



# Grenscontrole in Curaçao

December 2013

## **Colofon**

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2013

Maand: December

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: [www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

# Inhoudsopgave

Colofon .....	2
Inhoudsopgave.....	3
Lijst met gebruikte afkortingen .....	4
Voorwoord .....	5
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen .....	6
1. Inleiding.....	12
1.1. De aanleiding.....	12
1.2. Doelstelling.....	14
1.3. Onderzoeksvraag .....	14
1.4. Afbakening.....	15
1.5. Onderzoeksozet .....	15
1.6. Leeswijzer .....	16
2. De bevindingen met betrekking tot de grenscontrole in Curaçao .....	17
2.1. Inleiding.....	17
2.2. Wetgeving en richtlijnen.....	17
2.2.1. Structuur.....	17
2.2.2. De autoriteit .....	22
2.2.3. De ambtenaren .....	25
2.3. De dienst(en) .....	29
2.3.1. Het KPC.....	29
2.3.2. De Kustwacht.....	31
2.4. De samenwerking .....	33
2.4.1. De diensten.....	33
2.4.2. De landen .....	38
3. Conclusies en aanbevelingen .....	42
BIJLAGE I: Lijst van geïnterviewde personen .....	45
Bijlage II: Lijst van Geraadpleegde Documenten.....	46

## Lijst met gebruikte afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Border Management System
FMS	Foreigner Management System
HIG	Herziene instructies aan de Gezaghebbers
JVO	Justitieel vierpartijoverleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
LTU	Landsverordening toelating en uitzetting
OM	Openbaar Ministerie
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RST	Recherche Samenwerkingsteam
Tb.	Toelatingsbesluit

## Voorwoord

In zijn jaarplan 2013 heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) vastgesteld dat één van zijn onderzoeken betrekking zal hebben op de grenscontrole op het personenverkeer. Dit rapport regardeert de grenscontrole in Curaçao. Het betreft het eerste onderzoek van de Raad over dit onderwerp. De Raad wenst de grenscontrole inzichtelijk te maken, zodat de mogelijke knelpunten kunnen worden geconstateerd. Centraal in dit onderzoek staan de aspecten van de bevoegdheidsverdeling, de samenwerking en de besluitvorming. De Raad constateerde dat de bevoegdheden van de grensbewakers niet is geregeld en dat verdeling van deze bevoegdheden en de wijze van besluitvorming niet transparant is. De Raad constateerde ook dat verbetering van de samenwerking tussen de partners in de grenscontrole nodig is. De Raad zal naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek aanbevelingen doen ter verbetering van de grenscontrole in Curaçao. De Raad hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan de verbetering van de grenscontrole in Curaçao.

De Raad spreekt zijn waardering uit voor de personen en organisaties die een bijdrage hebben geleverd om dit onderzoek te realiseren.

*DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING*

**Mr. J.J. van Eck, voorzitter**

**Mr. G.H.E. Camelia en**

**Mr. F.E. Richards.**

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### De bevoegdheidsverdeling

De regelingen met betrekking tot de grenscontrole in Curaçao zijn in de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU), het Toelatingsbesluit en de HIG opgenomen. Daarnaast is er een protocol met de KMar, een onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen en een onderlinge regeling betreffende verwerking politiegegevens die bepalingen bevat die van belang zijn voor een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid en het grensbeheer van de landen.

De Minister van Justitie is de bevoegde autoriteit met betrekking tot de grenscontrole. De grenscontrole in Curaçao, met name controle met betrekking tot personenverkeer, wordt in Curaçao bij de havengebieden, de luchthaven en op zee verricht. De grenscontrole bij de haven en de luchthaven geschiedt door de ambtenaren grensbewaking ingedeeld binnen het KPC. Deze ambtenaren zijn buitengewone agenten van politie.

Bij de uitoefening van de werkzaamheden met betrekking tot de grenscontrole door de ambtenaren van de grensbewaking ingedeeld binnen het KPC worden een aantal bevoegdheden uitgeoefend zonder een expliciete wettelijke grondslag. Naar het oordeel van de Raad biedt de wet en regelgeving in dit aspect onvoldoende inzicht in de bevoegdheden die door ambtenaren belast met de grenscontrole kunnen worden uitgeoefend. Tevens is de Raad van oordeel dat niet wordt voldaan aan het vereiste om de beslissing om toegang te weigeren schriftelijk in een beschikking vast te leggen.

Op zee geschiedt de grenscontrole door de ambtenaren van de Kustwacht. De operationele ambtenaren van de Kustwacht zijn ook buitengewone agenten van politie. De leden van de Kustwacht zijn belast met de maritieme grenscontrole.<sup>1</sup> Hun bevoegdheden worden toegekend door het betrokken land op grond van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor

---

<sup>1</sup> Artikel 2 lid 3 onder c van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

de toepassing van hun bevoegdheden in Curaçao zijn deze ambtenaren benoemd tot buitengewone agenten van politie.

## **De besluitvorming**

De Raad heeft geconstateerd dat de ambtenaren van de grensbewaking bij de haven en luchthaven opdrachten krijgen met betrekking tot grenscontrole. Deze opdrachten worden gegeven door de bevoegde autoriteit en door de lijnmanagers van het KPC. De Raad heeft geconstateerd dat er geen voorschriften en richtlijnen bestaan die regels bevat over de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan deze bevoegdheid.

De Raad is van oordeel dat de besluitvorming ten aanzien van grenscontrole van vreemdelingen transparant moet zijn. De Raad acht het noodzakelijk in het kader van transparantie dat er bepalingen in het leven worden geroepen die;

- a. in de verdeling van de bevoegdheden voorzien;
- b. expliciet bepalen welke politieambtenaren bevoegd zijn tot het weigeren van de toegang;
- c. de mogelijkheid tot intrekking van de beslissing tot weigering van de toegang regelen;
- d. bepalen wie bevoegd is tot intrekking van de weigering van de toegang;
- e. expliciet bepalen welke ambtenaar bevoegd is om de schriftelijke beschikking met betrekking tot de weigering van toegang af te geven.

## **De samenwerking**

Er is een samenwerkingsverband tussen verschillende entiteiten en diensten in Curaçao op het gebied van grenscontrole. Met uitzondering van de KMar bestaan er geen formele samenwerkingsverbanden met de andere diensten zoals de Toelatingsorganisatie, de Kustwacht en het Bevolkingsbureau. Het KPC meent dat nadelen zijn verbonden aan strakke geformaliseerde afspraken en ingestelde stuurgroepen. Het instellen van formele overlegstructuren zou met zich kunnen meebrengen dat hoge functionarissen zitting gaan nemen in deze overlegstructuren en hun eigen dienstbelang zouden kunnen laten prevaleren boven het gemeenschappelijk belang. Het Korps geeft de voorkeur aan een informele

samenwerking, aangezien de betrokken organisaties in een dergelijke situatie zich niet gebonden voelen aan strakke geformaliseerde afspraken. Het is de Raad niet duidelijk waarom een formele samenwerking niet wenselijk zou zijn, maar de Raad juicht een effectieve samenwerking toe. Derhalve hoopt de Raad dat de samenwerking wordt voortgezet en waar nodig geïntensiveerd.

De Raad constateerde dat het samenwerkingsverband met de KMar goed verloopt. Er is echter ruimte om deze overeenkomst beter te benutten. Er wordt geen gebruik gemaakt van de expertise van de KMar om de lokale grensbewakers op te leiden. Er vindt hierdoor geen kennisoverdracht plaats.

De Raad is van oordeel dat de samenwerking tussen de Toelatingsorganisatie en de Kustwacht moet worden verbeterd. Er is geen digitale verbinding tussen de grenscontrole en de toelatingsorganisatie. Dit is niet bevorderlijk voor de effectiviteit van de grenscontrole. Hierdoor wordt veel tijd besteed aan het tekefonisch of schriftelijk opvragen van informatie.

Het aantal controle in samenwerking met de Kustwacht is beperkt. Er zijn aanwijzingen dat personen via de baaien van Curaçao vertrekken of binnenkomen zonder dat de nodige toegangscontroles worden uitgevoerd. De recent aangepaste radarapparatuur in het Joint Rescue & Coordination Center zal naar verwachting leiden tot betere controle van illegale vaarbewegingen. De Raad is van oordeel dat voor een effectieve inzet van deze apparatuur een digitale verbinding tussen de Kustwacht en het KPC nodig is.

De Kustwacht heeft toegang tot het Actpol-systeem. De Kustwacht gebruikt het z.g. Bedrijfsprocessen systeem (BPS) en krijgt in 2014 toegang tot het ACTPOL-systeem. Naar oordeel van de Raad wordt hierdoor niet aan de behoefte van de Kustwacht om informatie over grenscontrole te verkrijgen voldaan aangezien niet het Actpol systeem maar het BMS systeem voor dit doel wordt gebruikt. Dit maakt de inzage van gegevens met betrekking tot de grenscontrole onmogelijk. Volgens het KPC kan de Kustwacht indien de noodzaak daartoe bestaat een verzoek indienen bij het Korps om informatie te verkrijgen uit het Border Management System. De Raad acht hier ruimte aanwezig voor verbetering van de samenwerking door ondermeer nadere afspraken hieromtrent te maken.



Het is de Raad gebleken dat de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen niet is geïmplementeerd. De Raad heeft bijvoorbeeld niet kunnen vaststellen of het land Curaçao een vreemdelingenautoriteit, zoals bedoeld in artikel 4 van de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen heeft aangewezen. Er is slechts een visumoverleg op operationeel niveau. Dit overleg vloeit echter niet voort uit de onderlinge regeling. Er wordt niet voldaan aan de eis om twee keer per jaar te overleggen over onder meer de werkmethoden. De Raad concludeert dat de samenwerking tussen de landen vatbaar is voor verbetering en dat er geen uitvoering wordt gegeven aan de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen.

## **Conclusies**

De Raad concludeert dat wetgeving aangaande de grenscontrole niet volledig wordt geïmplementeerd. De onderlinge regeling met betrekking tot de vreemdelingenketen en de daarmee samenhangende onderlinge regeling betreffende de verwerking van politiegegevens wordt niet geïmplementeerd. Verder is de Raad van oordeel dat een aantal bevoegdheden, zoals vermeld in paragraaf 2.2.3, dat door de grensbewakers worden toegepast bij wet moeten worden geregeld. De Raad is ook van oordeel dat de regeling over de uitreiking van een beschikking tot weigering moet worden aangepast. De Raad concludeert voorts dat een betere controle op het vertrek en aankomst van vaartuigen via de aangewezen baaien moet plaatsvinden en dat handhavend tegen de overtreeders moet worden opgetreden.

De wijze waarop de verdeling van de bevoegdheden en besluitvorming tussen de autoriteit en de ambtenaren belast met de grenscontrole bij de haven en de luchthaven plaatsvindt, is niet transparant. Een aantal bevoegdheden van de grensbewakers zijn niet expliciet in de wet vermeld en er zijn geen werkprocessen c.q. richtlijnen die de uitvoering van werkzaamheden inzichtelijk maakt. Naar het oordeel van de Raad bestaat hierdoor onvoldoende transparantie in de bevoegdheden die door ambtenaren belast met de grenscontrole worden uitgeoefend. De Raad concludeert dat niet wordt voldaan aan het wettelijke vereiste dat de weigering schriftelijk moet geschieden.

De Raad concludeert dat de wijze waarop binnen het KPC de verdeling van de bevoegdheden en de wijze van besluitvorming plaatsvindt onoverzichtelijk is en voor de nodige misverstanden kan zorgen. Het aantal functionarissen dat binnen de unit vreemdelingen besluiten kan nemen ten aanzien van toegang is niet begrensd. Er zijn naast de teamleiders vier functionarissen die in de praktijk opdrachten aan de grensbewakers geven. De Raad acht dit niet wenselijk en is van mening dat de grensbewakers hierdoor tegenstrijdige opdrachten kunnen krijgen.

De Raad acht het in het kader van transparantie noodzakelijk dat er regelgeving komt die;

- a. in de toekenning van de bevoegdheden voorzien;
- b. expliciet bepalen welke dat de ambtenaren van de grensbewaking en de politie bevoegd zijn tot het weigeren van de toegang en politieambtenaren in welke functie daartoe bevoegd zijn;
- c. de mogelijkheid tot intrekking van de beslissing tot weigering van de toegang regelen;
- d. bepalen wie bevoegd is tot intrekking van de weigering van de toegang;
- e. expliciet bepaalt welke ambtenaar bevoegd is om de schriftelijke beschikking met betrekking tot de weigering van toegang af te geven.

De Raad concludeert dat de samenwerking tussen de diensten sterk verbeterd moet worden. Er is geen digitale verbinding tussen de grenscontrole en Toelatingsorganisatie. Dit komt niet ten goede van de kwaliteit van de grenscontrole. Gezamenlijke controles tussen KPC en Kustwacht vinden niet frequent plaats. De Raad concludeert dat de samenwerking tussen het KPC en de Kustwacht voor verbetering vatbaar is.

De samenwerking met de KMar verloopt naar oordeel van de Raad goed maar zou beter kunnen worden benut. De KMar wordt ingezet bij de grens ten einde documentenonderzoek te verrichten. Er wordt echter geen gebruik gemaakt van de expertise van de KMar om de lokale grensbewakers op te leiden of om anderszins overdracht van kennis te laten plaatsvinden.

De Raad concludeert dat de samenwerking tussen de landen niet voldoet aan de eisen zoals die gesteld worden in de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de

vreemdelingenketen. ICT-systemen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Naar het oordeel van de Raad is een effectieve samenwerking imperatief voor de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel als één van de belangrijke doelen van de grenscontrole.

## **Aanbevelingen**

### Aan de Minister

1. Draag ervoor zorg dat expliciete bevoegdheden aan de ambtenaren van de grensbewaking worden toegekend;
2. Draag zorg voor de implementatie van de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen waarbij de onderlinge afstemming van de ICT-structuur als prioriteit behoort te gelden en de implementatie van de onderlinge regeling betreffende verwerking politiegegevens;
3. Draag ervoor zorg voor dat er transparante richtlijnen worden uitgevaardigd met betrekking tot weigering van de toegang aan vreemdelingen;
4. Verbeter de digitale uitwisseling van gegevens tussen grensbewakingsinstanties c.q. maakt het mogelijk dat informatie tussen ketenpartners adequaat wordt uitgewisseld;
5. Draag zorg voor de nodige aanpassing van artikel 2, vierde lid van de Tb. en de voortzetting van de wijzigingen van de HIG;
6. Draag zorg dat de samenwerking met KMar beter wordt benut;
7. Draag zorg voor de instelling van de werkgroep mensenhandel- mensensmokkel.

### Ten aanzien van de diensten

1. Bevorder de samenwerking met andere diensten die betrokken zijn bij de grenscontrole;
2. Draag ervoor zorg dat deze samenwerking zoveel mogelijk schriftelijk worden vastgelegd;
3. Draag zorg voor een betere controle opdat het vertrek en aanmeer van vaartuigen op de aangewezen baaien geschiedt en dat handhavend tegen overtreders wordt opgetreden.

# 1. Inleiding

## 1.1. De aanleiding

In het jaarplan van de Raad is bepaald dat hij in 2013 bij die diensten die een taak hebben bij de feitelijke grensbewaking een onderzoek zal doen naar de aspecten bevoegdheidsverdeling, besluitvorming en samenwerking.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad voor de rechtshandhaving (verder de Raad) in de landen belast met algemene inspectie van verschillende justitiële entiteiten in de landen, onder andere de politie. Het inrichtingsplan van het Korps Politie Curaçao (verder het KPC) vermeldt dat de processen “Handhaving” en “Noodhulp” bij de basis politiezorg in de zorggebieden ondersteund worden met aanvullende politietaken, onder andere, die van Vreemdelingendienst.<sup>2</sup> Conform het inrichtingsplan van het KPC is de specialist vreemdelingen belast met de werkzaamheden met betrekking tot de grenscontrole.<sup>3</sup>

Het begrip ‘toegang’ moet worden onderscheiden van het begrip ‘toelating’. Onder toegang moet in het vreemdelingenrecht (ook vermeld in de HIG) het feitelijk binnenkomen in Curaçao door het passeren van de grens of van de personencontrole op lucht- en zeehavens worden verstaan. Toegang heeft betrekking op een feitelijk geografisch gegeven en houdt geen rechtmatig verblijf in.

‘Toelating’ betekent daarentegen dat de autoriteiten instemmen met een verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd van een vreemdeling in Curaçao.

Uit de wettelijke bepalingen blijkt dat dat wettelijke vereisten voor toelating bepalend zijn bij de grenscontrole. Derhalve kunnen de begrippen “toegang” en “toelating” niet los van elkaar worden gezien.

Daarnaast bepaalt de Rijkswet Kustwacht dat de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint

---

<sup>2</sup> Inrichtingsplan Korps Politie Curacao, § 4.5.4., derde versie, d.d. 15 juni 2010.

<sup>3</sup> In de laatste versie van het concept Landsverordening houdende vaststelling van een aanvullende regeling inzake de taak, de organisatie, de bevoegdheden en het beheer van het Korps Politie Curaçao (Politierегeling 2012), die door de vakbonden en de minister van justitie werd geaccordeerd, is grensbewaking en toezicht als organisatieonderdeel van het Korps Politie Curaçao opgenomen.

Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba grensbewaking als één van haar taken heeft.

Bij de bewaking van de landsgrenzen zijn verschillende organisaties betrokken, zoals de politie, het RST, het Openbaar Ministerie (OM), de Kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de vreemdelingendienst en de Nieuwe Toelatingsorganisatie. Het is van groot belang dat de taken en bevoegdheden van deze diensten helder zijn geregeld en dat deze diensten nauw samenwerken.

Om verschillende redenen is een adequate grensbewaking voor Curaçao van groot belang. Door hun relatieve welvaart zijn het aantrekkelijke eilanden voor illegale immigranten uit omliggende landen. Door hun geografische ligging zijn de eilanden aantrekkelijke doorgangsoorden voor reizigers en goederen tussen het Caribische gebied, Noord- en Zuid-Amerika en Europa. De aanwezigheid van internationale luchthaven in Curaçao draagt daaraan bij. Daarnaast kent het eiland vele baaien waar boten kunnen aanleggen om personen of goederen aan land te brengen.

Uit verschillende studies is gebleken dat de bewaking van de grenzen niet zonder problemen verloopt en dat tekortkomingen daarin de bestrijding van criminaliteit ernstig bemoeilijken. Een gedegen controle op het 'personenverkeer' bij de landsgrenzen voorkomt de illegale binnenkomst en verblijf van vreemdelingen.

Met betrekking tot de grensbewaking gelden verschillende wettelijke regelingen. Voor wat betreft personencontrole gaat het met name om de Landsverordening toelating en uitzetting (verder LTU), het daaruit voortvloeiende Toelatingsbesluit (verder Tb) en de de zogenoemde 'Herziene instructies aan de gezaghebbers' (verder HIG). Daarnaast zijn er ten aanzien van de samenwerking tussen de landen op het gebied van vreemdelingenketen verschillende bepalingen opgenomen in een onderlinge regeling met betrekking tot samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen.

## 1.2. Doelstelling

De Raad beoogt met dit onderzoek inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de organisatie van de controle op het ‘personenverkeer’ in het land Curaçao is ingericht ten einde de mogelijke beletsels die een adequate de bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en – smokkel belemmeren in kaart te brengen. Indien mogelijk zullen door de Raad aanbevelingen worden gedaan om de grenscontrole te verbeteren.

De Raad verstaat onder de controle op het ‘personenverkeer’: de wijze waarop de controle plaatsvindt bij de grenzen van Curaçao (zee en lucht). De activiteiten die in dit verband worden verricht hebben betrekking op de toegang van personen tot het grondgebied van Curaçao.

## 1.3. Onderzoeksvraag

De Raad zal het geplande onderzoek toespitsen op beantwoording van de volgende centrale vraag:

*Voldoet de grenscontrole in Curaçao aan de planvorming?*

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Op welke wijze wordt de bevoegdheidsverdeling geregeld?*
  - a) *Welke wetgeving is hierop van toepassing?*
  - b) *Welke richtlijnen zijn hierop van toepassing?*
  - c) *Welke diensten zijn hierbij betrokken?*
  
2. *Op welke wijze wordt de samenwerking geregeld?*
  - a) *Welke diensten zijn hierbij betrokken?*

*b) Zijn er andere landen hierbij betrokken?*

*c) Zijn er andere entiteiten die hierbij betrokken worden?*

3. *Op welke wijze vindt de besluitvorming plaats?*

*a) Welke autoriteiten zijn er hierbij betrokken?*

*b) Welke ambtenaren zijn hierbij betrokken?*

## **1.4. Afbakening**

Het onderzoek naar de grenscontrole ‘personenverkeer’ heeft betrekking op de periode januari 2011 tot en met juni 2013. Deze tijdspanne is genomen in verband met de representativiteit van het onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot het ‘personenverkeer’.

Het toelatingsbeleid, het terugkeerbeleid en de handhaving van de vreemdelingenwetgeving anders dan bij de grenscontrole van ‘personenverkeer’, vormen geen onderwerp van deze inspectie.

## **1.5. Onderzoeksopzet**

Het onderzoek is uitgevoerd zowel in Curaçao als in Sint Maarten en de BES-eilanden. Er is een onderzoeksteam ingesteld, bestaande uit inspecteurs van de Raad voor de rechtshandhaving die elkaar wederzijds hebben ondersteund door onder andere het uitwisselen van gegevens en expertise.

Het onderzoeksteam heeft om de hierboven genoemde deelvragen systematisch te kunnen beantwoorden een juridisch en literatuuronderzoek uitgevoerd. De relevante wettelijke regelingen zijn bestudeerd. Vervolgens zijn de inrichtingsplannen en andere relevante documenten met betrekking tot ‘personenverkeer’ onder de loep genomen. Om het beeld te completeren zijn de verschillende leidinggevendenden betrokken bij de beleidsvorming en medewerkers belast met uitvoering van de grenscontrole geïnterviewd.

## **1.6. Leeswijzer**

Dit rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Na de samenvatting, conclusies en aanbevelingen komen in het inleidende, eerste hoofdstuk, de aanleiding en doelstelling van het onderzoek aan de orde. Het tweede hoofdstuk bevat de bevindingen met betrekking tot de thema's van het onderzoek te weten de bevoegdheidsverdeling, de samenwerking en de besluitvorming. Tot slot behelst het derde hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.



## 2. De bevindingen met betrekking tot de grenscontrole in Curaçao

### 2.1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk werden de wettelijke regelingen genoemd die betrekking hebben op het personenverkeer in Curaçao. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek verwerkt. De aandacht zal worden besteed aan de wijze waarop de bevoegdheden tussen de bij de grensbewaking betrokken diensten en organisaties zijn verdeeld, de toepassing van deze bevoegdheden (besluitvorming) en de samenwerkingsverbanden.

### 2.2. Wetgeving en richtlijnen

#### 2.2.1. Structuur

Artikel 4 van de Staatsregeling van Curaçao bepaalt dat de toelating en de uitzetting van vreemdelingen bij landsverordening wordt geregeld. Deze regels zijn vastgesteld in de LTU. Op grond van deze landsverordening zijn er nadere regels gesteld in het Tb. Het Tb. schrijft voor dat nadere regels kunnen worden vastgesteld bij ministeriële beschikkingen met algemene werking. Het betreft regelingen met betrekking tot reisdocumenten, visum, voldoende middelen van bestaan, het verrichten van arbeid, de waarborgsom en de 'embarcation disembarcation card' (ED-kaart). Tevens zijn er richtlijnen vastgesteld in de HIG.

De LTU regelt ondermeer het verlenen van vergunningen tot tijdelijk verblijf en tot verblijf in Curaçao. Artikel 6 van de LTU bepaalt dat niemand in Curaçao mag worden toegelaten zonder vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf, behoudens de personen op wie de landsverordening niet van toepassing is (nvt-ers) en de personen die van rechtswege zijn toegelaten. In artikel 1 van de LTU wordt de categorie van de Nederlanders opgesomd waarop deze wet niet van toepassing is (nvt-ers). Het zijn de volgende personen:

- a. Nederlanders, in Curaçao geboren;
- b. Nederlanders, vóór 1 januari 1986 in Aruba geboren, die op 1 januari 1986 in de

- Nederlandse Antillen en vóór 10 oktober 2010 in Curaçao hun woonplaats hadden;
- c. Nederlanders, vóór 10 oktober 2010 op Bonaire, Saba, Sint Eustatius of in Sint Maarten geboren, die op 10 oktober 2010 in Curaçao hun woonplaats hadden;
  - d. de kinderen van de onder a, b en c genoemde Nederlanders.

De volgende categorie van personen worden ingevolge artikel 3 van de LTU van rechtswege toegelaten:

1. personen van overheidswege uitgezonden, zolang zij in overheidsdienst zijn;
2. personen, die in dienst zijn geweest van Curaçao of vóór 10 oktober 2010 in dienst waren van de Nederlandse Antillen of het eilandgebied Curaçao en uit dien hoofde pensioen of uitkering bij wijze van pensioen genieten, alsmede de niet hertrouwde weduwen van zodanige personen;
3. in Curaçao als zodanig toegelaten beroepsconsuls, beroepsconsulaire ambtenaren en ander consulaire personeel;
4. militairen, gedurende de tijd dat zij in Curaçao zijn gestationeerd;
5. opvarenden van tot de zee- of luchtmacht van enige mogendheid behorende schepen of luchtvaartuigen, gedurende de tijd, dat Curaçao met toestemming van de bevoegde autoriteit wordt aangedaan;
6. de meerderjarige Nederlanders, niet genoemd in artikel 1 van de LTU, die ten genoegen van de Minister van Justitie aantonen dat zij beschikken over:
  - a. een verklaring van goed gedrag gedurende de laatste vijf jaar, afgegeven door het bevoegde gezag binnen twee maanden voor hun aankomst in Curaçao of een schriftelijke verklaring waaruit genoegzaam van hun gedrag blijkt;
  - b. huisvesting en voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien overeenkomstig bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader te stellen regels;
  - c. de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot en minderjarige kinderen van de onder a, b, c en d genoemde personen;
  - d. de minderjarige kinderen van de in onderdeel f genoemde personen, mits zij de Nederlandse nationaliteit hebben en één van de ouders die het ouderlijk gezag uitoefent aan de voorwaarden, genoemd in onderdeel f, voldoet;
  - e. personen, in Curaçao geboren, die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten, mits zij

de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt, en sedert hun geboorte onafgebroken in Curaçao zijn toegelaten geweest.

De artikelen 22 tot en met 25 van de LTU zijn van toepassing op de nvt-ers. Deze bepalingen hebben betrekking op de verplichting ten aanzien van gezagvoerder, de reder of de luchtvaartmaatschappij, de bevoegdheden die de ambtenaren kunnen toepassen en de strafbepalingen. De uitsluiting geldt ook niet met betrekking tot een aantal bevoegdheden die uitgeoefend kunnen worden door personen die krachtens landsbesluit met de toezicht zijn belast.

Artikel 2, eerste lid, van het Tb. bepaalt dat toeristen zonder vergunning tot tijdelijk verblijf Curaçao mogen binnenkomen en alhier gedurende een periode van maximaal dertig dagen kunnen verblijven. Voor toeristen die vóór binnenkomst in het bezit dienen te zijn van een visum geldt eveneens een periode van maximaal dertig dagen, tenzij hun visum is uitgegeven voor een kortere termijn.

Het derde lid van het eerdergenoemd artikel vermeldt dat toeristen onderworpen zijn aan de bepalingen die gelden voor personen, die tot tijdelijk verblijf zijn toegelaten. De voorwaarden om een vergunning tot tijdelijk verblijf te verkrijgen zijn in artikel 3 van het Tb. opgesomd. Deze voorwaarden zijn:

- een bij ministeriële beschikking toegelaten reisdocument;
- een geldig visum, indien hij behoort tot de categorie van visumplichtige staatsburgers van bij landsbesluit daartoe bepaaldelijk aangewezen landen;
- een pokkenvaccinatiebewijs, niet ouder dan drie jaar of een geneeskundige verklaring dat vaccinatie om medische redenen niet kan geschieden, met vermelding van die redenen, indien betrokkene in de zin van de Internationale Gezondheidsregeling afkomstig is uit een met pokken besmet gebied;
- een retourpassagebiljet of een passagebiljet naar elders buiten Curaçao;
- de nodige documenten om naar het land van herkomst te kunnen terugkeren dan wel om naar elders te kunnen doorreizen (visa etc.);

Verder wordt het volgende vereist:

- betrokkene moet over voldoende middelen van bestaan beschikken om gedurende zijn verblijf in Curaçao in zijn onderhoud te kunnen voorzien en zulks bij aankomst in Curaçao desgevraagd aantonen;
- betrokkene zal zich op verzoek van de ontschepingsambtenaar bij de Toelatingsorganisatie Curaçao melden, teneinde zo nodig een schriftelijk bewijs van de vergunning tot tijdelijk verblijf in ontvangst te nemen en/of schriftelijk te verklaren, dat de voorwaarden, waaronder hij in Curaçao mag verblijven, hem bekend zijn;
- betrokkene mag geen werk verrichten, zoeken of aannemen zonder uitdrukkelijke toestemming van de autoriteit, die de tijdelijke verblijfsvergunning heeft verleend;

Ingevolge artikel 2, vierde lid, van het Tb. kan aan toeristen die als ongewenst worden beschouwd, door of namens de Minister van Justitie, de binnenkomst worden geweigerd of een langer verblijf worden ontzegd. Volgens dit artikel kan tegen een zodanige beslissing niet in beroep worden gegaan.

De instructie (HIG) bevat bepalingen ten aanzien van onder andere de wijze waarop de grenscontrole in Curaçao moet worden uitgeoefend.

Artikel 16, eerste lid, van het Tb. bepaalt dat de gezagvoerder van een schip of luchtvaartuig verplicht is vóór zijn vertrek van Curaçao, telkenmale aan de Afdeling Vreemdelingenzaken van het Korps Politie Curaçao opgave te doen van de namen, voornamen, ouderdom en nationaliteit van de opvarenden die niet met het vaartuig of luchtvaartuig kunnen vertrekken.

Ingevolge artikel 20 van het Tb. mogen buiten de havens van Willemstad, Caracasbaai, Fuikbaai, Bullenbaai en Hato International Airport geen personen worden ontscheept.

Artikel 23, derde lid, van de LTU bepaalt dat hij die de krachtens LTU gegeven voorschriften en regelen overtreedt gestraft wordt met een geldboete van ten hoogste duizend gulden.

Door de Landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor de BES (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der

Nederlanden een onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen getroffen.

In de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen zijn er regels gesteld onder andere ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. Verantwoordelijke autoriteit en contactpunten;
2. Afstemming en informatie-uitwisseling;
3. ICT-systemen;
4. Grenstoezicht;
5. Toelating;
6. Toezicht en terugkeer;
7. Kwaliteit en professionaliteit van ambtenaren in de vreemdelingenketen;
8. Bijstandverlening;
9. Aansturing, uitvoering, rapportage en monitoring.

Door de Landen Nederland, Curaçao en Sint Maarten is ook een onderlinge regeling getroffen met betrekking tot de grens en vreemdelingentoezicht. Het betreft het 'Protocol Flexibele inzetbare pool KMar'. Daarin is bepaald dat vanuit de flexibele pool inzet geleverd kan worden op onder andere de taakvelden grenstoezicht en vreemdelingentoezicht. Het doel van de flexpool is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk via het ter beschikking stellen van rechercheurs en algemene opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee.

### **Bestaan en werking**

De LTU, het Tb. en de HIG zijn de regelingen die betrekking hebben op de grenscontrole in Curaçao. De grondslag voor de LTU is in de Staatsregeling van Curaçao opgenomen. Het Tb. vloeit voort uit de LTU. De HIG zijn de richtlijnen van de Minister die gebaseerd zijn op de eerdergenoemde wettelijke regelingen. Ten tijde van het onderzoek is gebleken dat een commissie bezig was met de evaluatie en de aanpassing van de HIG op basis van invloeden van derden, jurisprudentie, regelgeving en beleid van de minister. De evaluatie van de HIG acht de Raad een positieve ontwikkeling.

Naast deze landsregelingen zijn er er ex artikel 38 Statuut twee protocollen in het leven geroepen die betrekking hebben op de grenscontrole in Curaçao. Het betreft de 'onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen en het protocol 'Protocol Flexibele inzetbare pool KMar'.

De Raad heeft geconstateerd dat de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen, niet wordt geïmplementeerd. Er was ten tijde van het onderzoek een werkgroep belast met de invulling van de bepalingen van de onderlinge regeling op het gebied van vreemdelingenketen, waaronder ICT. In het jaar 2011 werd een concreet project opgesteld dat bij de USONA werd ingeleverd. Daarna hebben zich lange tijd geen ontwikkelingen meer voorgedaan. In het JVO de dato 21 juni 2013 werd dit onderwerp weer opgepakt. Er werd toen besloten de gezamenlijke werkgroep te reactiveren die zich over de implementatie van de onderlinge regeling op het gebied van vreemdelingenketen moest buigen. De Raad is van oordeel dat door het uitblijven van de implementatie van de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen aan de daarin gestelde normen die een effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en het grensbeheer van de landen beogen niet wordt voldaan.

Volgens het KPC voldoet de wetgeving om uitvoering te geven aan de grenscontrole. Ook de Kustwacht is van mening dat de wetgeving voldoende is om de werkzaamheden van de Kustwacht uit te voeren. De afdeling Rechtshandhaving & Liaison van de Kustwacht is belast met de evaluatie van de wetgeving. De Kustwacht draagt ervoor zorg dat het personeel bekend is met de inhoud en de toepassing van de regels bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van een actie.

### **2.2.2. De autoriteit**

De Minister van Justitie van Curaçao is het bevoegd orgaan met betrekking tot de grenscontrole. Deze bevoegdheden zijn geregeld in de LTU en het Tb. Op grond van deze regelingen heeft de minister van justitie de HIG vastgesteld.

Artikel 7 van de LTU bepaalt dat (tijdelijke) verblijfsvergunningen door of namens de Minister

van Justitie kunnen worden verleend. Wordt de vergunning verleend namens de Minister van Justitie dan geschiedt zulks door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar. Ingevolge artikel 9 van de LTU kan een vergunning door of namens de Minister van Justitie worden geweigerd. De weigeringsgronden zijn vermeld in het eerste lid van artikel 9 van de LTU onder sub a en b en zijn de volgende:

- a. de openbare orde of het algemeen belang, waaronder economische redenen mede worden begrepen;
- b. indien niet kan worden aangetoond dat degene voor wie toelating wordt verzocht over voldoende middelen van bestaan zal beschikken.

Voorts kan de vergunning tot tijdelijk verblijf en tot verblijf door of namens de Minister van Justitie bij een met redenen omklede beslissing worden ingetrokken. De grondslag voor deze bepaling is artikel 14, eerste lid, van de LTU. De intrekking kan plaatsvinden indien:

- a. een onherroepelijk geworden veroordeling terzake van overtreding van artikel 24 of artikel 25 van deze landsverordening;
- b. op grond van een onherroepelijk geworden veroordeling terzake van een misdrijf tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van drie maanden of langer;
- c. met het oog op de goede zeden;
- d. indien dit in het algemeen belang wenselijk is;
- e. op grond van het verkeren in zodanige staat van behoefte, dat betrokkene niet langer naar behoren in het onderhoud van zichzelf en zijn wettig gezin kan voorzien;
- f. indien betrokkene niet voldoet aan één of meer van de aan zijn vergunning tot verblijf verbonden voorwaarden.

Voorts bepaalt artikel 8 van het Tb. dat de autoriteit die bevoegd is vergunning af te geven in verband met het passagiersverkeer, op verzoek van belanghebbenden, de volgende verklaringen afgeeft:

1. aan personen die krachtens vergunning tot verblijf of tijdelijk verblijf zijn toegelaten een verklaring waaruit blijkt tot welk tijdstip en onder welke voorwaarden betrokkene het recht heeft om in Curaçao terug te keren, nader te noemen "*bewijs van terugkeer*";
2. aan personen op wie de LTU niet van toepassing is of aan personen die van

rechtswege toelating tot verblijf hebben een verklaring waaruit deze status blijkt.

## **Bestaan en werking**

Ingevolge de LTU is de Minister van Justitie de bevoegde autoriteit ten aanzien van de grenscontrole in Curaçao. Vergunningen tot tijdelijk verblijf en tot verblijf worden door of namens hem afgegeven, geweigerd en ingetrokken. Ter verkrijging van bedoelde vergunning moet de aanvrager aan de voorwaarden voldoen die in het Tb. worden voorgeschreven. Deze voorwaarden gelden eveneens bij de grenscontrole c.q. toegang. De Raad heeft geconstateerd dat de directeur van de Toelatingsorganisatie in Curaçao de bevoegdheden tot het verlenen van verblijfsvergunningen namens de minister van Justitie uitoefent. De Raad heeft niet kunnen vaststellen of dit mandaat schriftelijk is vastgelegd. De Raad heeft de relevante documenten ter onderbouwing van het vorengestelde ondanks herhaald verzoek van de Raad niet ontvangen.

De Raad heeft geconstateerd dat de besluitvorming met betrekking tot de grenscontrole in Curaçao leidt tot spanning onder het personeel van het KPC belast met de grenscontrole. Het is het personeel belast met de grenscontrole van het KPC niet duidelijk waarom de door hen genomen beslissingen om een vreemdeling de toegang te weigeren, worden teruggedraaid.

De leiding van het KPC geeft aan dat beslissingen worden heroverwogen als er aanwijzingen bestaan dat de vreemdeling niet aan de gestelde eisen lijkt te voldoen, maar vanwege een bijzondere reden in redelijkheid geen toegang zou kunnen worden geweigerd. Het betreft onder meer gevallen waarin verkeerde informatie op de website is geplaatst over het visumvereiste, of gevallen waarin de toelatingsorganisatie onterecht een oproeping voor het ophalen van een verblijfsvergunning heeft opgestuurd aan een vreemdeling die verwijderd is of de gevallen waarbij de vergunning van arbeiders niet tijdig zijn afgewikkeld.

De Raad constateert dat er geen procedurele richtlijnen (werkprocessen) zijn vastgesteld waarin de te volgen procedure na weigering toegang is beschreven. De Raad acht dit echter van wezenlijk belang in het kader van een transparant besluitvormingsproces.



### 2.2.3. De ambtenaren

Artikel 22a van de LTU vermeldt dat de personen die met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de LTU en de daaruit voortvloeiende voorschriften zijn belast, bij Landsbesluit zullen worden aangewezen. Deze personen zijn de ontschepingsambtenaren.

Volgens artikel 1 van het Tb. moet onder ontschepingsambtenaar worden begrepen de met de controle op de *toelating belaste politieambtenaar of ambtenaar der immigratie*.

De grenscontrole is één van de taken die aan het KPC is toevertrouwd. De grenscontrole wordt uitgevoerd door medewerkers grensbewaking. De immigratietaak betreft een zelfstandige taak binnen het thema vreemdelingen van het KPC die uitgevoerd wordt door niet executieve politieambtenaren.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van het Tb. hebben de ontschepingsambtenaren, de volgende bevoegdheden:

- a. inzage te vorderen van de identiteitsdocumenten van de opvarenden van een schip of luchtvaartuig en deze tijdelijk in te nemen;
- b. zich te allen tijde, tot uitoefening van zijn dienst, aan boord te begeven van elk zich binnen de territoriale wateren en het grondgebied van Curaçao bevindend schip of luchtvaartuig;
- c. het schip of luchtvaartuig te doorzoeken;
- d. zich te allen tijde, tot uitoefening van zijn dienst, te begeven op particuliere werven, kaden of vliegvelden;
- e. van de gezagvoerder inzage te vorderen van alle documenten betrekking hebbende op het schip of luchtvaartuig.

Volgens de HIG moet aan vreemdelingen die toegang vragen en niet aan de genoemde vereisten van toelating voldoen de toegang worden geweigerd. Bij weigering moet de vreemdeling een schriftelijke beslissing met vermelding van de weigeringsgrond worden uitgereikt. In de beschikking moeten tevens de rechtsmiddelen worden vermeld.

Naast de ambtenaren van de grensbewaking die deel uitmaken van het KPC en belast zijn met grenscontrole bij de (lucht)haven worden de taken ten aanzien van de maritieme grenscontrole mede aan de Kustwacht toevertrouwd. Ingevolge artikel 16 van de Rijkswet Kustwacht<sup>5</sup> moeten de bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken Ministers van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zorgdragen dat aan de directeur en het personeel van de Kustwacht toezichthoudende en opsporingsbevoegdheid worden verleend in het kader van de goede uitoefening van de taken van de Kustwacht. Aan het executieve deel van het Kustwachtpersoneel dat belast is met de uitvoering van de opsporingstaken is de status van buitengewoon agent van politie in Curaçao verleend.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de Kustwacht de volgende taken:

- a. Opsporings en toezichthoudende taken;
- b. dienstverlenende taken.

In het jaarplan 2013 van de Kustwacht wordt de bestrijding van de mensensmokkel, - handel en de illegale immigratie afzonderlijk als een taak van de Kustwacht vermeld.

Op grond van artikel 4 van de Rijkswet Kustwacht is de commandant bevoegd om de gezagvoerders van vaartuigen te vorderen hun vaartuig op eerste aanroep of praaiing te draaien, stil te leggen danwel zodanig te manoeuvreren dat toegang tot het vaartuig mogelijk wordt gemaakt. De commandant is tevens bevoegd te vorderen dat de gezagvoerder van vaartuigen de noodzakelijke maatregelen neemt om aan de commandant of de door deze aangewezen opvarenden de toegang te verschaffen tot het vaartuig, of dat het aangeroepen of gepraaide vaartuig koers neemt in een door de commandant opgegeven of op te geven richting en dat het op een aangegeven plaats ligplaats doet kiezen, ankert of landt.

De commandant en de door hem aangewezen opvarenden zijn op grond van artikel 5 van de Rijkswet Kustwacht tevens bevoegd om zich zonder toestemming toegang te verschaffen tot

---

<sup>5</sup> Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

iedere plaats op het vaartuig, doorzoekingen te doen, zaken te onderzoeken en daartoe verpakkingen te openen, monsters te nemen, zaken te wegen en te meten, of zaken voor nader onderzoek tijdelijk mee te nemen of te doen meenemen naar het kustwachtschip.

Voor zover zulks redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van de toezichhoudende en opsporingstaken zijn de commandant en de door hem aangewezen opvarenden bevoegd personen aan boord van het aangeroepen of gepraaide vaartuig aan te houden en dezen over te brengen naar het kustwachtschip, of personen van het aangeroepen of gepraaide vaartuig aan lichaam en kleding te onderzoeken en daarvoor vatbare voorwerpen, door dezen met zich gevoerd, in beslag te nemen.

Tevens worden in de artikelen 8, 9 en 10 van de Rijkswet Kustwacht bevoegdheden toegekend aan de commandant om maatregelen te treffen welke naar zijn redelijk oordeel noodzakelijk zijn om feitelijke nakoming van de vorderingen te garanderen, om achtervolgingen uit te voeren op grond van het achtervolgingsrecht bedoeld in artikel 111 van het zeerechtverdrag en om geweld aan te wenden en vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken door de commandant en de door hem aangewezen opvarenden.

De onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen bepaalt dat voor de toepassing van de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen elk land een vreemdelingenautoriteit moet aanwijzen. Onder een vreemdelingenautoriteit wordt verstaan een door een land aan te wijzen ambtelijke vertegenwoordiger van de vreemdelingenketen van het betrokken land.

De vreemdelingenautoriteit is belast met bevordering van de uitwisseling van informatie tussen de diensten in de vreemdelingenketen. Hiertoe moeten zij twee keer per jaar overleggen voeren waarbij onderling informatie wordt uitgewisseld met betrekking tot de werkmethoden, uitvoering van het beleid en systemen, met in begrip van de registratiesystemen.

## **Bestaan en werking**

De grensbewakers ingedeeld bij de unit vreemdelingen binnen het KPC zijn belast met het

toezicht over de bepalingen met betrekking tot toegang bij de grenzen van Curaçao. De feitelijke toegang bij de grenzen (haven en luchthaven) geschiedt door deze ambtenaren. Deze ambtenaren zijn hiertoe benoemd tot buitengewone agenten van politie. De ambtenaren van grensbewaking ingedeeld binnen het KPC staan in hiërarchische verhouding onder de bevelen van de korpschef, de plaatsvervanger korpschef, het hoofd politiedienst, het hoofd bijzondere politiedienst, het unithoofd vreemdelingendienst. De Raad heeft geconstateerd dat, buiten de vastgelegde structuur, naast deze functionarissen een coördinator grensbewaking met de dagelijkse leiding van de grensbewaking is belast. Dit betekent dat in de praktijk, met uitzondering van de korpschef en de plaatsvervangende korpschef, laatstgenoemde functie is immers vacant, opdrachten worden gegeven door zes functionarissen. De Raad acht dit ongewenst uit oogpunt van de gewenste ambtelijke transparantie en uniformiteit. Tevens is gebleken dat de grensbewakers ‘vrijheidsbeperkende’ maatregelen treffen ten aanzien van vreemdelingen en andere personen die zich bij een doorlaatpost hebben gemeld. Deze activiteiten zijn de volgende:

- a. vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd verplichten zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats;
- b. personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;
- c. overbrenging naar een plaats bestemd voor verhoor;
- d. ophouden voor verhoor;
- e. onderzoek aan de kleding te verrichten;
- f. ter vervulling van hun taken, reis- en identiteitspapieren van personen in te nemen, tijdelijk in bewaring te nemen alsmede om hierin aantekeningen te maken

De Raad acht het van belang in het kader van de rechtszekerheid en het bekendheidsvereiste dat deze bevoegdheden expliciet in de wet worden vermeld. Verder heeft de Raad geconstateerd dat bij het uitoefenen van de bevoegdheden niet wordt voldaan aan het vereiste in hoofdstuk 5 onder paragraaf 7 van de HIG dat de beschikking de rechtsmiddelen moeten vermelden.

De ambtenaren van de Kustwacht zijn belast met de grenscontrole van het maritiem gedeelte. De leden van de Kustwacht Curaçao zijn buitengewone agent van politie en hebben algemene opsporingsbevoegdheid op grond van art. 184 van het Wetboek van strafvordering. Op basis van verdachte vaarbewegingen worden varende Kustwachteenheden ingezet die papiercontrole uitvoeren. In het geval enig verdenking ontstaat wordt het vaartuig en bemanningsleden overgebracht in de haven en vervolgens overgedragen aan de immigratiedienst.

De Raad constateerde dat het land Curaçao geen vreemdelingen autoriteit heeft aangewezen.

## **2.3. De dienst(en)**

### **2.3.1. Het KPC**

In het inrichtingsplan van het KPC is de structuur van de vreemdelingendienst c.q. de grensbewaking in Curaçao beschreven.

De korpsleiding/ managementteam van het korps bestaat uit de korpschef, de plaatsvervangende korpschef, het Hoofd Politiedienst, het Hoofd Recherche & Informatiedienst en het Hoofd Dienst Bedrijfsvoering. De korpschef is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het korps<sup>6</sup> en geeft direct aansturing aan de stafdiensten. De plaatsvervangende korpschef is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de uitvoerende diensten, waaronder begrepen de Politiedienst. Het hoofd Politiedienst stuurt de afdelingen die onder hem ressorteren aan. Een van deze afdelingen is de vreemdelingendienst.

De unit vreemdelingen binnen het KPC is onderverdeeld in grensbewaking en vreemdelingentoezicht en opsporing. De grensbewaking wordt onderverdeeld in grensbewaking zeehaven en grensbewaking luchthaven.

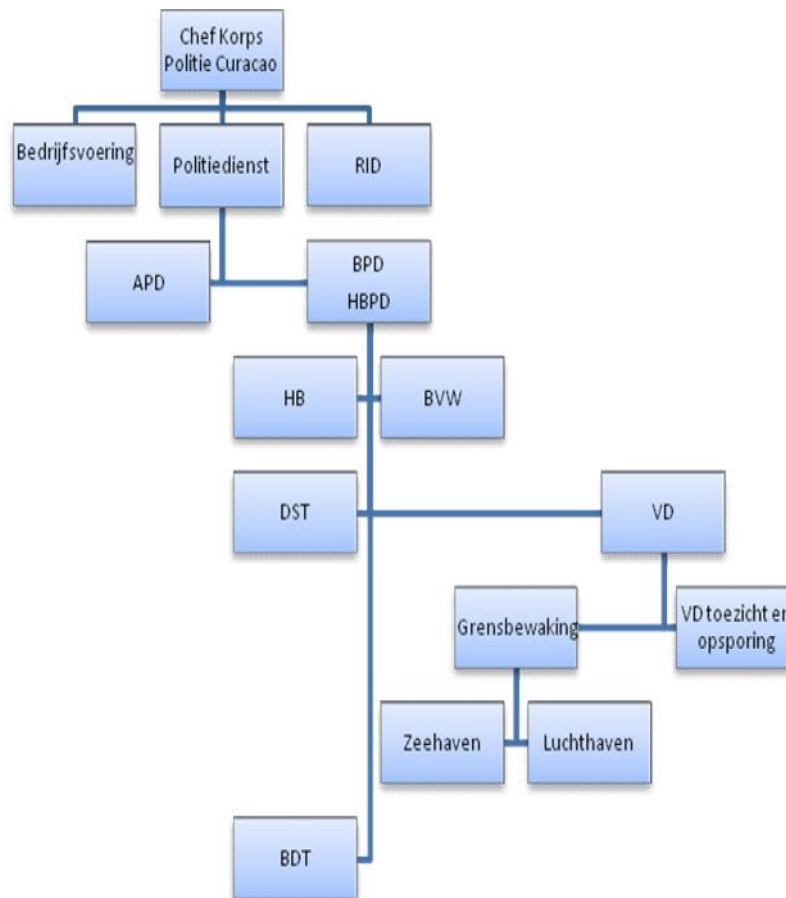
---

<sup>6</sup> Artikel 6 CRW-politie.

Het Unithoofd Vreemdelingentoezicht en Grensbewaking is belast met de directe leiding van de Unit vreemdelingen binnen het KPC. Deze functionaris heeft de leiding over onder andere de teamleiders en de medewerkers grensbewaking (haven en luchthaven).

### Formatieoverzicht Unit Vreemdelingen (grensbewaking)

Unithoofd Vreemdelingentoezicht en Grensbewaking	1
Teamleider Grensbewaking (luchthaven)	5
Teamleider Grensbewaking (haven)	3
Medewerker Grensbewaking (luchthaven)	51
Medewerker Grensbewaking (haven)	20
<b>Totaal</b>	<b>80</b>



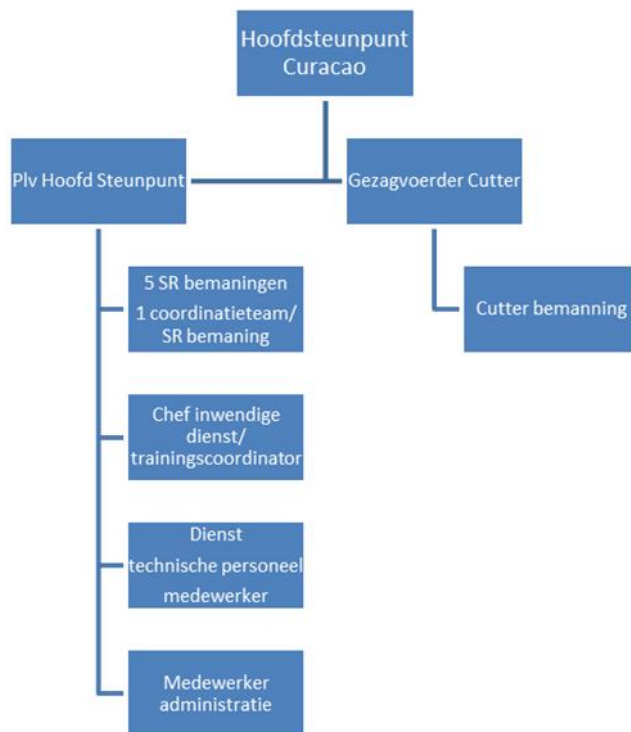
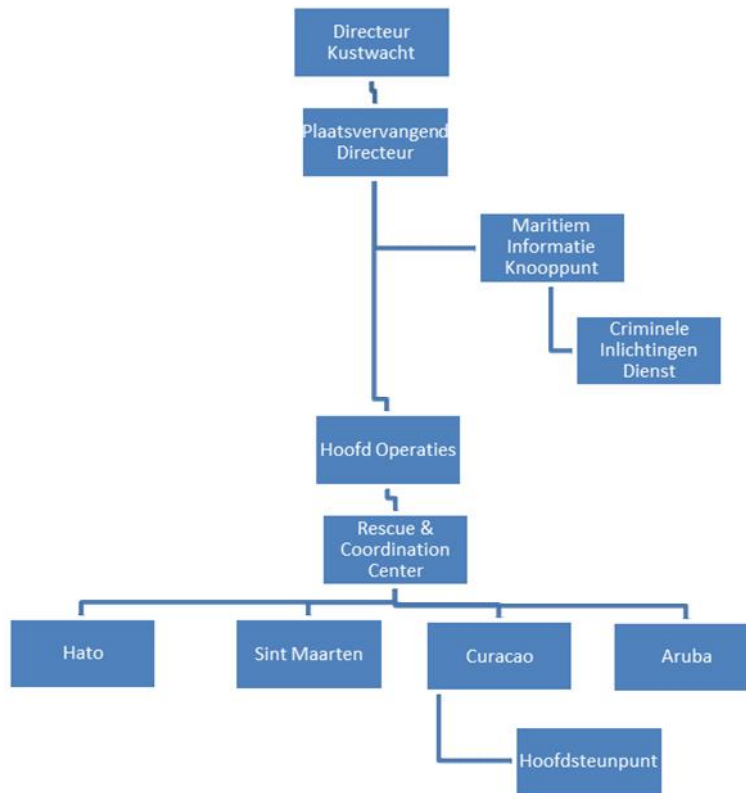
## **Bestaan en werking**

De grenscontrole wordt in Curaçao bij de havengebieden, de luchthaven en op zee uitgeoefend. Het KPC is als dienst, waarbij de ambtenaren van de grensbewaking specifiek daartoe zijn aangewezen, belast met taken met betrekking grenscontrole bij de haven en luchthaven.

### **2.3.2. De Kustwacht**

Het Jaarplan van de Kustwacht wordt opgesteld aan de hand van de inhoud van het Justitieel beleidsplan en de input van de overige betrokken ministeries in de Kustwachtcommissie. Met het Jaarplan als basis, stelt de directeur van de Kustwacht in het Caribisch deel van het koninkrijk een Activiteitenplan Kustwacht (APK) op. Met behulp van actuele omgevingsanalyses wordt een concreet uitgewerkt operationeel plan gemaakt voor alle beschikbare organieke Kustwachtmiddelen (personeel en materieel) en de (door Nederland) ter beschikking gestelde defensiemiddelen. In het APK wordt de capaciteit naar rato verdeeld over de operatiegebieden en wordt onderscheid gemaakt naar algemene (preventieve) inzet en gerichte (repressieve) acties.

Het hoofdstaunpunt is verantwoordelijk voor de (executieve) personele en materiele gereedheid van het staunpunt inclusief het patrouillevaartuig (ook wel 'Cutter' genoemd). Het Joint Rescue and Coordination Centre (JRCC) heeft een grote coördinerende rol met name bij eilandsoverstijgende activiteiten. De staunpunten hebben een grote mate van zelfstandigheid. De gezagvoerder van de vaartuigen en bemanning vallen voor wat betreft de inzetbaarheid (materiële en personele status) onder hoofd staunpunt. De gezagvoerder van de 'Cutter' en haar bemanning worden voor wat betreft operationele inzet in belangrijke mate gestuurd door Hoofd Redding & Coördinatie. De cutter kan ingezet worden in meerdere gebieden en niet alleen in de nabije aanwezigheid van het eiland.





## **Bestaan en werking**

De Kustwacht is als dienst belast met de taken ten aanzien van maritieme grenscontrole in Curaçao. De Raad heeft geconstateerd dat de executieve leden van de Kustwacht onder directe leiding van het hoofd en plaatsvervangend hoofd steunpunten en de gezagvoerder staan.

## **2.4. De samenwerking**

### **2.4.1. De diensten**

In het kader van de uitoefening van werkzaamheden met betrekking tot de grenscontrole vindt samenwerking plaats tussen een aantal diensten. Deze diensten zijn het KPC, de KMar, de toelatingsorganisatie, de Kustwacht en het OM. Deze samenwerking bestaat voornamelijk uit ondersteuning en informatie uitwisseling.

Het KPC stelt in zijn inrichtingsplan voornemens te zijn met de externe partners, zoals onder andere de Kustwacht, de toelatingsorganisatie en de KMar, samen te werken. De samenwerking tussen de politie en de Toelatingsorganisatie zal bestaan uit de uitvoering van het vreemdelingtoezicht en de uitwisseling van informatie (een digitale verbinding) tussen de beide diensten. Met de Toelatingsorganisatie zal een convenant worden afgesloten ter garantstelling dat de Unit vreemdelingen(politie) minimaal een raadpleegfunctie in de digitale bestanden (Acts FMS) van de Toelatingsorganisatie behoudt. Ten aanzien van de samenwerking met de KMar de Kustwacht zijn er geen normen vastgelegd in het inrichtingsplan.

De grondslag voor de samenwerking met de KMar is vastgelegd in het 'Protocol Flexibele inzetbare pool KMar'. Het personeel grensbewaking wordt op grond van het 'Protocol Flexibele inzetbare pool KMar' in de uitoefening van zijn taken door de KMar ondersteund met back-office werkzaamheden.

De Toelatingsorganisatie in Curaçao is belast met de administratieve werkzaamheden in het kader van verlening van verblijfsvergunning op grond van de LTU. De samenwerking met deze organisatie en de grensbewakers vindt voornamelijk plaats in het kader van informatie-uitwisseling met betrekking tot de status van een in Curaçao wonende vreemdeling die zich bij de doorlaatpost heeft gemeld. Om een beslissing te kunnen nemen of aan de vreemdeling al dan niet toegang moet worden verschaft moet de grensbewaker namelijk weten of de vreemdeling een verblijfvergunning heeft, of dat de vergunning is geweigerd of ingetrokken. Deze samenwerking is niet in een overeenkomst (convenant) verankerd.

De Kustwacht stelt in haar jaarplan 2013 zich te richten op het bestrijden van mensensmokkel, mensenhandel en de illegale immigratie. Hierbij is goede samenwerking met bijvoorbeeld de immigratiediensten, zoals het wederzijds uitwisselen van informatie, van groot belang. Er zou een werkgroep in het leven worden geroepen met als doel om de ketenpartners, waaronder de Kustwacht, de vaardigheden te leren met betrekking tot mensenhandel. Verder wordt gesteld dat de Kustwacht dienstverlenende taken heeft waarbij tevens intensieve samenwerking met de ketenpartners is vereist. Dit houdt in dat de Kustwacht op verzoek, en waar mogelijk, ondersteuning en bijstand aan ketenpartners verleent bijvoorbeeld tijdens grootschalige nautische evenementen en ter noodzakelijke assistentie aan partners in de justitiële keten.

Het jaarplan 2014 van het OM vermeldt dat in 2013 gestart is met het informeren van de burger over het betalen van verkeersboetes. Aan de hand hiervan streeft het OM naar de opneming van boetegegevens in het Border Management System (BMS) bij de grens luchthaven in 2014. Dit heeft tot doel om te voorkomen dat reizigers die het land verlaten aan het betalen van hun openstaande boetes ontkomen.

## **Bestaan en werking**

Het KPC stelt dat de samenwerking op operationeel niveau goed verloopt. Er zijn geen formele samenwerkingsovereenkomsten en formele stuurgroepen. Het instellen van formele overlegstructuren kan volgens het KPC de samenwerking verhinderen doordat hoge functionarissen zitting gaan nemen in deze overlegstructuren en hun eigen dienstbelang

zullen behartigen. Het is de Raad geheel duidelijk waarom een formele samenwerking niet wenselijk zou zijn, maar de Raad juicht een effectieve samenwerking toe. Derhalve hoopt de Raad dat de samenwerking wordt voortgezet en waar nodig geïntensiveerd.

De back-office werkzaamheden die door de KMar wordt uitgeoefend bestaan uit ondersteunende werkzaamheden aan het grensbewakingspersoneel van het KPC. Deze werkzaamheden hebben betrekking op onder andere het helpen detecteren van valse documenten en vastleggen van de bevindingen in een proces-verbaal. Het personeel van de KMar heeft toegang tot het kantoor van het grenspersoneel bij de luchthaven. Vanuit dit kantoor verricht de KMar de ondersteunende werkzaamheden.

De ondersteuning die de KMar aan de grensbewaking biedt wordt als zeer positief door het personeel van de grenscontrole en de leiding van het KPC beleefd. Ook het rapport 'Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' vermeldt dat de samenwerking van de flexibele pool door het ministerie van Justitie in Curaçao als positief wordt ervaren. De Raad heeft echter geconstateerd dat er geen kennisoverdracht plaatsvindt tussen de KMar en het personeel van de grenscontrole. Het personeel van de grensbewaking wordt niet getraind in de werkzaamheden met betrekking tot het vaststellen van valse documenten. Ook worden zij niet getraind om het daaraan gerelateerd proces-verbaal op te stellen. Dit wordt door het personeel als een gemis ervaren. De Raad acht kennisoverdracht in het kader van samenwerking van wezenlijk belang, aangezien het personeel grensbewaking van het KPC op enig moment in staat moet zijn om zelfstandig uitvoering te geven aan haar taken. De Raad meent ook dat opleidingen en of cursussen aan het personeel met betrekking tot andere grenscontrole-gerelateerde thema's door de KMar kunnen worden verzorgd, maar heeft geconstateerd dat deze mogelijkheid niet wordt benut.

Tussen de Toelatingsorganisatie en het KPC vindt informatie-uitwisseling plaats. Voor de grensbewaker is namelijk van belang om de status van een in Curaçao wonende vreemdeling die zich bij de doorlaatpost heeft gemeld te kunnen vaststellen. Deze informatie is van belang om de vreemdeling al dan niet toegang te verschaffen. Er is geen digitale verbinding tussen de Toelatingsorganisatie en de grensbewaking. Dit bemoeilijkt de werkzaamheden van de grensbewakers bij de toegang van vreemdelingen. Ten tijde van het onderzoek moest een

grensbewaker in voorkomende gevallen een medewerker van de Toelatingsorganisatie opbellen om deze informatie te kunnen verkrijgen. Er is in beginsel ook na kantooruren een medewerker van de Toelatingsorganisatie bereikbaar. Deze samenwerking verloopt goed maar uit doelmatigheidsoverwegingen is het wenselijk dat het systeem van de Toelatingsorganisatie, desgewenst gecompartmenteerd, toegankelijk is voor het personeel van de grensbewaking. Bepaalde informatie zou ook via een beveiligde internetverbinding met de Toelatingsorganisatie beschikbaar kunnen worden gesteld aan de grensbewaking, maar de grenscontrole op de luchthaven beschikt niet over een internetverbinding. De Raad acht het wenselijk om dit proces te automatiseren.

De samenwerking tussen het KPC en de Kustwacht geschiedt op incidentele basis. Het KPC stelt onvoldoende capaciteit te hebben om structureel controles met de Kustwacht uit te voeren. Er worden bij wijze van steekproef gezamenlijke controles met de Kustwacht uitgevoerd. Het KPC heeft geen samenwerkingsovereenkomst met de Kustwacht. Met betrekking tot de samenwerking op gebied van mensenhandel/-smokkel is er geen overeenkomst tussen Kustwacht en KPC. De bedoeling was dat er een werkgroep in het leven zou worden geroepen met betrekking tot dit onderwerp. Het doel daarvan was om de ketenpartners vaardigheden aan te leren met betrekking tot mensenhandel. De Kustwacht heeft deelgenomen aan een workshop met betrekking tot mensenhandel/-smokkel. Voor het overige zijn er geen nadere activiteiten verricht ten aanzien van dit onderwerp.

Met betrekking tot de ICT ten einde informatie uit te wisselen constateerde de Raad dat het KPC toestemming heeft verleend aan de Kustwacht om in het jaar 2014 inzage in het Actpol systeem van het KPC te krijgen. De Kustwacht gebruikt het Bedrijfsprocessen systeem (BPS). De Kustwacht vindt dat het essentieel is dat ketenpartners van grensbewaking het Actpol systeem ook gaan gebruiken om directe uitwisseling van data mogelijk te maken. De Raad constateerde echter dat het KPC het BMS systeem gebruikt om gegevens met betrekking tot de grensbewaking te registreren. De Kustwacht heeft geen inzage in het BMS-systeem van het KPC. Eventuele informatie die in het BMS-systeem is ingevoerd kan op verzoek worden verstrekt aan de Kustwacht.

De Raad is van oordeel dat de inzichten met betrekking tot de samenwerking c.q. informatie-

uitwisseling op het gebied van ICT uit elkaar lopen. De Raad constateert dat het KPC het BMS systeem gebruikt om gegevens met betrekking tot de grenscontrole te registreren. Het is de Raad niet gebleken dat het KPC van plan is dergelijke gegevens in het Actpol systeem in te voeren. Dit maakt informatie-uitwisseling via het Actpol systeem met de Kustwacht onmogelijk. Voor een degelijke uitvoering van de grenscontrole ten aanzien van het personenverkeer is het onontbeerlijk dat bepaalde informatie direct digitaal beschikbaar is.

Verder is het de Raad gebleken dat de gezagvoerders van vaartuigen een meldingsplicht hebben jegens de grensbewakers bij de haven. Aan deze meldingsplicht wordt niet altijd voldaan. Volgens respondenten van het KPC hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan die aantonen, dat de controle niet optimaal wordt uitgevoerd. Het is meerdere malen voorgekomen dat vaartuigen vroeger dan het aangegeven tijdstip vertrekken zonder voorafgaande controle en dus ook zonder uitklaring. Dit geldt ook voor vaartuigen die eerder dan het aangegeven tijdstip zijn aangekomen zonder controle bij de binnenkomst. Daarnaast blijkt dat er geen grenscontrole plaatsvindt bij de niet formeel vastgestelde aanmeerplaatsen. In artikel 20 Tb. worden de plaatsen waar personen mogen worden ontscheept genoemd. De Raad is van oordeel dat aan voornoemde bepaling niet wordt voldaan, aangezien personen volgens respondenten ook elders worden ontscheept. Het is de Raad ook niet gebleken dat de competente autoriteiten hier tegen optreden. Het KPC stelt dat de Kustwacht hierop zou kunnen inspelen door structureel te controleren of aan de meldingsplicht wordt voldaan.

De Kustwacht stelt voldoende capaciteit te hebben voor het uitoefenen van haar taken. De Kustwacht stelt dat zij kan controleren of er aan de meldingsplicht wordt voldaan. Het recent gemoderniseerd Joint Rescue & Coordination Center, dat toegerust is met specifieke apparatuur, kan (verdachte) vaarbewegingen bij baaien en inhammen in de gaten worden gehouden.

De Raad is van oordeel dat de aanschafte apparatuur bij de Kustwacht adequaat is om degelijke controles uit te voeren. De Raad is echter van oordeel dat voor de effectieve inzet van deze apparatuur de samenwerking met de grensbewaking van het KPC en de Kustwacht moet worden verbeterd. De Kustwacht zou slechts optimaal hierin kunnen inspelen, om te voorkomen dat vaartuigen in en uitvaren zonder dat de nodige controles zijn uitgevoerd, als

de Kustwacht over de informatie beschikt met betrekking tot vertrek en aankomsttijden van vaartuigen. Daarnaast kunnen andere gegevens met betrekking tot uitgezette, verwijderde of gesignaleerde vreemdelingen ook worden geraadpleegd. De Raad acht het noodzakelijk dat een optimale digitale verbinding tussen de Kustwacht en de grensbewaking van het KPC bestaat. De Raad constateert dat er geen werkgroep mensenhandel – mensensmokkel is ingesteld. De Raad acht het wenselijk dat op korte termijn uitvoering wordt gegeven aan dit voornemen ter waarborging van een degelijke grenscontrole en voldoening aan de internationale verplichtingen vastgelegd in het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

De grenscontrole-organisatie is in samenwerking met het OM reeds begonnen met een gefaseerd project boete innen. Bij het scannen van het paspoort kunnen bij het OM openstaande boetegegevens worden afgelezen. Deze samenwerkingsvorm is nog niet in een overeenkomst opgenomen. Ook zijn er hierover geen processen ontwikkeld. De Raad heeft geconstateerd dat dit project in fasen zal worden ingevoerd. Deze samenwerking met het OM vindt de Raad positief.

## **2.4.2. De landen**

De grondslag voor de samenwerking tussen de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk is in de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen opgenomen. In de onderlinge regeling hebben Curaçao, Sint Maarten en Nederland afgesproken dat zij afspraken maken over de samenwerking met betrekking tot de vreemdelingenketen. Deze samenwerking zou moeten bestaan uit een gezamenlijk systeem, garanties voor professionaliteit, kwaliteit en integriteit, eenduidige procedures en registratiesystemen.<sup>7</sup> De onderlinge regeling bepaalt dat de landen ten behoeve van een goede en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en nationaliteitsrecht en ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en –smokkel samenwerken. Om de samenwerking te waarborgen en de contacten effectief te laten verlopen wijzen de landen een vreemdelingenautoriteit aan. De bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel

---

<sup>7</sup>In hoofdstuk I, onderdeel E van de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006

moet zorgvuldig en adequaat plaatsvinden. De landen moeten hiervoor zorgdragen door middel van een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en –smokkel. Verder zorgen de landen voor een zorgvuldige en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Hiertoe moeten richtlijnen van de verschillende werkprocessen in de vreemdelingenketen op schrift worden gesteld om efficiëntie en wederzijds inzicht te waarborgen. Er dient twee keer per jaar overleg en er moet zoveel mogelijk onderlinge afstemming plaats vinden over het vreemdelingenbeleid teneinde ongewenste vormen van migratie te voorkomen. Ook is bepaald dat de landen elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen rondom de vreemdelingenketen.

Ten aanzien van het thema mensenhandel en mensensmokkel is opgenomen dat de landen maatregelen nemen en de nodige inspanningen verrichten opdat de bestrijding en handhaving van dit thema zorgvuldig en adequaat plaatsvindt. Hiertoe moet worden zorggedragen voor een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en -smokkel.

Over de ICT systemen is vermeld dat de landen zoveel mogelijk eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen hanteren. Verder zullen de landen bezien of een koppeling tussen het ICT-systeem in het Caribische deel van het Koninkrijk en het ICT-systeem in het Europese deel van het Koninkrijk mogelijk is.

De grenstoezichtautoriteiten wisselen informatie uit over valse- en vervalste documenten, waar nodig met (andere) opsporingsautoriteiten.

De competenties en opleidingen van ambtenaren van de vreemdelingenketen van de landen moeten goed op elkaar aansluiten. Hiertoe kunnen de landen, waar mogelijk, van elkaars opleidings- en trainingsfaciliteiten gebruik maken. Tot slot stelt de onderlinge regeling samenwerking dat de landen zorgdragen voor de totstandkoming van een adequate geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de vreemdelingenregistratiesystemen en de bevolkingsadministraties van de landen in het Caribische gebied.

## Bestaan en werking

Uit het onderzoek is de Raad gebleken dat tussen de landen contact wordt onderhouden op operationeel niveau tijdens structurele overleggen. Tweejaarlijks wordt een visumoverleg gehouden waaraan de BES, Curaçao en Aruba deelnemen. De drie coördinatoren van de grensbewaking van die landen nemen deel aan de visumwerkgroep. Verder houdt de coördinator grensbewaking contact met andere entiteiten binnen en buiten het Koninkrijk. Zoals eerder vermeld is er in Curaçao geen vreemdelingenautoriteit aangewezen zoals bedoeld in de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen.

Met betrekking tot de gestelde samenwerking in de onderlinge regeling op het gebied van vreemdelingen keten constateert de Raad dat naast het KPC de KMAR en het RST betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en smokkel. Het RST heeft toegang tot de digitale informatie van het korps met betrekking tot grenscontrole. Het is de Raad niet gebleken of hiertoe een overeenkomst tussen partijen is gesloten. Gelet op de aard van de informatie acht de Raad het noodzakelijk dat de gemaakte afspraken op schrift worden gesteld. De Raad acht een participatie van het RST als organisatie mede belast met onderzoeken van grensoverschrijdende criminaliteit onontbeerlijk. Hiertoe moet de organisatie over de relevante digitale informatie voor de bestrijding van de mensenhandel en smokkel kunnen beschikken.

Met betrekking tot het gestelde in de onderlinge regeling dat de landen zoveel mogelijk eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen moeten hanteren constateert de Raad dat de registratie van informatie bij de grens (lucht)haven in Curaçao geschiedt door middel van het BMS (Boarding Management System). Het BMS systeem is eigendom van een particulier bedrijf. Het systeem leest de gegevens vermeld in het reisdocument (paspoort) af en scant de foto van de persoon. De server van BMS bevindt zich in Curaçao. Via dit systeem kon tussen Curaçao, Sint Maarten en Bonaire informatie worden uitgewisseld. Dit bewerkstelligde de invoer en inblikmogelijkheden van gegevens van de landen onderling. Na intrede van de nieuwe staatkundige structuur is er verandering in de structuur gekomen. De BES hanteert een BMS systeem dat afzonderlijk van het BMS systeem van Curaçao functioneert. In verband met de privacy-wetgeving die voor de BES geldt heeft de BES de



verbinding verbroken, volgens het KPC. Sindsdien kan informatie slechts op verzoek van de BES via de betrokken korpschef worden verkregen. De Raad constateert dat de wijze waarop één en ander zich heeft ontwikkeld een effectieve uitwisseling van gegevens tussen de landen belemmert. In ieder geval zijn er geen duidelijke afspraken over de wijze waarop informatie moet worden uitgewisseld. De Raad acht het wenselijk dat er hieromtrent afspraken worden gemaakt.

De Raad constateert dat de landen met het oog op de uitwisselbaarheid van politiegegevens een onderlinge regeling hebben getroffen over de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt, daaronder begrepen de schrijfwijze en de classificatie van gegevens en de wijze van vermelding van de herkomst van gegevens, zoals bedoeld in artikel 39, tweede lid, van de Rijkswet politie. De Raad heeft geconstateerd dat deze bepalingen ook niet zijn geïmplementeerd.

Uit het onderzoek van de Raad is verder gebleken dat de grenscontrole geen digitale verbinding heeft met de burgerlijke stand. Dit wordt door de grensbewakers als een gemis ervaren. Er is bij de grensbewakingsmedewerkers namelijk behoefte om te controleren wie wel of niet in de burgerlijke stand als ingezetene van het land staat ingeschreven.

### 3. Conclusies en aanbevelingen

De Raad concludeert dat wetgeving aangaande de grenscontrole niet volledig wordt geïmplementeerd. De onderlinge regeling met betrekking tot de vreemdelingenketen en de daarmee samenhangende onderlinge regeling betreffende de verwerking van politiegegevens wordt niet geïmplementeerd. Verder is de Raad van oordeel dat een aantal bevoegdheden, zoals vermeld in paragraaf 2.2.3, dat door de grensbewakers worden toegepast bij wet moeten worden geregeld. De Raad is ook van oordeel dat de regeling over de uitreiking van een beschikking tot weigering moet worden aangepast. De Raad concludeert voorts dat een betere controle op het vertrek en aankomst van vaartuigen via de aangewezen baaien moet plaatsvinden en dat handhavend tegen de overtreeders moet worden opgetreden.

De wijze waarop de verdeling van de bevoegdheden en besluitvorming tussen de autoriteit en de ambtenaren belast met de grenscontrole bij de haven en de luchthaven plaatsvindt, is niet transparant. Een aantal bevoegdheden van de grensbewakers zijn niet expliciet in de wet vermeld en er zijn geen werkprocessen c.q. richtlijnen die de uitvoering van werkzaamheden inzichtelijk maakt. Naar het oordeel van de Raad bestaat hierdoor onvoldoende transparantie in de bevoegdheden die door ambtenaren belast met de grenscontrole worden uitgeoefend. De Raad concludeert dat niet wordt voldaan aan het wettelijke vereiste dat de weigering schriftelijk moet geschieden.

De Raad concludeert dat de wijze waarop binnen het KPC de verdeling van de bevoegdheden en de wijze van besluitvorming plaatsvindt onoverzichtelijk is en voor de nodige misverstanden kan zorgen. Het aantal functionarissen dat binnen de unit vreemdelingen besluiten kan nemen ten aanzien van toegang is niet begrensd. Er zijn naast de teamleiders vier functionarissen die in de praktijk opdrachten aan de grensbewakers geven. De Raad acht dit niet wenselijk en is van mening dat de grensbewakers hierdoor tegenstrijdige opdrachten kunnen krijgen.

De Raad acht het in het kader van transparantie noodzakelijk dat er regelgeving komt die;

- a. in de toekenning van de bevoegdheden voorzien;
- b. expliciet bepalen welke dat de ambtenaren van de grensbewaking en de politie bevoegd zijn tot het weigeren van de toegang en politieambtenaren in welke functie daartoe bevoegd zijn;
- c. de mogelijkheid tot intrekking van de beslissing tot weigering van de toegang regelen;
- d. bepalen wie bevoegd is tot intrekking van de weigering van de toegang;
- e. expliciet bepaalt welke ambtenaar bevoegd is om de schriftelijke beschikking met betrekking tot de weigering van toegang af te geven.

De Raad concludeert dat de samenwerking tussen de diensten sterk verbeterd moet worden. Er is geen digitale verbinding tussen de grenscontrole en Toelatingsorganisatie. Dit komt niet ten goede van de kwaliteit van de grenscontrole. Gezamenlijke controles tussen KPC en Kustwacht vinden niet frequent plaats. De Raad concludeert dat de samenwerking tussen het KPC en de Kustwacht voor verbetering vatbaar is.

De samenwerking met de KMar verloopt naar oordeel van de Raad goed maar zou beter kunnen worden benut. De KMar wordt ingezet bij de grens ten einde documentenonderzoek te verrichten. Er wordt echter geen gebruik gemaakt van de expertise van de KMar om de lokale grensbewakers op te leiden of om anderszins overdracht van kennis te laten plaatsvinden.

De Raad concludeert dat de samenwerking tussen de landen niet voldoet aan de eisen zoals die gesteld worden in de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen. ICT-systemen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Naar het oordeel van de Raad is een effectieve samenwerking imperatief voor de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel als één van de belangrijke doelen van de grenscontrole.

## **Aanbevelingen**

Aan de Minister

1. Draag ervoor zorg dat expliciete bevoegdheden aan de ambtenaren van de grensbewaking worden toegekend;

2. Draag zorg voor de implementatie van de onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen waarbij de onderlinge afstemming van de ICT-structuur als prioriteit behoort te gelden en de implementatie van de onderlinge regeling betreffende verwerking politiegegevens;
3. Draag ervoor zorg voor dat er transparante richtlijnen worden uitgevaardigd met betrekking tot weigering van de toegang aan vreemdelingen;
4. Verbeter de digitale uitwisseling van gegevens tussen grensbewakingsinstanties c.q. maakt het mogelijk dat informatie tussen ketenpartners adequaat wordt uitgewisseld;
5. Draag zorg voor de nodige aanpassing van artikel 2, vierde lid van de Tb. en de voortzetting van de wijzigingen van de HIG;
6. Draag zorg dat de samenwerking met KMar beter wordt benut;
7. Draag zorg voor de instelling van de werkgroep mensenhandel- mensensmokkel.

#### Ten aanzien van de diensten

1. Bevorder de samenwerking met andere diensten die betrokken zijn bij de grenscontrole;
2. Draag ervoor zorg dat deze samenwerking zoveel mogelijk schriftelijk worden vastgelegd;
3. Draag zorg voor een betere controle opdat het vertrek en aanmeer van vaartuigen op de aangewezen baaien geschiedt en dat handhavend tegen overtreders wordt opgetreden.

## BIJLAGE I: Lijst van geïnterviewde personen

1. Het KPC	Hoofd Bijzondere Politiedienst Waarnemend chef Vreemdelingenzaken Coördinator Grensbewaking Luchthaven en Haven 2 Teamleider Grensbewaking Luchthaven 1 Teamleider Grensbewaking Haven 7 Medewerkers Grensbewaking afdeling Luchthaven 5 Medewerkers Grensbewaking afdeling Haven
2. Kustwacht Caribisch gebied	Coördinator stafofficier (1) Waarnemend hoofd Rechtshandhaving & Liaison
3. Toelatingsorganisatie	Hoofd Beleid en Juridische Zaken/Waarnemend Directeur 1 Medewerker en senior jurist 4 Medewerkers

## Bijlage II: Lijst van Geraadpleegde Documenten

1. Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel
2. Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
3. Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
4. Onderlinge regeling op het gebied van samenwerking in de vreemdelingenketen
5. Landsverordening Toelating en Uitzetting
6. Toelatingsbesluit
7. Herziena instructies aan de Gezaghebbers
8. Ministeriële beschikking van de 7de december 2004, ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onderdeel 1°, onder a en b, artikel 3, tweede en vierde lid, artikel 9, eerste en tweede lid, van het Toelatingsbesluit (P.B. 1985, no. 57) Inrichtingsplan KPC
9. Ministeriële beschikking van de 12de april 1999 houdende richtlijnen inzake de toepassing van artikel 15A van het Toelatingsbesluit (laatstelijk bekendgemaakt bij P.B. 1985, no. 57)
10. Inrichtingsplan KPC
11. Jaarplan Kustwacht Caribisch gebied
12. Jaarplan OM
13. Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee
14. Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006