maar of het zich niet heeft voorgedaan, weten we ook niet'*. Een officier van justitie hierover: *'Dat er weinig klachten zijn, betekent niet dat er geen problemen kunnen zijn. Alle partijen in het proces hebben een redelijk improvisatievermogen, 'we komen er samen wel uit''. 'De lokale advocatuur is daarin (in vergelijking met Nederland) vrij meegaand'*. Het OM verbindt daaraan evenwel de opmerking dat de vraag of er in de praktijk concreet nadelen verbonden zijn aan de meertaligheid losstaat van de vraag hoe bestaande praktijk zich verhoudt tot de geldende (Verdrags)regels.

Een rechercheur verklaarde: *'In de praktijk kom ik er met een Spaanstalige verdachte wel uit. Als je een woord niet begrijpt, dan kan je bijvoorbeeld via internet de betekenis opzoeken, en desnoods gebruik je in het PV de originele bewoordingen.'*

De geïnterviewde rechter in het Gemeenschappelijk Hof ervaart geen grote problemen door de meertaligheid in de fase van de opsporing. Naar zijn oordeel doet de politie het goed. Verweren op zittingen die gebaseerd zijn op de effecten van de taalverschillen komen niet voor. Hij merkt wel op dat processen-verbaal taalkundig soms van matige kwaliteit zijn. Het gaat bij processen-verbaal evenwel om de inhoud, en die is volgens deze rechter doorgaans op orde.

In de opsporingsfase wordt nagenoeg nooit gebruik gemaakt van de diensten van een tolk. Verdachten met het Papiaments of, wanneer het om de bovenwinden gaat, het Engels als eerste taal worden verhoord door verbalisanten die ook die taal als eerste taal hebben. Hetgeen verklaard is, wordt door de verbalisanten (nagenoeg altijd) in het Nederlands opgeschreven. De verdachte wordt in de gelegenheid gesteld zijn verklaring te lezen, of deze wordt hem (weer vertaald in het Papiaments of het Engels) voorgelezen. Daarna wordt de verdachte gevraagd zijn verklaring te ondertekenen. Verschillende geïnterviewden onderkennen het risico dat iemand de door hem afgelegde verklaring niet volledig begrijpt

omdat deze in het Nederlands is opgeschreven. Dit risico bestaat volgens hen zowel wanneer de gehoorde burger zelf de verklaring leest, als wanneer deze hem door een verbalisant (meestal vertaald) wordt voorgelezen. Het vermogen van verbalisanten met een andere eerste taal dan het Nederlands om in het Nederlands het verklaarde juist op te schrijven, wordt hierbij als een risico genoemd. De beheersing van het Nederlands van verbalisanten zou veelal voor verbetering vatbaar zijn.

Bij uitzondering, met name in zeer grote onderzoeken en in geruchtmakende zaken, wordt in de opsporingsfase gebruik gemaakt van de diensten van een tolk. Dat gebeurde op Bonaire bijvoorbeeld in een onderzoek naar een dubbele moord. In de opsporingsfase kwam in dit onderzoek een van de vaste tolken bij het Gerecht in Curaçao naar Bonaire om zijn diensten te verlenen. Andere voorbeelden die in het onderzoek werden genoemd waren onderzoeken met Chinees sprekende verdachten en met verdachten uit Venezuela die een versie van het Spaans spraken die geen van de verbalisanten in Caribisch Nederland beheerste. Op een van de bovenwindse eilanden werd eenmalig gebruik gemaakt van de tolkentelefoon in Nederland. De daar in het korps werkzame ambtenaren van de KMar kenden het bestaan daarvan en wisten deze voorziening in te schakelen.

Geïnterviewden met het Papiaments of het Engels als eerste taal ervaren dat sommige uitdrukkingen zich niet lenen voor een vertaling in het Nederlands. Een verbalisant zoekt dan een formulering in het Nederlands die zo dicht mogelijk komt bij hetgeen in een andere taal is gezegd, maar vindt soms niet een vlag die de lading dekt. Incidenteel wordt dan in de Nederlandstalige verklaring de betreffende uitlating in de gesproken taal opgenomen.

In Caribisch Nederland dient een verdachte in de gelegenheid te worden gesteld om zich vanaf het eerste verhoor te laten bijstaan door een raadsman (Salduz). Volgens meerdere geïnterviewden kwam het ten tijde van de uitvoering van het onderzoek door de Raad in de praktijk op Bonaire slechts sporadisch voor, dat raadslieden aanwezig waren bij verhoren van verdachten. Conform de wet en conform richtlijnen werd een advocaat op de hoogte gesteld van een aanhouding en een voorgenomen verhoor. Praktijk ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was evenwel, dat de twee advocaten die op Bonaire nagenoeg alle verdachten bijstaan zelden snel beschikbaar waren, en dat verdachten instemden met een verhoor buiten aanwezigheid van een raadsman. In september 2016 kon het OM melden dat deze situatie is gewijzigd. Met als meest voor de hand liggende verklaring een aanpassing van de vergoedingen voor raadslieden, is thans sprake van een groter aantal advocaten dat aan verdachten in strafzaken bijstand verleent. Dientengevolge wordt sindsdien de bijstand van een advocaat voorafgaand en tijdens verhoren doorgaans gerealiseerd. Voor de bovenwindse eilanden geldt dat een raadsman zelden of nooit beschikbaar blijkt; de eerste rechtsbijstand in zaken die op de bovenwinden spelen, wordt verzorgd door in Sint Maarten gevestigde raadslieden. Zij zijn niet in staat om in voorkomende gevallen met spoed naar Sint Eustatius of Saba te reizen. Een aantal geïnterviewden ziet het als taak van de raadsman om bij verhoren te waken voor negatieve consequenties van meertaligheid.

Het KPCN beschikt op Bonaire over voorzieningen om verhoren op video en audio vast te leggen. Er bestaat geen richtlijn waarin is voorgeschreven in welke gevallen van die voorziening gebruik wordt gemaakt. In de praktijk zijn de zwaarte van de delicten die worden

onderzocht en de inschatting van de onderzoeksleiding en het OM over mogelijke gevoeligheden van een onderzoek bepalend voor het al dan niet gebruik maken van die voorzieningen. Van de voorzieningen wordt in de praktijk sporadisch gebruik gemaakt. Op voorhand is het korps geen voorstander van een uitbreiding van het gebruik. Er is maar één ruimte voor dergelijke verhoren, elk gebruik vereist technische voorzieningen en extra inzet van mensen. Daarnaast bestaat het beeld dat dergelijke verhoren woordelijk dienen te worden uitgewerkt.

In onder meer Sint Vincent, Dominica en Sint Kitts worden sinds 2015 verhoren in majeure zaken op video (en als die voorziening niet beschikbaar is audio) opgenomen. De eerste ervaringen van het Caribbean Court wijzen er op dat in die landen het aantal verweren gebaseerd op de wijze waarop verklaringen tot stand zijn gekomen, is afgenomen. Maar bovenal stelt de voorziening de verdediging, het OM en de rechter in staat om te controleren hoe verklaringen tot stand zijn gekomen. Op die wijze wint het proces aan kwaliteit en wordt een 'fair trial' bevorderd. De ervaring in genoemde landen is dat aanvankelijk de politiekorpsen sceptisch stonden tegen het registreren van verhoren, maar al vrij snel vooral voordelen zagen.

Het KPCN heeft vaak te maken met Spaanstalige verdachten, aangevers en getuigen. Wanneer zo'n verdachte, aangever of getuige naar het oordeel van de verhorende ambtenaar de lokale taal (Papiaments of Engels) onvoldoende beheerst, vindt een verhoor in het Spaans plaats. Een deel van de politiemensen op Caribisch Nederland beheerst het Spaans in enige mate. Spaans was voor hen vaak een vak op school, onderhoud en verdere ontwikkeling van het Spaans gebeurt doordat die taal in het dagelijks leven in de landen regelmatig wordt gebruikt. Er bestaan geen normen voor de beheersing van het Spaans door verhorende ambtenaren, het is primair afhankelijk van de inschatting van de verbalisant zelf of hij het verantwoord acht om in het Spaans te horen. Een politiemans die de vreemde taal niet of naar eigen inzicht onvoldoende beheerst, probeert een collega te vinden die de taal spreekt en dan het verhoor op zich neemt.

Een strafrechtadvocaat, zelf meertalig, ziet, dat er door de meertaligheid details (en soms meer dan dat) verloren raken. Deze advocaat hoort van cliënten verhalen die niet overeenkomen met hetgeen door de politie in een proces-verbaal van verhoor is opgenomen. Die advocaat heeft de indruk dat inhoud en details verloren zijn gegaan doordat verklaringen door de politie in het Nederlands zijn opgeschreven. Ter zitting is vaak een tolk actief. Ook dan gaat het om details en nuances, zowel wanneer het Nederlands van de rechter naar het Papiaments voor de verdachte, of andersom wordt vertaald. Bij Spaanssprekende verdachten doet zich hetzelfde voor. Vanuit de eigen kennis van de talen ziet deze advocaat daarin dingen mis gaan.

Wanneer een verdachte als moedertaal een op de eilanden weinig voorkomende taal als bijvoorbeeld het Haïtiaans Creools heeft, wordt geprobeerd deze in een andere taal te horen. Veelal beheersen deze verdachten het Papiaments of het Engels enigszins omdat ze al geruime tijd in het land zijn.

Veel politiemensen onderkennen risico's van meertaligheid in de rechtshandhaving. Een verbalisant: *'Ik denk in het Engels, ik hoor in het Papiaments, ik schrijf in het Nederlands en lees*

dan weer voor in het Papiaments. Dan krijg je niet de verklaring die zou ontstaan als wanneer ik in een en dezelfde taal sprak, dacht en schreef'. Meerdere verbalisanten gaven aan dat zij de risico's klein achten als het gaat om minder complexe zaken. Maar wanneer het een zedenzaak betreft, of wanneer in een zaak bijvoorbeeld sprake is van het al dan niet aanwezig zijn van voorbedachte rade, noodweer of noodweerecces, komt het volgens hen aan op de volledigheid van en de nuances in verklaringen.

Een geïnterviewde uit het KPCN wijst er op, dat de beheersing van het Nederlands van veel verbalisanten die het Papiaments of het Engels als moedertaal kennen, beperkt is. Zij worden geacht te schrijven in een taal die niet hun eerste taal is. Het is voor hen moeilijk om in een andere dan de eigen taal op te schrijven wat gezegd is, en daarbij details en nuances juist weer te geven. Hij vindt het gewenst dat personeel in de gelegenheid wordt gesteld om te werken aan een betere beheersing van het Nederlands.

Ook een strafrechtadvocaat wijst op de beperkte beheersing van het Nederlands door verbalisanten. Deze advocaat ziet dat als een factor die er toe leidt dat niet op papier komt wat er in een andere taal (Papiaments of Spaans) is gezegd en bedoeld. Een geïnterviewde tolk acht het raadzaam dat er meer aandacht komt voor de beheersing van het Nederlands door politiemensen voor wie het Nederlands niet de eerste taal is, en dat zij in de gelegenheid worden gesteld te werken aan hun niveau van beheersing van het Nederlands.

Processen-verbaal die in Sint Eustatius zijn opgemaakt door collega's die het Nederlands matig beheersen, worden gecontroleerd en zo nodig redactioneel aangepast door politiemensen met een betere beheersing van het Nederlands. Een politiemans onderkent daarin het gevaar dat er uiteindelijk een proces-verbaal wordt voorgelegd dat taalkundig klopt en waarbij het mogelijk lijkt dat er geen taalprobleem is geweest. De officier van justitie of de rechter kan in dergelijke zaken overigens wel altijd het originele proces-verbaal van verhoor raadplegen, daarin staat nog wel het Nederlands zoals dat door een verbalisant is opgeschreven.

Een op Sint Eustatius werkzame politiemans verklaart dat het bij het verhoren niet zozeer gaat om taalverschillen, maar om het vertrouwen van degene die wordt gehoord in de verhorende ambtenaar. Als dat vertrouwen er is 'komen de verbalisant en de verdachte of getuige er wel uit.' Wanneer vertrouwen ontbreekt, komt het voor dat een verdachte zijn in het Nederlands opgestelde verklaring niet wenst te ondertekenen. De politiemans verklaart dat het relatief vaak voorkomt dat een verdachte die het Nederlands goed beheerst na doorlezing van zijn verklaring details en nuanceringen mist die hij opgenomen wil zien, terwijl verdachten zonder of met een geringe beheersing van het Nederlands een proces-verbaal eerder ondertekenen.

Op Saba en Sint Eustatius werd door politiemensen uiteenlopend verklaard over het gebruik van het Engels in de processen-verbaal van verhoor. De Raad sprak zowel politiemensen die aangaven dat verklaringen vaak in het Engels worden opgemaakt, als politiemensen die stelden dat alle processen-verbaal in het Nederlands worden opgemaakt. Dit laatste zou ook een eis van het OM zijn. Het OM BES verklaart dat er ter zake geen afgekondigd beleid is en dat in de praktijk processen-verbaal uit de bovenwinden in de Engelse taal worden ontvangen en worden geaccepteerd. Unaniem zijn de politiemensen met wie in de bovenwinden werd gesproken van mening dat het wenselijk zou zijn dat processen-verbaal van verhoor in het Engels kunnen worden opgemaakt.

Op Saba en Sint Eustatius werden door politiemensen met lokale 'roots' kanttekeningen geplaatst bij de beheersing van het Engels door Europese Nederlanders, werkzaam bij de KMar, die aldaar in het korps werken. Het niveau van het Engels zou bij aankomst veel te laag zijn. Men wordt voor uitzending voorbereid op het werken in een nieuwe en andere omgeving, maar bij de selectie en bij die voorbereiding lijkt er onvoldoende aandacht voor de (verdere ontwikkeling van de) beheersing van het Engels te zijn. Dat betekent volgens geïnterviewden, dat KMar-personeel zowel in de contacten met het publiek op straat als in verhoorsituaties beperkt is door een onvoldoende beheersing van het Engels. Daarbij gaat het op de bovenwinden ook nog om 'pidgin English', dat wezenlijk verschilt van het Engels zoals dat in het Koninkrijk wordt onderwezen.

Het OM verklaart dat het eerder regel dan uitzondering is dat verhoren van verdachten of anderen door slechts één politieambtenaar worden afgenomen. Het OM acht het wenselijk dat verhoren door twee ambtenaren worden afgenomen. Dat is zowel boven- als benedenwinds niet altijd haalbaar vanwege de spanning tussen capaciteit en werkaanbod. Het OM wijst er op, dat personeel dat de taal van degene die wordt gehoord niet voldoende beheerst, eigenlijk niet kan worden ingezet voor verhoren. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om een verbalisant met een Europees-Nederlandse achtergrond die het Papiaments of Engels niet of beperkt beheerst, samen met een Papiaments- of Engelstalige collega een verdachte, aangever of getuige te laten verhoren die een van die twee talen wel spreekt. De Europese Nederlander kan dan niet of nauwelijks aan het verhoor bijdragen. In onderzoeken worden deze politiemensen dan ook veelal ingezet op andere taken dan het (ver)horen, hetgeen betekent dat het (ver)horen in al die gevallen moet worden gedaan door politiemensen met een lokale achtergrond.

In opsporingsonderzoeken zijn mededelingen aan verdachten van rechten en alle andere door de wet verplichte mededelingen in het Nederlands, Papiaments, Engels en Spaans beschikbaar en gebruikt. Het elektronische politie registratiesysteem Actpol, dat bij het KPCN in gebruik is bevat daarvoor de formulieren in de vier talen.

Vervolging

Op Bonaire wordt het Openbaar Ministerie dagelijks benaderd door personen die op enigerlei wijze bij strafzaken zijn betrokken. Dat gebeurt zowel telefonisch als door bezoeken aan het parket. Het OM heeft alle werkdagen een ruim aantal 'openingsuren', waarin burgers welkom zijn. Een deel van de bezoekers kan door het Papiaments en Spaanssprekend ondersteunend personeel van het parket worden ontvangen en worden geholpen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen rond verkeersboetes en data van zittingen. Bezoekers vragen soms ook een onderhoud met een van de officieren van justitie. De drie in Caribisch Nederland werkzame officieren zijn afkomstig uit Europees Nederland. Zij beheersen het Papiaments beperkt en beheersen het Spaans niet. Wanneer het dan gaat om burgers die het Papiaments of Spaans wel, maar het Nederlands niet beheersen, worden de medewerkers van het parket die Papiaments of Spaans en Nederlands spreken als tolk ingezet. Wanneer het parket telefonisch wordt benaderd handelt ondersteunend personeel dat af. Met personen die bellen en het Nederlands niet of onvoldoende beheersen, wordt in voorkomende gevallen een afspraak gemaakt voor een onderhoud met een van de officieren van justitie. Ook dan treedt een

medewerker van het parket op als tolk. Op de bovenwinden is de aldaar werkzame administratief medewerker van het OM lokaal opgegroeid en spreekt Engels, Spaans en Nederlands.

Tijdens zittingen op Bonaire spreken de officieren van justitie Nederlands. Zij achten hun beheersing van het Papiaments onvoldoende om dit tijdens zittingen te gebruiken. Een aanzet om in een grote zaak wel in het Papiaments te rekwireren werd niet doorgezet, de betrokken officier achtte de kans te groot dat dit fout zou gaan. Het Papiamentstalige requisitoir is toen wel aan procespartijen en publiek uitgereikt. Tijdens zittingen op de bovenwinden spreekt het OM, waar verantwoord, Engels. Voor juridisch-technische delen van het requisitoir wordt dan doorgaans het Nederlands gebruikt.

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk voor zittingen en RC-verhoren. De beschikbaarheid van tolken heeft invloed op de planning van zittingen en RC-verhoren. Er zijn geen tolken in vaste overheidsdienst. Het OM betaalt de tolken, de vergoeding bedraagt US\$ 55,-- per uur. Op Bonaire wordt gebruik gemaakt van de diensten van twee tolken. Een van hen zou, mede gezien zijn gevorderde leeftijd, overwegen te stoppen. Het OM spant zich in om meer tolken te krijgen, vooralsnog is dit niet gelukt. Het OM sluit niet uit dat potentiële tolken vanwege de kleinschaligheid van het eiland afzien van die rol. Zij zouden zich binnen de gemeenschap niet willen laten zien als onderdeel van het systeem waarmee criminelen in aanraking komen.

Wanneer een verdachte wordt gedagvaard, bevat de dagvaarding geen vertaling of korte samenvatting van het tenlastegelegde feit. Aan de dagvaarding is een formulier gehecht waarin de verdachte wordt gewezen op een aantal rechten. De wet schrijft deze mededelingen voor. De Raad constateerde dat dit formulier Nederlandstalige tekst bevat. Die tekst is juridisch van aard, een substantiële beheersing van het (juridische) Nederlands is vereist om te begrijpen wat er staat. Een vertaling in een andere taal trof de Raad niet aan. Op het formulier staan ook een aantal 'huisregels', bijvoorbeeld kledingvoorschriften voor de zittingszaal en het verbod om eten en drinken mee te nemen in de zittingszaal. De Raad constateerde dat deze huisregels wel mede in het Papiaments in het formulier zijn opgenomen.

In zaken waarin sprake is van overtredingen wordt nagenoeg altijd gebruik gemaakt van oproepings-pv's (OPV). Dit zijn 'bonnen' die op straat door de politie worden uitgereikt. Op die bonnen staat naast de overtreding ook een zittingsdatum en -tijd vermeld. Op dit moment bestaan uitsluitend Nederlandstalige OPV's. Het OM is voornemens om ook OPV's in het Papiaments en het Engels te maken en te gebruiken.

Berechting

Wanneer de rechter-commissaris op Bonaire een niet Nederlands sprekende verdachte hoort, wordt deze bijgestaan door een tolk. Ook tijdens zittingen wordt altijd gebruik gemaakt van een tolk.

Een geïnterviewde officier van justitie is sinds twee jaar werkzaam in Caribisch Nederland. Zij verklaart dat het haar tijdens zittingen nog niet is overkomen dat het verweer werd gevoerd

dat verklaringen door taalverschillen onjuist waren opgeschreven en dat daardoor rechten van verdachten zouden zijn geschaad.

Het OM constateert dat de tolken op Bonaire hun rol anders vervullen dan tolken in Nederland. Ze vertalen meer samenvattend en niet woord voor woord. Het komt voor dat een advocaat of iemand uit het publiek kritiek heeft op de vertaling door de tolk en deze kritiek tijdens de zitting uit.

Een strafrechtadvocaat, zelf meertalig, kan zich niet altijd vinden in de vertaling door de tolk ter zitting. Wanneer het dan om nuances gaat in de communicatie tussen verdachte en rechter, maakt deze advocaat opmerkingen wanneer zij zich niet in de vertaling door de tolk kan vinden. Deze advocaat vindt dat een belangrijk onderdeel van haar taak.

De advocaat wijst op een beslissing van de rechter in een zware zaak in het recente verleden. Een verdachte, Papiamentssprekend, werd verdacht van een levensdelict. Het slachtoffer was Nederlands sprekend. Aan het begin van de zitting heeft de verdachte de Papiaments en Nederlands sprekende rechter gevraagd de zitting in het Papiaments te houden. Deze besloot dat tijdens de zitting Nederlands gesproken zou worden, daarbij wijzend op het belang dat ook het publiek, waaronder nabestaanden van het slachtoffer, de zitting zouden kunnen volgen.

Een journalist, zelf meertalig en al decennia bijwoner van zittingen, geeft aan dat op zittingen volgens hem adequaat vertaald wordt en dat de lokale advocatuur scherp is en reageert op discutabele vertalingen. Naar zijn oordeel treedt tijdens zittingen door taalverschil geen 'snijverlies' op doordat er meerdere talen worden gesproken en er wordt vertaald.

De geïnterviewde rechter in het Gemeenschappelijk Hof geeft aan, dat de meertaligheid zich niet alleen in strafzaken voordoet. Hij wijst in het bijzonder op zittingen waarin de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing van kinderen aan de orde is. Op dergelijke zittingen spelen emoties vaak hoog op en gaat het om het wederzijds begrijpen en onderkennen van wat er gezegd en getoond wordt. Met alle waardering voor de tolken die op Bonaire optreden, constateert hij dat de taalverschillen een optimaal verloop van dergelijke zittingen niet bevorderen.

Kort voor het onderzoek van de Raad gebeurde, aldus een geïnterviewde opsporingsambtenaar, het volgende.

De Rechter-Commissaris wees een vordering van het OM tot (verdere) vrijheidsbeneming van een op de bovenwinden aangehouden en gedetineerde verdachte af. Deze verdachte beheerst het Nederlands niet of nauwelijks. Het OM ging tegen deze beslissing in beroep. Voor de behandeling van dit beroep werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot videoconferencing. Vanuit het perspectief van de verdachte betekende dit dat hij op het bovenwindse eiland en zonder bijstand van een tolk, in een ruimte van het politiebureau via een videoscherm getuige was van interactie met het Nederlands als spreektaal tussen drie rechters (in Curaçao), een advocaat (in Sint Maarten) en een officier van justitie (op Bonaire). Aan het einde van deze zitting werd de verdachte in de gelegenheid gesteld om in te brengen hetgeen hem gezien het gebeurde en besprokene op de zitting dienstig leek. De geïnterviewde, zelf aanwezig bij deze videoconferencing, had sterk de indruk dat de verdachte het gebeuren niet of nauwelijks had begrepen. Hij constateerde dat de verdachte geen gebruik maakte van de mogelijkheid om zich tot de rechter te wenden.

3.1.3 Analyse juridisch perspectief

Artikel 6 van het EVRM biedt een verdachte waarborgen voor een eerlijk proces. Dat Verdrag geldt in Caribisch Nederland. Het artikel heeft niet alleen betrekking op de terechtzitting, maar ook op de rechten van een verdachte in de opsporingsfase. Het EHRM stelt geen formele eisen aan de tolk. Het gaat er om dat de rechter kan controleren of een verdachte zodanige bijstand heeft gehad, dat hij zich goed heeft kunnen verdedigen en op de hoogte was van wat zich afspeelde in zijn rechtszaak. Voor de fase van het opsporingsonderzoek berust de verantwoordelijkheid voor het respecteren van de rechten van de verdachte bij het OM.

Naast het Nederlands zijn in Caribisch Nederland het Papiaments en het Engels de voertalen in het rechtsverkeer. De meertaligheid in de landen betekent dat bij zittingen nagenoeg altijd gebruik dient te worden gemaakt van een tolk. Wetgeving in Caribisch Nederland schrijft voor dat een ambtenaar met publiekscontact een jaar na indiensttreding het Papiaments of het Engels dient te verstaan. De Raad waardeert, dat het KPCN in aanstellingsbesluiten de bepaling opneemt dat van elders aangetrokken personeelsleden binnen een jaar de landstaal dienen te verstaan. Bij andere instanties is van een vergelijkbaar beleid en vergelijkbare praktijk geen sprake.

In het Wetboek van Strafvordering BES is expliciet bepaald dat verklaringen van de verdachte, bepaaldelijk die welke een bekentenis van schuld inhouden, in het proces-verbaal van verhoor zoveel mogelijk in zijn eigen woorden worden opgenomen. Het Wetboek van Strafvordering BES bevat verschillende bepalingen die zien op het in de juiste taal informeren van verdachten en de verplichting om gebruik te maken van de diensten van een tolk. Er bestaan vastgestelde meertalige formulieren waarmee verdachten over rechten worden geïnformeerd. De hoogte van vergoedingen voor de diensten van tolken staat vast.

Europees Nederland kent een ten opzichte van Caribisch Nederland gedetailleerde wet- en regelgeving met betrekking tot de omgang met anderstalige verdachten. Europees Nederland kent een tolkenregister, en kent eisen waaraan moet worden voldaan om in dat register te worden opgenomen. Instanties zijn verplicht gebruik te maken van tolken en vertalers die in dat register zijn ingeschreven. Tolken zijn doorgaans beschikbaar door de voorzieningen die de tolkentelefoon biedt. De Europees Nederlandse wet- en regelgeving bevat, anders dan die in Caribisch Nederland, bepalingen die verplichten tot het vertalen van essentiële processtukken. De Europees Nederlandse wetgeving kent 'meertaligheidsbepalingen' die de belangen van slachtoffers beogen te beschermen. De in Europees Nederland geldende aanwijzing kent geen bepaling die voorschrijft hoe te handelen wanneer een politieman de door een niet Nederlands sprekende justitiabele gesproken taal (bijvoorbeeld het Engels, het Duits of het Frans) beheerst. De Europees-Nederlandse regelgeving is niet geldend op de BES. De Raad meent, dat deze regelgeving onderdelen bevat die een eerlijk proces bevorderen en die ook (naar inschatting van de Raad betrekkelijk eenvoudig) toegepast kunnen worden in Caribisch Nederland.

Geïnterviewden onderkennen risico's die verband houden met de meertaligheid. Er zijn bij hen evenwel geen voorbeelden bekend 'waarin het mis is gegaan'. Volgens hen kan niet worden uitgesloten dat dergelijke gevallen zich wel hebben voorgedaan of zich kunnen voordoen. De

Raad vindt het positief dat velen zich bewust zijn van risico's. Die scherpste kan de kans op fouten verkleinen.

In het rechtssysteem wordt veel waarde gehecht aan processen-verbaal van verhoren die in de opsporingsfase zijn afgenomen. Ook wanneer geen sprake is van anderstalige verdachten of andere betrokkenen, ligt hier een zware taak voor verbalisanten. Verklaringen van een verdachte dienen zoveel mogelijk in zijn eigen bewoordingen in het proces-verbaal te worden opgenomen. Dat geldt bepaaldelijk wanneer schuld wordt bekend. Voor zich spreekt, dat ook voor verklaringen van getuigen en aangevers geldt, dat van belang is dat juist wordt weergegeven wat is gezegd en bedoeld. De opgave voor verbalisanten om de boodschap van degene die wordt gehoord aan het papier toe te vertrouwen wordt zwaarder, wanneer sprake is van taalverschillen.

In de opsporingsfase worden in Caribisch Nederland verdachten, getuigen en aangevers nagenoeg altijd zonder de inzet van een tolk gehoord. Wanneer van zowel de ambtenaar als degene die wordt gehoord de landstaal, dus het Papiaments of het Engels, de moedertaal is doen zich in de verbale communicatie geen taal gerelateerde complicaties voor. In het proces-verbaal van verhoor wordt in de Nederlandse taal weergegeven wat in het verhoor is verklaard. De Raad onderkent hier twee risicofactoren. Naast de schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van de verbalisant is dat de mate van beheersing van het Nederlands door degene die is gehoord. Beide factoren kunnen er toe bijdragen dat hetgeen is opgeschreven en wordt ondertekend geen volledig recht doet aan wat is verklaard.

Die risico's nemen toe, wanneer de eerste talen van de verhorende ambtenaar en degene die wordt gehoord, verschillen, en beide niet het Nederlands zijn. Spaanstalige verdachten en anderen worden gehoord door verbalisanten die een andere taal als moedertaal hebben. Binnen het korps wordt een aantal politiemensen gekend als beheersers van de Spaanse taal. Zij worden belast met het verhoor van Spaanstaligen. Hier doen zich de risico's van discrepantie tussen hetgeen is verklaard en hetgeen wordt opgeschreven meervoudig voor. Een eerste risico vormt de kennis van de Spaanse taal van de verbalisant: objectieve eisen voor de beheersing van het Spaans zijn er niet, noch bestaat er zicht op het niveau van taalbeheersing. Is het in redelijkheid verantwoord is hen met het horen van Spaanstaligen te belasten? Maar ook als een verbalisant het Spaans als tweede taal goed beheerst, is het risico op een discrepantie tussen wat wordt geschreven en wat is bedoeld groter dan hiervoor geschetst. De verbalisant dient immers in het Nederlands (zijn tweede of derde taal) op te schrijven hetgeen hem in een voor hem andere tweede of derde taal is verklaard.

De aanwezigheid van een raadsman bij verhoren in de opsporingsfase zou de kans op onvolkomenheden in verklaringen kunnen beperken, wanneer sprake is van een advocaat die verschillende talen voldoende beheerst. Tot september 2016 was het op Bonaire eerder regel dan uitzondering dat verdachten door de politie werden verhoord buiten de aanwezigheid van een advocaat. Slechts een zeer beperkt aantal advocaten trad op in strafzaken. Mede daardoor waren deze veelal niet in staat verhoren bij te wonen. Verdachten gingen doorgaans akkoord met het verhoor zonder de aanwezigheid van een advocaat. Sinds september 2016 is in Bonaire bij politieverhoren nagenoeg altijd een advocaat aanwezig. Op Sint Eustatius en Saba is dat evenwel zelden of nooit het geval. De Raad neemt met genoegen kennis van het feit dat sinds september 2016 op Bonaire verdachten doorgaans bij verhoren de rechtsbijstand

krijgen die hen toekomt. Dat dat niet het geval is in Sint Eustatius en Saba acht de Raad zorgwekkend.

Het KPCN beschikt op Bonaire over voorzieningen om verhoren op te nemen. Van deze voorzieningen wordt beperkt gebruik gemaakt. Eenduidige richtlijnen voor het gebruik van deze voorzieningen bestaan niet. In de praktijk zijn het de zwaarte van zaken en de inschatting van de gevoeligheid van een zaak voor politie en OM aanleiding verhoren op te nemen. De politie en het OM kiezen in de praktijk slechts zeer incidenteel voor de registratie van verhoren. De Raad pleit voor minder terughoudendheid op dit punt.

Wanneer een politieman de taal waarin een verdachte, getuige of aangever dient te worden gehoord niet spreekt, kan hij daarvoor niet ingezet worden. Nagenoeg altijd gaat het dan om te horen personen die Papiaments of Spaans spreken. Dat beperkt de inzetbaarheid van politiemensen die die taal niet spreken. Keerzijde is dat verbalisanten die wel Papiaments en/of Spaans spreken, onevenredig vaak voor verhoren moeten worden ingezet. Dat beperkt hun inzetbaarheid op andere terreinen.

Met name op Sint Eustatius en Saba bestaat bij de politie onduidelijkheid over de mogelijkheid om verklaringen van verdachten, getuigen en aangevers in de Engelse taal op te nemen in processen-verbaal. De Raad constateert hier een mogelijke definitiekwestie. Een proces-verbaal kan de weergave van formele aspecten bevatten het is dan een verantwoording van uitgevoerde ambtshandelingen. Het kan ook een proces-verbaal van verhoor zijn, waarin de verklaring van een verdachte, getuige of aangever is opgenomen. De Raad meent dat het, als het gaat om het al dan niet gebruiken van een andere taal dan het Nederlands, alleen kan gaan om die delen van processen-verbaal die de verklaring van degene die is gehoord bevatten. De Raad is voorstander van schriftelijke weergave in het Engels van verklaringen die in die taal zijn afgelegd. Zowel binnen het KPCN als binnen het OM bestaat echter geen duidelijkheid over de mogelijkheid om de Engelse taal in processen-verbaal van verhoor te gebruiken.

In de gevallen waarin de wet voorschrijft dat een verdachte in een andere taal dan het Nederlands wordt geïnformeerd over zijn rechten, wordt aan die voorschriften voldaan. Het registratiesysteem dat bij het KPCN in gebruik is, ondersteunt dit.

In contacten buiten zittingen van officieren van justitie met niet-Nederlandstaligen worden bij taalproblemen medewerkers van het parket als tolk ingezet. Tijdens zittingen op Bonaire spreken de officieren van justitie Nederlands. Tijdens zittingen op de bovenwinden bedient het OM zich, waar verantwoord, van de Engelse taal. Maar zo nodig worden tolken ingezet.

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het oproepen van een tolk voor zittingen en RC-verhoren. Op Bonaire wordt gebruik gemaakt van de diensten van twee tolken, die beiden het Nederlands, het Papiaments en het Spaans beheersen.

Dagvaardingen bevatten uitsluitend Nederlandstalige tekst, zowel waar het gaat om de omschrijving van het strafbare feit, als waar het gaat om verdachten toekomende rechten. De Raad acht dit ongewenst en ziet ruimte voor verbetering. Huisregels worden in dit formulier wel mede in het Papiaments aan verdachten verstrekt.

Bij de gelegenheden waarin de wet dat voorschrijft, wordt een verdachte bijgestaan door een tolk. De meertaligheid wordt in de fase van berechting door het OM en de ZM niet als een probleem ervaren. Verweren gebaseerd op rechten van een verdachte die zijn geschonden door de wijze waarop in de fase van opsporing, vervolging of berechting is omgegaan met meertaligheid deden zich de laatste jaren niet voor.

3.2 Cultureel perspectief

3.2.1 Bevindingen

De meertaligheid in Caribisch Nederland

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) deed in 2013 onderzoek naar de spreek- en voertalen in Caribisch Nederland. Enkele uitkomsten van dit onderzoek zijn:

- Op Bonaire is 90 procent van de bevolking meertalig. Voor 64 procent van de bevolking is Papiaments de voertaal, terwijl 15,4 procent het Nederlands, 15,2 procent het Spaans en 4,5 procent het Engels als voertaal kent.
- 87 procent van de bevolking van Bonaire spreekt Papiaments, dat percentage ligt voor zowel het Engels, het Nederlands en het Spaans rond de 75.
- In Sint Eustatius is 68 procent van de bevolking meertalig. 85 procent kent als voertaal het Engels. Voor het Nederlands en het Spaans geldt, dat het voor rond de 7 procent van de bevolking de voertaal is. 50 procent van de bevolking spreekt Nederlands, 40 procent spreekt Spaans.
- In Saba is 57 procent van de bevolking meertalig. Voor 93 procent van de bevolking is het Engels de voertaal. 32 procent van de bevolking spreekt Nederlands, 27 procent spreekt Spaans.

Dat het Nederlands door bewoners als spreektaal wordt genoemd, zegt niets over het niveau van beheersing ervan. Geïnterviewden waarschuwen voor een overschatting van het niveau waarop het Nederlands wordt beheerst, dat geldt in het bijzonder voor het lezen en schrijven daarvan.

Een aantal geïnterviewden wijst op aspecten van de volksaard van Bonaire. Ten aanzien van de bovenwindse eilanden werd daarop niet gewezen. Daarom gaat de Raad hierna in op hetgeen ten aanzien van de volksaard van Bonaire werd bevonden.

Geïnterviewden beschrijven de volksaard van Bonaire als bescheiden, meegaand en conflict vermijdend. Men beoordeelt de volksaard als wezenlijk verschillend van die van omliggende eilanden. Het Bonairiaanse volkslied *Tera di solo y suave biento* bevat de tekst '*Pueblo humilde i sèmper kontentu di un kondukta tur parti gabá*', '*Bescheiden volk, altijd tevreden met een alom geroemd gedrag*'. Velen herkennen in de volksaard deze in het volkslied voorkomende waarden. Dat heeft volgens hen consequenties voor de meertaligheid in de rechtshandhaving. De kans wordt aanzienlijk geacht, dat de Bonairiaan zegt een Nederlandstalige mededeling of tekst te begrijpen, terwijl hij deze niet doorgrondt. Het doorvragen of bezwaar maken zit niet in de volksaard. Een onderzoeker van Europees-Nederlandse origine: '*Ik vraag altijd nadrukkelijk of iemand die ik heb gehoord en wiens verklaring ik heb voorgehouden wel alles heeft begrepen en of ik hem of haar goed heb begrepen. Het antwoord is bij Bonairianen bijna altijd 'ja'. Maar vaak ben ik niet overtuigd.*'

De journalist en historicus waarmee in dit onderzoek werd gesproken herkent het beeld maar ziet een kentering: de Bonairiaan raakt volgens hem in toenemende mate gehecht aan de eigen taal en cultuur en wordt meer zelfbewust en assertief.

Een aantal geïnterviewden legt een relatie tussen de mate van beheersing van het Nederlands, en de keuzes die de afgelopen decennia zijn gemaakt rond de positie van het Nederlands in het onderwijs. Het beeld is dat degenen die nu de vijftig zijn gepasseerd gedegen Nederlandstalig onderwijs gehad hebben, met het Nederlands ook als instructie- en verplichte voertaal in de opleiding. Zij spreken, lezen en schrijven Nederlands op een hoog niveau. Gesproken wordt van een bij deze leeftijdsgroep levende trots op die beheersing. In de categorie 25 tot 50-jarigen ziet men een wisselende, maar vaak beperkte beheersing van het Nederlands. Het KPCN ziet bij de jonge potentiële instromers die nu solliciteren bij het korps op Bonaire ook weer een goede beheersing van het Nederlands. Als mogelijke oorzaak hiervan zien zij de langetermijneffecten van de keuzes die in het verleden zijn gemaakt ten aanzien van het Nederlands als instructietaal in het onderwijs.

Het Papiaments en het Engels

Papiaments is vooral een spreektaal. Kennis van het Papiaments wordt veelal opgedaan door mondelinge communicatie. Papiaments wordt betrekkelijk weinig als schrijftaal gebruikt. Het Papiaments is alleen op Curaçao, Bonaire en Aruba de dominante taal. Met taalverschillen tussen die landen, zowel in het mondelinge gebruik als wanneer in de taal wordt geschreven.

Het Papiaments is, in vergelijking met bijvoorbeeld het Engels en het Nederlands, een jonge taal. Dat uit zich onder meer in een woordenschat die minder groot is. In het onderzoek werden voorbeelden genoemd van Papiamentstalige woorden en uitdrukkingen, die in het Nederlands of Engels (soms sterk) uiteenlopende betekenissen kunnen hebben, of die niet adequaat vertaald kunnen worden. Wanneer het Papiaments wordt gesproken, gaat het daarbij, meer dan in het Nederlands, niet alleen om gebruikte woorden, maar ook om intonaties en context. Overigens kreeg de Raad ook voorbeelden aangereikt van Engelstalige uitdrukkingen die zich zeer wel leenden voor een inhoudelijk onjuiste vertaling of uitleg.

Voor de bovenwinden geldt, dat de voertaal veelal een lokaal ('pidgin') Engels is dat sterk verschilt van het 'British English'. Meerdere geïnterviewden schetsen dat het (pidgin) Engels door rechtzoekenden, maar ook door mensen die werkzaam zijn bij instanties binnen de rechtshandhaving, vooral als spreektaal wordt beheerst. De leesvaardigheid en vooral de schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid in het Engels zou veelal vrij beperkt zijn.

De dominantie van het Nederlands als rechtstaal

Het Nederlands is de dominante rechtstaal op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waar de primaire taal van de bevolking het Papiaments of het Engels is. Burgers gebruiken onderling, maar ook in contacten met de overheid, vooral die eigen taal. Andere talen, in de eerste plaats het Spaans, worden veelvuldig gebruikt. Binnen de rechtshandhaving zijn veel Europese Nederlanders werkzaam. Zij beheersen het Papiaments en het Spaans veelal niet of in zeer

beperkte mate, en dat verandert bij velen niet in de jaren waarin ze in Caribisch Nederland werken. Dat geldt voor de ZM, het OM en de politie.

Het Nederlands is dominant als geschreven taal: wetten, andere regelingen en andere formele processtukken zijn Nederlandstalig. Ook processen-verbaal worden nagenoeg steeds in het Nederlands opgemaakt.

De Evaluatiecommissie justitiële Rijkswetten in haar eindverslag¹⁹:

‘Binnen de samenlevingen waarin de justitiële consensusrijkswetten functioneren, is het Nederlands over het algemeen niet de dominante taal. Voor zowel rechtzoekenden als functionarissen die werkzaam zijn binnen de rechtshandhaving vormt dit vaak een barrière. Deze barrière is bovendien van fundamenteeler aard dan een incidentele belemmering in de feitelijke uitvoering van werkzaamheden (zoals het opstellen van een proces-verbaal of een conceptvonnis) of in het verkeer tussen burgers en de betrokken instellingen. Het betreft vooral ook een probleem voor de mate waarin grote delen van de bevolking van het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden zich herkennen in hun eigen stelsel van rechtshandhaving. Taal is niet voor niets één van de belangrijkste uitingen van iemands culturele identiteit. In de betrokken landen is de vraag op zijn plaats of deze situatie op de langere termijn houdbaar en wenselijk is. Het is volgens de Evaluatiecommissie gewenst dat reeds binnen afzienbare tijd fundamenteel debat wordt gevoerd over de dominante positie van het Nederlands binnen de context van de rechtshandhaving. Dit debat zou erop gericht moeten zijn aspecten van de rechtshandhaving te identificeren waar gebruik van het Nederlands niet strikt noodzakelijk is.’

Dit geeft de commissie aanleiding om te komen tot de aanbeveling om onderzoek te doen naar en fundamenteel debat te voeren over de dominante positie van het Nederlands binnen het verband van de rechtshandhaving.

Een aantal geïnterviewden uit zich in dit onderzoek over de vraag of huns inziens het Nederlands de dominante rechtstaal zou moeten blijven. Een aantal opvattingen geeft de Raad hierna weer.

Ook in het onderzoek van de Raad wordt gewezen op de waarde van een taal als uiting van de culturele identiteit en het belang dat een bevolking zich herkent in het eigen stelsel van rechtshandhaving. Slechts een enkeling stelt in dit onderzoek dat (ook op langere termijn) het vervangen van het Nederlands als formele rechtstaal een aan te bevelen optie zou kunnen zijn. Daartoe worden zowel principiële als praktische argumenten aangedragen. Een aantal daarvan:

- Een belangrijk deel van de bevolking van Caribisch Nederland hecht aan de Koninkrijksbanden. Wat er ook zij van de wijze waarop die vorm worden gegeven en de onvrede die er is, onderdelen als bijvoorbeeld de rechtszekerheid en de uniforme rechtsgang naar ‘Nederlands’ model worden als groot goed gezien. De taal die daarin wordt gebruikt, is een belangrijke bindende factor tussen de landen binnen het Koninkrijk. Het doen eindigen van het Nederlands als de formele

¹⁹ Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, 14 september 2015

rechtstaal zou geen goed doen aan de onderlinge verbondenheid van de landen binnen het Koninkrijk.

- Het gebruik van het Nederlands als formele rechtstaal heeft een lange historie en is voor de bevolking een vanzelfsprekendheid. Onvrede over de Koninkrijksverhoudingen richt zich niet of nauwelijks op het gebruik van het Nederlands als officiële taal. 'If it ain't broke, why fix it?'
- Het Papiaments leent zich niet voor het gebruik als primaire rechtstaal, omdat het niet ver is doorontwikkeld en geen woorden en termen kent voor begrippen die in de rechtshandhaving belangrijk zijn.
- In Caribisch Nederland is nadrukkelijk sprake van meertaligheid. Wanneer zou worden gekozen voor een andere primaire formele rechtstaal, zouden dat er twee moeten zijn. Het Papiaments voor Bonaire, het Engels voor Saba en Sint Eustatius. En in beide gevallen zou sprake zijn (en blijven) van een primaire officiële rechtstaal die door een deel van de bevolking en degenen die in de rechtshandhaving werken of daarmee in aanraking komen, niet of beperkt wordt beheerst.
- Voor een aantal binnen de rechtshandhaving cruciale posities geldt, dat deze in belangrijke mate worden bezet door Europese Nederlanders met een beperkte beheersing van de landstaal. Ook op langere termijn is het niet waarschijnlijk dat dit zal veranderen.
- Als al haalbaar zou zijn om posities binnen het OM en de ZM te bezetten door functionarissen die het Papiaments respectievelijk het Engels zodanig beheersen dat ze met het gebruik van die taal hun functie goed kunnen vervullen, zou zich bij het gebruik van het Papiaments en in mindere mate het Engels als geschreven taal problemen voordoen indien zaken aan instanties als de Hoge Raad of het Europees Hof worden voorgelegd.
- Gedurende een lange transitieperiode zou sprake zijn van stagnatie in processen en van substantieel toenemende (vertaal)kosten.

De bovenwinden

Hiervoor is steeds marginaal aandacht besteed aan de situatie op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba. In deze paragraaf neemt de Raad bevindingen op, die meer specifiek zijn voor die eilanden.

Het KPCN kent op de bovenwinden een multiculturele bezetting. Op Sint Eustatius werken acht Statianen, één uit Curaçao afkomstige politieman en vier Europese Nederlanders van de KMar. Op Saba werken één Sabaan, drie mensen afkomstig van Bonaire, één kracht is afkomstig uit Suriname en ook op Saba werken vier Europese Nederlanders (allen KMar) bij het KPCN.

Voor het merendeel van de medewerkers van de KMar geldt, dat zij afwisselend dienst doen in Sint Maarten (grensbewaking) en op Sint Eustatius of Saba. Elke periode van twee weken werken zij één week in Sint Maarten en één week op Sint Eustatius of Saba. Zij verblijven alleen in de periode dat ze dienst doen bij het KPCN, dus om de week, op Sint Eustatius of Saba. De KMar medewerkers werken tijdelijk, in beginsel drie jaar, op deze wijze.

Het niveau waarop het (ook niet lokale) Engels wordt beheerst door politiemensen met een achtergrond buiten een Engelstalig gebied, zeker op het moment dat men aantreedt, wordt door geïnterviewden uit het KPCN, maar deels ook door henzelf, als ontoereikend beschouwd.

Ook op deze eilanden worden burgers in de Nederlandse taal schriftelijk geïnformeerd over hun rechten en wordt in dagvaardingen alleen de Nederlandse taal gebruikt.

De beheersing van het Nederlands onder het kleine deel van de bevolking dat die taal spreekt, wordt door geïnterviewde politiemensen erg beperkt genoemd. Het 'pidgin Engels' wordt vooral als spreektaal gebruikt, en verschilt sterk van het 'British English'. Het vermogen om in British English te schrijven is bij een deel van de bevolking beperkt, zo is de ervaring van geïnterviewde politiemensen. Zij wijzen er op dat in de cultuur in deze kleinschalige samenleving ook beperkt schriftelijk wordt gecommuniceerd. Men zoekt persoonlijk contact en communicatie vindt vooral mondeling plaats.

Europese Nederlanders in anderstalige gebieden

De politie, het OM en de ZM kennen een bezetting die voor een (soms groot en soms beperkt) deel bestaat uit Europese Nederlanders. Medewerkers die dus de officiële rechtstaal, en niet de voertaal van het land, als hun eerste taal kennen. Zij komen nagenoeg steeds in een werkomgeving waar niet de lokale primaire taal, maar het Nederlands in collegiale contacten de voertaal is. De werkomgeving past zich qua dagelijks taalgebruik aan bij collega's van elders. Daarin is de situatie in de Caribische delen van het Koninkrijk en in de instanties binnen de rechtshandhaving bijzonder te noemen, elders is het een vanzelfsprekendheid dat een van buiten komende kracht zich aanpast aan cultuur en taal van zijn werkomgeving. Deze praktijk is historisch gegroeid en kan deels worden verklaard door het feit dat het gebruik van meerdere talen in de landen voor de lokale bevolking een vanzelfsprekendheid is.

Geïnterviewden die zelf niet verbonden zijn aan een instantie binnen de rechtshandhaving benadrukken het belang dat Europese Nederlanders zich in de cultuur verdiepen en zich de taal eigen maken. Een journalist en historicus: *'van officieren en rechters zou je mogen verwachten dat zij het Papiaments leren, zo moeilijk is dat niet; als je je als rechter of officier aanpast en moeite doet de taal en de cultuur te begrijpen, krijg je vertrouwen en respect; en dan zijn bijvoorbeeld getuigen ook eerder bereid hun verhaal te doen. Er zijn uit het verleden en in het heden voorbeelden van Europese Nederlanders die dat hebben laten zien.'* Een advocaat: *'Ik zie dat het niveau van de rechtshandhaving is gediend met de instroom uit Europees Nederland en dat er de afgelopen jaren forse stappen zijn gemaakt. Essentieel is dat instromers de cultuur leren kennen en begrijpen en zich de taal eigen maken.'*

Medewerkers van alle instanties die uit het buitenland worden aangetrokken verklaren dat ze bij aankomst het voornemen hebben om zich in de lokale cultuur te verdiepen en om zich de lokale taal eigen te maken. Wanneer het gaat om uitzendingen vanuit Nederland wordt men vaak voorbereid op de culturele aspecten van de aanstaande omgeving. Aan een begin van kennis van de lokale taal wordt in die programma's meestal geen aandacht besteed. Na ingang van de uitzending of het lokale dienstverband blijven de voornemens om zich cultuur en taal eigen te maken, vaak niet meer dan voornemens. In collegiale contacten en bijeenkomsten wordt nagenoeg steeds Nederlands gesproken. De werkomgeving vormt daardoor geen sterke

stimulans om zich de lokale taal eigen te maken. Dat men in contacten met burgers de lokale taal niet of onvoldoende spreekt, wordt door collega's en de werkgever geaccepteerd en ondervangen door lokale collega's. De mogelijkheden om buiten de werksfeer een sociaal leven op te bouwen waarin vooral contacten met Europese Nederlanders bestaan, zijn legio.

Alom werd in dit onderzoek gewezen op het belang dat van elders aangetrokken medewerkers zich de cultuur, en daarmee de taal, zo snel en goed mogelijk eigen maken. Door medewerkers van alle instanties werden vol lof voorbeelden genoemd van rechters, officieren van justitie en politiemensen die er in zijn geslaagd de brug naar de lokale cultuur te slaan en die zich de lokale taal vergaand eigen maakten. Het zich eigen maken van de landstaal is daarbij belangrijk en onmisbaar, maar niet doorslaggevend. De lokale acceptatie en waardering, en daarmee de bijdrage die een van elders komende kracht aan de rechtshandhaving kan leveren, is in belangrijke mate ook afhankelijk van de mate waarin respect wordt getoond voor de lokale cultuur, de mate waarin binnen en buiten het werk de verbinding wordt gezocht met de lokale gemeenschap. Het KPCN gebruikt hiervoor bewust niet de term aanpassen, maar verwacht van nieuwkomers van elders dat zij zich **inpassen**.

Een in dit kader meermalen genoemd voorbeeld is dat van een uit Europees Nederland afkomstige medewerker van het KPCN. Deze is sinds ruim tien jaar bij dat korps werkzaam. Hij is, op eigen verzoek, begonnen in de basispolitiezorg in een wijkteam. Inmiddels heeft hij een leidinggevende positie. In zijn wijkteamtijd heeft hij zich zo snel mogelijk de lokale taal eigen gemaakt, en heeft hij zich 'met de voeten in de klei' verdiept in de lokale cultuur. Zijn beheersing van het Papiaments wordt door collega's die die taal als eerste taal kennen, perfect genoemd. Hij wordt binnen en buiten het korps, dus ook door de Bonairiaanse gemeenschap, hogelijk gewaardeerd. Zelf ziet hij het zich eigen maken van de taal en van de cultuur als een voorwaarde om te kunnen functioneren en een waardevolle bijdrage te kunnen leveren. Hij geeft daarbij aan dat juist die houding ruimte biedt en draagvlak creëert om elders opgedane kennis en ervaringen lokaal te laten landen. Wie laat zien dat hij er voor lokale belangen is en deel uitmaakt van de lokale gemeenschap, ondervindt niet de weerstand waarvan sprake kan zijn als kennis en ervaringen die van elders zijn meegenomen worden ingebracht zonder dat de brug naar de lokale omstandigheden en mogelijkheden is geslagen. Deze medewerker wijst er op dat in zijn visie de duur van een dienstverband of uitzending geen belemmering hoeft te zijn voor het zich eigen maken van cultuur en taal. Er zijn voorbeelden van relatief kortdurende dienstverbanden waarin betrokkenen er wel in zijn geslaagd de brug te slaan en daarbij zich de lokale taal eigen te maken. 'Het gaat om de instelling, je ziet in no time wie het gaat redden en wie niet, de mate waarop iemand zich weet aan (of eigenlijk in) weet te passen tekent zich direct af. Het investeren in de taal is daarbij belangrijk. Wie 'zich inpast' krijgt vertrouwen en bouwt prima relaties op binnen en buiten het werk.' Hij noemt het vanzelfsprekend dat bij het slaan van de brug met de lokale cultuur selectiviteit dient te worden betracht, die voortvloeit uit de functie. Maar ziet dat niet als een specifiek risico of aandachtspunt in een kleinschalige gemeenschap als die van Bonaire, in bijvoorbeeld Nederland is dat niet anders.

De van elders komende kracht die zich niet verdiept in de cultuur, die na jaren de landstaal nog niet of nauwelijks begrijpt en zelden of nooit spreekt, die niet de verbinding weet te vinden met de lokale gemeenschap en in zijn sociale omgeving vooral 'zijn soort mensen' zoekt zal niet snel in staat zijn een waardevolle bijdrage aan de rechtshandhaving te leveren.

Ook wanneer het hem of haar aan inhoudelijke kennis en vaardigheden niet ontbreekt. In het onderzoek werd dit type door een politieman aangeduid als 'een ZZP-collega', waarbij ZZP staat voor zon, zee en palmen.

Het KPCN kent culturele sensitiviteit en de wil en het vermogen om zich de cultuur en de taal eigen te maken als criteria voor de selectie van personeel dat van buiten Bonaire wordt aangetrokken. In aanstellingsbesluiten is de bepaling opgenomen, dat instromers die op Bonaire gaan werken, binnen een jaar het Papiaments moeten verstaan. Het korps stimuleert het opdoen van kennis van het Papiaments door cursussen te betalen en medewerkers bij het volgen van die cursussen te faciliteren. Een geïnterviewde Europese Nederlander, werkzaam in het korps, gaf aan dat een en ander in de praktijk nogal vrijblijvend is en dus afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de medewerker. Meer druk door de werkgever op het daadwerkelijk opdoen en ontwikkelen van kennis van het Papiaments zou volgens deze geïnterviewde op zijn plaats zijn. Volgens geïnterviewden zou voor beheersing van het Engels zoals dat in Saba en Sint Eustatius wordt gebruikt, hetzelfde gelden.

De hiervoor genoemde medewerker van het KPCN: 'Integreren en je plaats vinden binnen een nieuwe omgeving moet bij je passen en moet uit jezelf komen. De organisatie kan en moet voorwaarden scheppen, maar uiteindelijk gaat het om wat een individu doet en kan. Dat geldt niet alleen binnen de politie. Bij nieuwkomers uit Nederland zie je steeds dezelfde verschijnselen en risico's. Om nieuwkomers beter te laten landen, zou veel meer gebruik moeten worden gemaakt van ervaringen en kennis die inmiddels ruimschoots is opgedaan, maar niet aan nieuwkomers wordt aangeboden. Als je dat (bijvoorbeeld vanuit de RCN) vorm zou geven, zou je recidive van clashes door cultuurverschillen en ook persoonlijke teleurstellingen kunnen reduceren. Denk bijvoorbeeld aan de frustratie die soms ontstaat omdat nieuwkomers met vergaande ambities niet voldoende weten te schakelen naar lokale omstandigheden en mogelijkheden.'

Een bij het KPCN op de bovenwindse eilanden werkzame Europese Nederlander wijst op het belang van enige beheersing van het Spaans: ook die zouden instromende Europese Nederlanders zich eigen moeten maken en dat zou door de werkgever moeten worden bevorderd.

Onderkend wordt dat nieuwkomers zich bewust moeten zijn van het niveau van hun kennis van de taal. *'Er is niets zo gevaarlijk als een rechter die in een zitting Papiaments gebruikt wanneer hij dat maar beperkt beheerst'*, aldus de geïnterviewde rechter. Ook een tolk signaleert het gevaar van het gebruik van het Papiaments bij een onvoldoende beheersing daarvan.

Caribisering

De Evaluatiecommissie justitiële rijks wetten acht het van groot belang dat burgers zich herkennen in hun eigen stelsel van rechtshandhaving. Dit betreft, aldus de commissie, niet alleen de taal maar ook de bemensing daarvan. Het komt de commissie voor dat het vervullen van met name sleutelposities binnen de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk door personen die uit dat deel afkomstig zijn, de acceptatie van hun optreden onder

burgers vergroot. De commissie pleit voor het met kracht voortzetten van beleid van 'Caribisering'.

De commissie merkt op dat in de praktijk blijkt dat het begrip 'Caribisering' niet eenduidig wordt gehanteerd. Het beeld dat de één heeft van een 'gecaribiseerde' rechterlijke macht (bijvoorbeeld rechters of officieren van justitie die in het Caribisch gebied zijn geboren uit ouders die daar eveneens hun wortels hebben), blijkt in de praktijk verschillend van dat van een ander (bijvoorbeeld rechters of officieren die lokaal zijn aangesteld). Hoewel het opstellen van specifieke definities in dit verband buitengewoon moeizaam is, zou volgens de commissie de vraag wanneer sprake is van Caribisering en wanneer niet, onderwerp moeten zijn van een permanente en vooral open dialoog tussen de relevante betrokkenen.

De commissie ziet een nauw verband van Caribisering met de aspecten van taal.

Zowel het Openbaar Ministerie als het Gemeenschappelijk Hof van Justitie voeren een beleid dat is gericht op het doen toenemen van het aantal officieren respectievelijk het aantal rechters met lokale wortels. Dat beleid heeft met name in Curaçao en Aruba geleid tot positieve resultaten. Het OM ervaart het als niet eenvoudig om ook in Caribisch Nederland in deze vorm te 'Caribiseren'. Het aanbod van potentiële officieren van justitie is beperkt. Daarnaast speelt in Caribisch Nederland de kleinschaligheid een rol: het wordt als ongewenst gezien wanneer iemand afkomstig uit die gemeenschap langdurig als officier van justitie in diezelfde gemeenschap optreedt. Een systeem waarin met andere eilanden wordt gerouleerd is een optie om met die onwenselijkheid om te gaan, maar kent als keerzijde dat er veel van standplaats, en dus van (ei)land, gewisseld moet worden. Toch kent het OM ontwikkelingen in die richting.

De geïnterviewde rechter in het Caribbean Court of Justice wijst er op, dat de mogelijkheden tot Caribisering sterk worden beïnvloed door het aanbod van geschikte krachten die uit de landen zelf afkomstig zijn, en dat het aanbod in sterke mate afhankelijk is van de mogelijkheid om adequaat onderwijs te volgen. Dat aanbod acht hij, niet uitsluitend op universitair niveau, thans te beperkt. Er zou een universitaire opleiding moeten bestaan die is toegesneden op de rechtspraktijk in de Cariben, naast het Nederlands recht zou in die opleiding ook aandacht moeten zijn voor recht uit de regio en de verschillende rechtssystemen in de regio. Kennis van de vaak Angelsaksische rechtssystemen van omliggende landen is van grote waarde voor wie in het rechtssysteem van de landen binnen het Koninkrijk werkt. Ondersteunend personeel zou volgens deze geïnterviewde ook meer dan thans de mogelijkheid moeten hebben om vakopleidingen te volgen, zoals dat nu voor hun collega's in Europees Nederland het geval is. Nu zijn de mogelijkheden voor ondersteunend personeel om zich (verder) te ontwikkelen zeer beperkt, wel wordt van hen een zeer gedegen beheersing van het Nederlands verwacht. Deze geïnterviewde meent dat voor een discussie over het al dan niet laten voortbestaan van het Nederlands als formele rechtstaal pas reden en ruimte kan zijn, wanneer vergaand is gecaribiseerd. Thans kunnen Europees-Nederlandse rechters instromen in de rechtspraak in de Cariben en aldaar het vak uitoefenen; andersom is dat niet het geval. Dat betekent voor rechters met een Caribische achtergrond een ongelijkheid ten opzichte van collega's en betekent voor hen beperkte carrièremogelijkheden.

Nagenoeg unaniem geven geïnterviewden aan, dat de communicatie met burgers en de acceptatie van het optreden en van beslissingen worden bevorderd wanneer sprake is van twee partijen met dezelfde achtergrond en spreektaal. Het risico van vervuiling in de communicatie doordat een partij een voor hem tweede taal moet gebruiken doet zich dan niet voor. Maar ook wanneer een instantie in een contact met een burger wordt vertegenwoordigd door iemand die niet 'van hier' is, is de kwaliteit van de communicatie en de acceptatie door de burger sterk afhankelijk van de beheersing van de landstaal en begrip voor de cultuur waarvan die vertegenwoordiger in die communicatie laat blijken. Veel geïnterviewden, zowel uit het KPCN als het OM maar zeker ook daarbuiten, noemen meerdere voorbeelden uit heden en verleden van personen binnen de politie, de ZM en het OM die daarin voor hen als voorbeeld gelden.

In het onderzoek wordt aangegeven dat de dominantie van het Nederlands ook kan leiden tot een elitair imago van de rechtshandhaving. Burgers met een lokale spreektaal worden geconfronteerd met instanties die van hen verwachten dat ze zich bedienen van de taal waarvan van oudsher vooral een elite zich bediende. Wanneer men zich tot die instanties richt in de eigen taal ontstaan (ver)taalproblemen en het risico van wederzijds onbegrip. De dominantie van het Nederlands draagt daardoor voor de bevolking niet bij aan het gevoel dat de rechtshandhaving 'van ons' is. Ten tijde van het onderzoek door de Raad leek sprake van een toenemende onvrede in Caribisch Nederland over de relatie met Europees Nederland. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat juist daarom extra aandacht dient te worden besteed aan de positie en acceptatie van het systeem van rechtshandhaving. De waarde van de grondslagen van het systeem worden onderkend, maar het moet wel als 'van ons' worden ervaren.

3.2.2 Analyse cultureel perspectief

Op Bonaire spreekt een kwart van de bewoners geen Nederlands. Op Sint Eustatius is dat 50 procent, op Saba spreken twee op de drie inwoners geen Nederlands. Voor degenen die wel Nederlands spreken, verschilt het niveau van beheersing.

Geïnterviewden schatten de beheersing van het Nederlands door justitiabelen veelal zodanig in, dat deze een barrière vormt wanneer men, in welke rol dan ook, met de rechtshandhaving en het Nederlands als dominante taal binnen de rechtshandhaving te maken krijgt. Het risico bestaat bovendien dat een burger die een tekst of mededeling niet doorgrondt, terughoudend is om daarvan melding te maken.

Personen werkzaam binnen de rechtshandhaving spreken allen het Nederlands. Het niveau van beheersing van het Nederlands door degenen die niet het Nederlands, maar het Papiaments of het Engels als eerste taal kennen, is volgens geïnterviewden uit het KPCN en het OM echter wisselend. Voor deze personen geldt, dat het schrijven en lezen doorgaans minder zijn ontwikkeld en daardoor een grotere barrière vormen dan het spreken. De Raad acht het gewenst dat deze medewerkers in de gelegenheid worden gesteld hun beheersing van het Nederlands te verbeteren.

Beheersing van het Nederlands is een belangrijke eis om in dienst te kunnen treden bij instanties binnen de rechtshandhaving. Met name voor de politie zou gelden, dat veelbelovende kandidaten niet door de selectie komen, omdat kennis van het Nederlands onvoldoende is. Een geïnterviewde politiemann pleit voor een praktijk waarin de beheersing van het Nederlands niet voorafgaand aan, maar aan het einde van de politieopleiding wordt beoordeeld. De Raad heeft begrip en sympathie voor deze suggestie. Een kennis van het Nederlands is evenwel tijdens de opleiding al een vereiste, omdat dat onderwijs goeddeels in die taal wordt gegeven en studiemateriaal en wetgeving in het Nederlands opgesteld.

Het Nederlands is de dominante rechtstaal op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waar de primaire taal van de bevolking het Papiaments of het Engels is en waar ook veel Spaans wordt gesproken. Binnen de rechtshandhaving zijn veel Europese Nederlanders werkzaam. Hun beheersing van de talen die worden gesproken op het eiland waar zij werken is doorgaans beperkt. Dat geldt voor de ZM, het OM en de politie. Dat betekent, dat communicatie tussen die functionarissen en justitiabelen veelal niet kan geschieden in één taal die beide partijen vergaand beheersen. De Raad ziet geen aanleiding om het gebruik van het Nederlands als de formele rechtstaal te heroverwegen. Van een breed gedragen weerstand tegen noch van significante nadelen van het Nederlands als dominante rechtstaal is in het onderzoek niet gebleken. De Raad richt zich daarom niet op de vraag **of** het Nederlands als dominante rechtstaal dient te worden gehandhaafd, maar op de vraag **hoe** daar mee om te gaan.

De formatie van het KPCN op Sint Eustatius en Saba bestaat voor een belangrijk deel uit medewerkers die niet van die eilanden afkomstig zijn. Een aanzienlijk deel wordt gevormd door KMar-personeel met een Europees Nederlandse achtergrond dat tijdelijk is uitgezonden, en door personen afkomstig uit Curaçao, Aruba en Bonaire. Er bestaat een discrepantie tussen het Engels zoals dat op Sint Eustatius en op Saba wordt gesproken en de beheersing van het

Engels door het politiepersoneel dat niet van die eilanden afkomstig is. Wanneer burgers schriftelijk worden geïnformeerd over bijvoorbeeld hun rechten wanneer zij worden gedagvaard, gebeurt dat uitsluitend in het Nederlands.

Niet alleen bij het KPCN, maar ook bij het OM werken Europese Nederlanders.

De Raad meent dat van hen verwacht mag worden dat zij laten zien dat zij werken ten behoeve van de lokale gemeenschap. Daarvoor is van belang dat zij zich verdiepen in de lokale cultuur en gemeenschap, en de verbinding daarmee aangaan. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de landstaal. Uitgangspunt voor Europese Nederlanders die in Caribisch Nederland gaan werken moet volgens de Raad zijn, dat zij zich de landstaal eigen maken. Binnen en buiten KPCN en OM werd in dit onderzoek meermalen het belang van een beheersing van de landstaal en kennis van en begrip voor de lokale cultuur benadrukt. De inzet moet, om de termen van de respondent bij het KPCN te gebruiken dus niet zijn 'aanpassen', maar 'inpassen'. De Raad onderschrijft deze gedachte.

Begrip van de cultuur en beheersing van de taal bevorderen de kwaliteit en de effectiviteit van het functioneren van de Europese Nederlander in Caribisch Nederland. Het risico van misverstanden in de directe communicatie met burgers en binnen de werkomgeving wordt gereduceerd. Zowel de gemeenschap als de werkomgeving herkent en waardeert de Europese Nederlander die respect voor zijn nieuwe werk- en leefomgeving toont. Binnen zijn organisatie zal het draagvlak voor het overnemen van in Europees Nederland opgedane kennis of ervaring toenemen, wanneer dat respect wordt getoond. Als vertegenwoordiger van de instantie waar hij werkzaam is, is de Europese Nederlander ook het gezicht van die organisatie in contacten met burgers of anderszins. In al deze gevallen heeft de wijze waarop en mate waarin de Europese Nederlander blijk geeft van lokale verbondenheid invloed op de consequenties die meertaligheid in Caribisch Nederland op de rechtshandhaving heeft.

Voor in Caribisch Nederland bij het KPCN of het OM aantredende Europese Nederlanders doet zich binnen de werkomgeving niet de noodzaak voor zich de landstaal eigen te maken. De werkomgeving gebruikt als voertaal het Nederlands vanwege de aanwezigheid van Europese Nederlanders. De Raad acht dit verklaarbaar, maar niettemin opmerkelijk.

Het ontbreekt nieuwkomers veelal niet aan voornemens om zich in de lokale cultuur te verdiepen, een plaats te vinden in de lokale gemeenschap en zich de voertaal eigen te maken. De nieuwe omgeving geeft echter weinig prikkels om daar vorm aan te geven. Het is voor een belangrijk deel van persoonlijkheden en intrinsieke motivatie afhankelijk of men de brug weet te slaan. Het frequente gebruik van het Nederlands in de werk- en privéomgeving en de aanwezigheid van veel Nederlanders biedt alle gelegenheid om het Nederlandse leven in Caribisch Nederland voort te zetten.

De Raad meent, dat van mensen die vanuit Nederland bij een instantie binnen de rechtshandhaving in Caribisch Nederland gaan werken, verwacht mag worden dat zij zich in de lokale cultuur verdiepen, en geëist mag worden dat zij zich de spreektaal eigen maken. Het gaat voor wat betreft dit laatste om een wettelijke eis, opgenomen in de Wet materieel ambtenarenrecht BES. De Raad ziet geen reden om dit uitgangspunt niet te hanteren en niet aan deze bepaling te voldoen wanneer het gaat om uitzendingen. Tot nu toe blijft het in de

praktijk te vaak bij goede voornemens en ontbreekt het aan het naleven van die wettelijke bepaling.

Een deel van de Europese Nederlanders wordt voordat het dienstverband in Caribisch Nederland begint, geïnformeerd over culturele aspecten van de nieuwe werk- en leefomgeving. De Raad vindt het een gemis dat voorafgaand aan een uitzending naar of indiensttreding in Caribisch Nederland geen cursussen worden aangeboden waarin de eerste lokale taalvaardigheden kunnen worden opgedaan.

Binnen het KPCN en het OM, maar ook bij andere overheidsinstanties, stroomt frequent personeel in dat afkomstig is uit Europees Nederland. Dat staat steeds voor praktische uitdagingen en valkuilen die voorgangers al hebben ervaren, maar ook voor het vinden van een positie binnen de nieuwe werk- en leefomgeving. Europese Nederlanders met jarenlange, soms decennialange ervaringen in Caribisch Nederland kennen de valkuilen en zien hoe nieuwkomers daar mee omgaan. De Raad onderschrijft graag de suggestie om die kennis beschikbaar te stellen aan nieuwkomers. Daarbij denkt de Raad aan een vorm van begeleiding waarbij nieuwkomers gewezen worden op risico's, keuzes, gevolgen van keuzes en wenselijkheden. Het is uiteindelijk aan de nieuwkomer zelf om aan zijn nieuwe bestaan vorm te geven.

Het KPCN let bij de selectie van kandidaten uit Europees Nederland op de culturele sensitiviteit en stelt bij het aannemen van personeel uit Europees Nederland voor het korps de eis dat men binnen een jaar de landstaal dient te verstaan. Op Bonaire worden Europese Nederlanders die bij het korps werken gestimuleerd om taalcursussen te volgen. De werkgever betaalt en faciliteert deze. Alhoewel naar het oordeel van de Raad vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de toetsbaarheid en de handhaafbaarheid van de in de aanstellingsbesluiten opgenomen eis, heeft de Raad veel waardering voor het duidelijke signaal dat het korps hierdoor afgeeft.

Een beperkte beheersing van de landstaal mag geen reden zijn om deze daar waar mogelijk niet te gebruiken; wie wacht tot hij het Papiaments of het pidgin-Engels tot in perfectie beheerst voordat hij het gaat gebruiken komt aan dat gebruik niet toe. Voor zich spreekt dat voor sommigen zal gelden dat schroom moet worden overwonnen, voor iedereen zal gelden dat men zelf de afweging moet maken of men in een concreet geval de beheersing van de landstaal voldoende acht om deze in een concreet geval te gebruiken. Wie, om te beginnen in informele en collegiale contacten, het Papiaments gebruikt zal volgens veel geïnterviewden waardering en steun, en zelden hoon ervaren.

Onder Caribisering verstaat de Raad meer dan het doen toenemen van het aantal personen met 'roots' in Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Sint Maarten en Aruba in (sleutel)posities in de instanties binnen de rechtshandhaving van die landen. De Raad verstaat in dit onderzoek onder Caribisering ook de mate waarin instanties binnen het stelsel van de rechtshandhaving en personen die daar werkzaam zijn bijdragen aan het herkennen van dat stelsel door burgers als 'eigen'. Etniciteit en rechtspositie zijn in dat kader niet de enige factoren die van belang zijn.

De Raad constateert zowel ten aanzien van het KPCN als het OM beleid dat is gericht op het doen toenemen van het aantal personen met wortels in de Caribische delen van het Koninkrijk. De Raad juicht dit toe.

Nog lang zal een aantal posities in beide instanties evenwel worden bezet door personen die van elders, voor een belangrijk deel uit Europees Nederland, komen. De wijze waarop door de bevolking tegen instanties in de rechtshandhaving wordt aangekeken, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin het optreden van deze personen als adequaat in de omgeving wordt gewaardeerd. Begrip voor de cultuur en kennis van de taal zijn daarbij belangrijk.

De dominantie van het Nederlands als de formele rechtstaal, met name wanneer het gaat om het geschreven woord, ziet de Raad als een gegeven. Die dominantie dient evenwel niet groter te zijn dan noodzakelijk. Het reduceren van het gebruik van het Nederlands als gesproken taal ten faveure van de landstaal bevordert dat de gemeenschap het stelsel van rechtshandhaving en het functioneren van instanties en personen daarin als 'eigen' herkent.

Kennis van de cultuur en beheersing van de landstaal verhoogt de kwaliteit van de communicatie van personen met een functie binnen de rechtshandhaving en de burger met wie zij in aanraking komen. De kans op inhoudelijke misverstanden of onbegrip wordt kleiner, maar bovenal ervaart de burger bij de functionaris die van elders komt maar laat zien dat hij de cultuur begrijpt en de landstaal beheerst, respect voor de cultuur van het land waar wordt gewerkt. Op het belang hiervan werd de Raad in dit onderzoek vanuit alle hoeken gewezen, ook die van Europese Nederlanders die er naar eigen inzicht onvoldoende in waren geslaagd de verbinding met de lokale gemeenschap en de lokale cultuur te vinden.