



Vreemdelingenbewaring in Sint Maarten

Inspectieonderzoek naar de bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen in Sint Maarten

Vreemdelingenbewaring in Sint Maarten

Inspectieonderzoek naar de bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen in Sint Maarten

Raad voor de rechtshandhaving

December 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Lijst met gebruikte afkortingen.....	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen.....	7
Aanbevelingen	10
Summary and recommendations.....	12
Recommendations	15
1. Inleiding.....	16
1.1 Aanleiding	16
1.2 Doel van het onderzoek.....	16
1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen	16
1.4 Afbakening van het onderzoek	17
1.5 Toetsingskader	18
1.6 Methode van onderzoek.....	18
1.7 Leeswijzer.....	18
2. Bevindingen: De humane bejegening van illegale vreemdelingen.....	19
2.1 Inleiding.....	19
2.2 Wettelijk kader & beleid en verantwoordelijkheden	19
2.2.1 Wet- en regelgeving en afspraken	19
2.2.2 Beleid	22
2.2.3 Verantwoordelijken	24
2.3 Het vreemdelingrechtelijke staande houden	26
2.3.1 Reguliere en multidisciplinaire controles	26
2.3.2 Weigeringen aan de grens	28
2.3.3 Overdrachten	28
2.4 Het ophouden	30
2.4.1 Land en grens.....	30
2.4.2 Duur	31
2.4.3 Toetsing.....	31
2.4.4 Documentatie	32
2.4.5 Bijstand Raadsman.....	34
2.4.6 Rechtsburgerschap.....	35
2.5 De ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling	35

2.5.1	Dagelijkse bejegening	36
2.5.2	Veiligheid.....	44
2.5.3	Minimale beperkingen en voorzieningen	45
2.5.4	Zicht op vertrek.....	46
2.5.5	Sturing aanbevelingen CPT	49
3.	Analyse, conclusie en aanbevelingen	49
3.1	Inleiding.....	49
3.2	Analyse.....	49
3.2.1	Wettelijk kader, beleid en procedures.....	49
3.2.2	Het proces van inbewaringstelling: vreemdelingrechtelijke staande houden, ophouden en inbewaringstelling.....	52
3.2.3	Ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling	53
3.3	Conclusie	57
3.4	Aanbevelingen	58
Bijlage 1.	Wettelijk kader, beleid en relevante ontwikkelingen	60
	Wet- en regelgeving en beleid.....	60
	Wet- en regelgeving en afspraken	60
	Beleid	64
	Relevante ontwikkelingen.....	65

Lijst met gebruikte afkortingen

<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
Bavpol	Buitengewoon agent van politie
IBT	Integrale Beroepsvaardigheid Training
IGD	Immigratie- en Grensbewakingsdienst
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
Kustwacht	Kustwacht Caribisch Gebied
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting
MvJ	minister van Justitie
MT	Management team
NGO	Non-Governmental Organisation
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur-Generaal
RSJ	Raad van Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
VKS	Vrijwilligers korps Sint Maarten
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Voorwoord

Dit rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna Raad) betreft een onderzoek naar de bejegening van vreemdelingen in het kader van de vreemdelingenbewaring door de daarbij betrokken justitiële organisaties en de kwaliteit van de taakuitvoering door deze organisaties op dit gebied. Daarnaast brengt de Raad de stand van zaken over de aanbevelingen van het *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* over dit onderwerp in kaart en de wijze waarop daar sturing aan is gegeven door de minister van Justitie en/of de daarvoor verantwoordelijken.

De bejegening van illegale vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in Sint Maarten dient te voldoen aan internationale verdragen en normen en lokale wet- en regelgeving die de rechten van inbewaringgestelde (illegale) vreemdelingen beschermen. In Sint Maarten worden inbewaringgestelde vreemdelingen gehuisvest in het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies te Simpson Bay. Omdat het hier een gesloten setting betreft moet het voldoen aan eisen van veiligheid en een humane behandeling van de vreemdeling. Uit de inspectie blijkt het met name te schorten aan aspecten op het gebied van veiligheid, wat volgens de Raad leidt tot onacceptabele omstandigheden.

De Raad benadrukt dat ondanks de (grote) knelpunten, uit het onderzoek is gebleken dat dit geen directe gevolgen heeft voor de humane bejegening van vreemdelingen die in bewaring worden gesteld. Inbewaringgestelde vreemdelingen worden door de daarbij betrokken personen in het algemeen conform vastgestelde normen humaan bejegend. Hierbij mag, zeker gezien de omstandigheden waaronder gewerkt wordt, bij stilgestaan worden met waardering voor de daarbij betrokken personen. Het is daarom belangrijk dat prioriteit wordt gegeven aan uitbreiding van de personele bezetting van het detentiecentrum/grenslgies.

De Raad doet daarvoor een aantal aanbevelingen, waarvan hij meent dat deze kunnen zorgen voor een verbetering van het proces van inbewaringstelling en een humane behandeling van vreemdelingen door de betrokken justitiële organisaties. De Raad dankt de organisaties en personen die betrokken waren bij het onderzoek voor hun constructieve bijdrage.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter,
Mr. M.I. Koelewijn, raadslid,
Mr. E.R.A. Morillo, raadslid.

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

Sinds de heropening van het vreemdelingendetentiecentrum/grenslgies in 2021 worden (illegale) vreemdelingen die van Sint Maarten worden verwijderd of uitgezet en waarop de maatregel van inbewaringstelling (vreemdelingenbewaring) wordt toegepast daar geplaatst. Ook vreemdelingen die aan de grens zouden moeten worden opgehouden worden daar op bestuursrechtelijke titel geplaatst. De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) gaat in onderliggende inspectie na in hoeverre de vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring conform vastgestelde normen humaan bejegend worden door de betrokken justitiële organisaties. Het onderzoek heeft zich ook gericht op de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties op dit gebied. Daarnaast wordt er ook nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van *het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* hierover zijn opgevolgd¹ en de wijze waarop daar sturing aan is gegeven door de minister van Justitie en/of de daarvoor verantwoordelijken.

Uit de inspectie van de Raad blijkt dat de bejegening van illegale vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring door de justitiële organisaties in het algemeen als humaan beschouwd kan worden en dat de aanbevelingen van het CPT deels zijn opgevolgd (van de negen aanbevelingen zijn twee opgevolgd, vier deels opgevolgd en drie niet opgevolgd). Verder heeft de Raad geconstateerd dat op strategisch niveau de sturing op de aanbevelingen door het ministerie onvoldoende is geweest.

Daarnaast heeft de Raad een positief beeld van het vreemdelingendetentiecentrum. Dit is naar het oordeel van de Raad grotendeels te danken aan de toewijding en gedrevenheid van het personeel, uit met name het middenmanagement. Dit ondanks het ernstige personeelstekort bij het detentiecentrum. De situatie is zeer kwetsbaar. De veiligheid van zowel het personeel als de inbewaringgestelde vreemdelingen loopt mogelijk gevaar door het ontbreken van cruciale veiligheidsmaatregelen. Het personeelstekort heeft ook tot gevolg dat er minder controles door de mobiele unit van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD) kunnen worden uitgevoerd.

Door het voorgaande is het moreel van het personeel van zowel het detentiecentrum als de mobiele unit sterk geaffecteerd zoals gecommuniceerd tijdens de interviews met de Raad. Indien er niet op zeer korte termijn verandering komt in deze situatie, vreest de Raad dat dit ernstige gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van de ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling.

Onderzoeksvraag

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn acht deelvragen opgesteld over wetgeving, beleid, procedures, bejegening, knelpunten en sturing op de opvolging van relevante aanbevelingen van het CPT. De Raad bekijkt het proces van inbewaringstelling, zijnde het vreemdelingrechtelijke staande houden, ophouden en de tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling. Het onderwerp bejegening van vreemdelingen is in het gehele proces aan de orde.

Wetgeving en beleid

Internationale wet- en regelgeving leggen de basis voor de verschillende maatregelen en bevoegdheden voor de justitiële organisaties bij vreemdelingenbewaring. Deze zijn op rijks- en lokaal niveau voldoende ingebouwd. Zo bevat de Landsverordening Toelating en Uitzetting bepalingen voor het uitoefenen van het vreemdelingentoezicht. Daaronder vallen bijvoorbeeld de volgende

¹ CPT (2023). Report to the Government of the Netherlands on the periodic visit to the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 25 May 2022.

maatregelen en bevoegdheden: het verwijderen van een vreemdeling door de minister van Justitie (MvJ), het uitzetten door de Procureur-Generaal (hierna PG) en de inbewaringstelling van illegale vreemdelingen ter verzekering hiervan. De ambtsinstructie bevat bepalingen over het gebruik van hulpmiddelen (onder andere veiligheidsfouillering, wapenstok, handboeien) door de personeelsleden van de justitiële organisaties tijdens de handhaving. Verder zijn de wettelijke taken en bevoegdheden inzake vreemdelingenbewaring bij de daarvoor verantwoordelijken bekend.

Echter is er een aantal knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving. Er is geen expliciete wettelijke grondslag voor het ophouden van vreemdelingen in het kader van de weigering van toegang aan de grens. Zo ontbreekt ook de mandatering aan immigratieambtenaren aan de grens om beslissingen te nemen over het wel of niet verstrekken van toegang tot Sint Maarten. Dit dient geregeld te worden. Als deze personen een beslissing nemen om de toegang te weigeren heeft het gevolgen voor het vervolgens ophouden en inbewaringstelling van vreemdelingen in het vreemdelingendetentiecentrum/ grenslogies. Het toepassen van de maatregel van inbewaringstelling is in deze gevallen ook niet in overeenstemming met de wet hierover. Ook de mandatering van immigratieambtenaren om de maatregel van inbewaringstelling te kunnen toetsen namens de MvJ door middel van een tweede verhoor moet geregeld worden.

Beleid inzake de maatregel van inbewaringstelling is vastgelegd in de Richtlijnen van de MvJ uit 2012. Conform de Richtlijnen wordt de maatregel van inbewaringstelling in het kader van verwijdering of uitzetting alleen toegepast in bijzondere gevallen en wanneer er niet volstaan kan worden met een lichter middel als een meldplicht. Ook wordt in de Richtlijnen het ophouden in algemene zin genoemd.

Bovendien verdienen het personeelsbeleid en integriteitsbeleid van de IGD de nodige aandacht. Er is sprake van een ernstig personeelstekort bij het detentiecentrum. Dit heeft negatieve gevolgen voor het detentiepersoneel en het uitvoeren van controles door de mobiele unit. Een korte- en langetermijnvisie om deze knelpunten aan te pakken ontbreekt en wordt onvoldoende gecommuniceerd door de directie richting het personeel.

Procedures

Het proces van inbewaringstelling

Het proces van inbewaringstelling bestaat uit het vreemdelingrechtelijke staande houden, het ophouden en vervolgens inbewaringstelling. De IGD heeft werkprocedures hiervoor, maar deze zijn niet allemaal schriftelijk vastgelegd en vastgesteld. In beginsel worden de algemene procedures zoals deze vermeld zijn in de Richtlijnen gevolgd. Klachten over de bejegening van vreemdelingen tijdens het proces van inbewaringstelling zijn er in het algemeen niet.

Vreemdelingrechtelijke staande houden

Het vreemdelingrechtelijke staande houden vindt zowel aan de grens als in het land plaats. In het land wordt het vreemdelingrechtelijke staande houden door de mobiele unit uitgevoerd. Deze immigratieambtenaren zijn daartoe bevoegd en voldoende uitgerust. Tijdens het vreemdelingrechtelijke staande houden in het kader van controles wordt de nationaliteit en verblijfstatus van de vreemdeling gecontroleerd. Vreemdelingen worden hiertoe respectvol benaderd door de immigratieambtenaren en de controles verlopen grotendeels zonder incidenten. Er hoeft meestal geen gebruik te worden gemaakt van fysiek geweld.

Ophouden

Voor het ophouden van vreemdelingen in het land wordt gebruik gemaakt van het kantoor van de IGD aan de Illidge Road, hoewel het grenshospitium hiervoor middels de Richtlijnen is aangewezen. Dit levert voor de werkwijze geen problemen op. De procedure van het ophouden lukt vaak binnen zes uur. In deze periode wordt onderzoek gedaan naar de vreemdeling en wordt een beslissing door de MvJ genomen over het wel of niet toepassen van de maatregel van inbewaringstelling. Er is ook een toets moment ingebouwd binnen het proces. Deze toetsing moet plaatsvinden door de MvJ of door een daartoe gemandateerde ambtenaar. Zoals aangegeven heeft de mandatering van deze ambtenaren echter niet plaatsgevonden. Dit moet geregeld worden. Verder worden de immigratieambtenaren in het proces goed ondersteund door middel van specifieke schriftelijke formulieren. Deze formulieren vormen uiteindelijk een dossier dat goed toegankelijk is en waarmee bijvoorbeeld de rechtmatigheid van de handelingen tijdens het proces achterhaald kan worden. De procedure van het ophouden aan de grens dient, zoals eerder aangegeven, in overeenstemming te worden gebracht met de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

Inbewaringstelling

Inbewaringgestelde vreemdelingen worden in het vreemdelingendetentiecentrum opgevangen. De veiligheidsfouillering die daar plaatsvindt, voldoet aan de normen daarvoor. Vreemdelingen worden bij de intake medisch gescreend door middel van het invullen van een formulier over hun medische status. Dit formulier moet echter nog worden uitgebreid. De gegevens van de vreemdeling en alle documentatie worden door het detentiecentrum goed geregistreerd en zijn te allen tijde te raadplegen. Verder wordt er in voldoende mate voorzien in de individuele behoeften van de vreemdeling, zoals een speciaal dieet of medicijnen, en worden basisactiviteiten geboden die passen bij de korte duur van het verblijf van de (meeste) vreemdelingen.

De veiligheid van het gebouw vereist dringend aandacht en onmiddellijke oplossingen. De veiligheid van het personeel en de inbewaringgestelde vreemdelingen is ernstig in het geding. Het gebouw moet worden gerenoveerd. Het is onduidelijk op welke termijn dit zal plaatsvinden, een gebrek aan sturing speelt hier parten. Momenteel worden inbewaringgestelde vreemdelingen die zijn opgehouden vanwege een weigering aan de grens of vanwege een bevel tot verwijdering of uitzetting samen gehuisvest op de eerste verdieping van het gebouw. Hierdoor vallen zij allen onder hetzelfde regime. In dit regime worden minimale beperkingen aan de vreemdelingen opgelegd. Binnen de wettelijke en toegestane kaders, wordt getracht de vreemdelingen het zo aangenaam mogelijk te maken. Hoewel blijkt dat het personeel van de IGD, inclusief detentiemedewerkers, geen specifieke training heeft genoten op het gebied van vreemdelingenbewaring, worden vreemdelingen tijdens het proces van inbewaringstelling in het algemeen respectvol en humaan behandeld.

Bovendien wordt vreemdelingen zicht op hun vertrek geboden en werken de organisaties voortvarend toe naar het vertrek van de vreemdeling.

Aanbevelingen en verzoeken CPT

Niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Van de negen aanbevelingen zijn twee opgevolgd, vier deels opgevolgd en drie niet opgevolgd. De relevante aanbevelingen van het CPT ten aanzien van vreemdelingenbewaring in Sint Maarten betreffen: de veiligheidsfouillering (opgevolgd); de medische screening (deels opgevolgd); het informeren van de vreemdeling in een voor hun begrijpelijke taal over de procedures (opgevolgd); het ontwikkelen van activiteiten voor lang blijvende vreemdelingen (niet opgevolgd); het vermijden van het plaatsen van minderjarigen in het detentiecentrum (deels opgevolgd); het trainen van medewerkers van het detentiecentrum (niet opgevolgd); het invoeren van een maximum detentieduur (deels opgevolgd); het evalueren van voortdurend detentie door onafhankelijke autoriteiten (niet opgevolgd); en, het zorgen voor een schriftelijke vertaling van de beschikkingen in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal (deels opgevolgd). Daarnaast deed het

CPT twee verzoeken inzake het informeren over gratis rechtsbijstand aan vreemdelingen en de gevolgen van het instellen van beroep tegen een beschikking. Hieraan is door de overheid voldaan in hun respons op het rapport van het CPT.²

Algemene conclusie

Met zijn inspectie beoogde de Raad te onderzoeken in hoeverre vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring conform vastgestelde normen humaan bejegend worden door de betrokken justitiële organisaties en in hoeverre de aanbevelingen van het CPT hierover zijn opgevolgd. De bejegening van de vreemdeling begint al bij het vreemdelingrechtelijke staande houden. De bejegening door de justitiële organisaties is zodanig ingericht dat in het algemeen aan de aspecten van een goede/humane bejegening wordt voldaan. Dit ondanks de geconstateerde knelpunten en het gebrek aan opvolging van een deel van de aanbevelingen van het CPT. De Raad hoopt dat onderstaande aanbevelingen kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de dienstverlening aan vreemdelingen en ook betere werkomstandigheden voor het personeel.

Aanbevelingen

Op basis van de geconstateerde knelpunten op het gebied van vreemdelingenbewaring in Sint Maarten, doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

- *Draag zorg voor een wettelijke grondslag voor het ophouden van vreemdelingen.*
- *Draag zorg voor een (nieuw) besluit mandaatregeling voor immigratieambtenaren voor het nemen van beslissingen inzake toelating aan de grens.*
- *Draag zorg voor een besluit mandaatregeling voor immigratieambtenaren voor het toetsen van de maatregel van inbewaringstelling.*
- *Draag zorg dat de maatregel van inbewaringstelling alleen toegepast wordt overeenkomstig wet- en regelgeving daarover.*
- *Introduceer een regeling van (kosteloze)rechtskundige bijstand voor de in bewaring gestelde vreemdelingen. Overweeg bijvoorbeeld of aanpassing van het Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand gewenst is om ook in het kader van bewaring vreemdelingen gratis bijstand te verlenen.*
- *Draag zorg voor voltooiing van het proces van het vastleggen van de werkprocedures van de IGD.*
- *Draag zorg dat de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen worden getroffen in het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*
- *Draag zorg voor het werven van personeel ten behoeve van het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*
- *Draag zorg voor de renovatie van het gebouw van het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*
- *Draag zorg voor de (volledige) opvolging van de nog niet/ deels opgevolgde aanbevelingen van het CPT.*

Een aantal aanbevelingen dat ook relevant is voor deze inspectie, heeft de Raad al in eerdere inspecties gedaan. Het is daarom niet nodig om nieuwe aanbevelingen hierover te formuleren. De Raad herhaalt uit eerdere rapporten de volgende aanbevelingen aan de MvJ:

² CPT (2023). Response of the Government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Kingdom of the Netherlands from 10 to 25 May 2022.

- *Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslisprijktijk betreffende toelatingsweigering.³*
- *Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij de toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.⁴*
- *Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.⁵*
- *Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.⁶*

³ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁵ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁶ Raad voor de rechtshandhaving (2017). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek

Summary and recommendations

Introduction

Since the reopening of the foreigner detention center/border detention center in 2021, (illegal) foreigners who are removed or expelled from Sint Maarten and to whom the measure of detention (immigration detention) is applied are placed there. Foreigners who are supposed to be detained at the border are also placed there by administrative order. In the underlying inspection, the Law Enforcement Council (the Council) assessed the extent to which foreigners are treated humanely by the judicial organisations involved during immigration detention in accordance with established standards. The inspection also focused on the quality of task performance by the organisations involved in this area. In addition, it also assessed the extent to which the recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)⁷ on this subject were followed and how steering was provided by the Minister of Justice and/or those responsible for this.

The Council's inspection shows that the treatment of illegal foreigners during immigration detention by judicial organisations can generally be considered humane and that the CPT's recommendations have been partially followed (of the nine recommendations, two have been followed, four have been partially followed and three have not been followed). Furthermore, the Council found that at the strategic level, the steering of the recommendations by the Ministry has been insufficient.

In addition, the Council has a positive image of the foreigner detention center. In the opinion of the Council, this is largely due to the dedication and drive of the staff, from middle management in particular. This is despite the serious staff shortage at the detention center. The situation is very fragile. The safety of both staff and detained foreigners is potentially at risk due to the lack of crucial security measures. The staff shortage also means that fewer checks can be carried out by the mobile unit of the Immigration and Border Protection Service (IBPS).

Due to the above, the morale of the staff of both the detention center and the mobile unit is highly affected as communicated during the interviews with the Council. If this situation is not changed very soon, the Council fears that this will have serious consequences for the quality of the enforcement of detention.

Research question

In order to answer the research question, eight sub-questions have been drawn up about legislation, policy, procedures, treatment, bottlenecks and management of the follow-up of relevant recommendations of the CPT. The Council assesses the process of detention, namely the stopping of foreigners, the holding, and the enforcement of detention. The subject of the treatment of foreigners is addressed throughout the process.

Legislation and policy

International laws and regulations provide the basis for the various measures and powers for judicial organisations involved in immigration detention. These are adequately built in at the Kingdom and local levels. For example, the National Ordinance on Admission and Expulsion contains provisions for carrying out foreigner supervision. This includes, for example, the following measures and powers: the removal of a foreigner by the Minister of Justice (MoJ), the expulsion by the Attorney General

⁷ CPT (2023). Report to the Government of the Netherlands on the periodic visit to the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 25 May 2022.

(hereinafter PG) and the detention of illegal foreigners to ensure this. The official instructions contain provisions on the use of tools (including a security search, baton, handcuffs) by personnel of judicial organisations during enforcement. Furthermore, the legal duties and powers regarding immigration detention are known to those responsible for them.

However, there are a number of legislative and regulatory bottlenecks. There is no explicit legal basis for detaining foreigners in the context of refusing entry at the border. Similarly, there is no mandate for immigration officials at the border to make decisions on whether or not to grant entry to Sint Maarten. This should be regulated. If these persons make a decision to refuse entry it has consequences for the subsequent holding and detention of foreigners in the foreigner detention center/border hospice. Applying the measure of detention in these cases is also not in accordance with the law on this matter. Mandating immigration officials to review the measure of detention on behalf of the MoJ through a second interview should also be regulated.

Policy on the measure of detention is set forth in the 2012 Guidelines of the MoJ. In accordance with the Guidelines, the measure of detention in the context of removal or expulsion is only applied in special cases and when a lighter remedy such as an obligation to report cannot suffice. The Guidelines also mention the holding of foreigners in a general sense.

Moreover, the IGD's personnel and integrity policies deserve due attention. There is a serious staff shortage at the detention center. This adversely affects detention staff and the carrying out of checks by the mobile unit. A short-term and long-term vision to address these bottlenecks is lacking and inadequately communicated by management to staff.

Procedures

The process of detention

The process of detention consists of an immigration stop, the holding and then detention. The IGD has working procedures for this, but they are not all in writing and established. In principle, the general procedures as stated in the Guidelines are followed. There are generally no complaints about the treatment of foreigners during the detention process.

Immigration stop

An immigration stop takes place both at the border and in the country. In the country, immigration stops are carried out by the mobile unit. These immigration officers are authorized and adequately equipped to do so. During an immigration stop in the context of controls, the nationality and residence status of the foreigner is checked. To this end, foreigners are approached respectfully by immigration officers and the checks are largely without incident. There is usually no need to use physical force.

Holding

The IBPS office on Illidge Road is used for holding up foreigners in the country, although the border hospice is designated for this purpose through the Guidelines. This poses no problems in terms of procedure. The procedure of being held is often realised within six hours. During this period the foreign national is interviewed, and a decision is made by the MoJ on whether or not to apply the measure of detention. There is also a review moment built into the process. This review must be done by the MoJ or by an official mandated to do so. However, as indicated, the mandating of these officials has not taken place. This needs to be arranged. Aside from this, immigration officials are well supported in the process by means of specific written forms. These forms ultimately form a file that

is easily accessible and can be used, for example, to ascertain the legality of the proceedings. The procedure of being held at the border should, as indicated earlier, be brought into compliance with the laws and regulations applicable to this.

Detention

Detained foreigners are housed in the foreigner detention center. The security search that takes place there meets the standards for this. Foreigners are medically screened at intake by filling out a form about their medical status. However, this form has yet to be expanded. The foreigner's data and all documentation are properly recorded by the detention center and can be accessed at any time. Furthermore, the individual needs of the foreigner, such as a special diet or medication, are adequately provided for, and basic activities appropriate to the short length of stay of (most) foreigners are offered.

The security of the building requires urgent attention and immediate solutions. The safety of the staff and the detained foreigners is at serious risk. The building requires renovation. It is unclear in what time frame this will take place; a lack of steering is a factor here. Currently, detained foreigners who have been detained because of a refusal at the border or because of a removal or expulsion order are housed together on the second floor of the building. As a result, they are all under the same regime. This regime imposes minimal restrictions on the foreigners. Within the legal and permitted frameworks, efforts are made to make the foreigners as comfortable as possible. Although it appears that IBPS personnel, including detention staff, have not received specific training in the area of immigration detention, foreigners are generally treated respectfully and humanely during the detention process.

Moreover, foreigners are offered the prospect of their departure, and the organizations work energetically toward the departure.

Recommendations and requests CPT

Not all recommendations were followed up. Of the nine recommendations, two were followed, four were partially followed and three were not followed. The relevant CPT recommendations regarding immigration detention in Sint Maarten concern: security searches (followed up); medical screening (partially followed up); informing the foreigner about the procedures in a language they can understand (followed up); developing activities for long-staying foreigners (not followed up); avoiding placing minors in the detention center (partially followed up); training detention center staff (not followed up); introducing a maximum detention period (partly followed up); evaluating continuous detention by independent authorities (not followed up); and, ensuring written translation of the decisions into a language understandable to the foreigner (partly followed up). In addition, the CPT made two requests regarding informing foreigners about free legal aid and the consequences of appealing a decision. These were complied with by the government in their response to the CPT report.⁸

General conclusion

The purpose of the Council's inspection was to assess the extent to which foreigners are treated humanely by the relevant judicial organisations during immigration detention, in accordance with established standards, and the extent to which the CPT's recommendations in this regard have been followed. The treatment of foreigners begins when they are stopped. The treatment by judicial

⁸ CPT (2023). Response of the Government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Kingdom of the Netherlands from 10 to 25 May 2022.

organisations is organised in such a way that the aspects of good/humane treatment are generally met. This is despite the identified bottlenecks and the lack of follow-up to some of the CPT's recommendations. The Council hopes that the recommendations below can contribute to further improvements in the provision of services to foreigners and also better working conditions for staff.

Recommendations

Based on the identified bottlenecks in the area of immigration detention in Sint Maarten, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice:

- Provide a legal basis for holding foreigners.
- Provide a (new) decree mandating immigration officials to take decisions on entry at the border.
- Arrange for a decision mandating immigration officials to review the detention measure.
- Ensure that the detention measure is only applied in accordance with laws and regulations governing its application.
- Introduce a regulation for (free) legal assistance for detained foreigners. Consider, for example, whether the National Decree on Free Legal Assistance should be amended to provide free assistance to detained foreigners as well.
- Ensure completion of the process of establishing the IBPS's working procedures.
- Ensure that the necessary security measures are put in place at the foreigner detention center and border hospice.
- Carry out recruitment of staff for the benefit of the foreigner detention center and border hospice.
- Carry out the renovation of the building of the foreigner detention center and border hospice.
- Ensure (full) follow-up of the recommendations of the CPT that are not yet/partially followed up.

Several recommendations relevant to this inspection have already been made by the Council in previous inspections. There is therefore no need to make new recommendations. The Council reiterates from previous reports the following recommendations to the MoJ:

- Synchronise the mandating in the Mandate Decree and the decision practice regarding refusal of entry.⁹
- Promote a consistent and transparent integrity policy at the Admissions Organisation that actively monitors compliance with codes of conduct. Monitor compliance with the policy in practice.¹⁰
- Improve communication and information exchange between management and border control staff and invest in transparent personnel policies.¹¹
- Free up resources for additional training. Start by offering in-service training in Dutch for those who need it. Provide structural training and development opportunities for all staff.¹²

⁹ Law Enforcement Council (2014). Border control of the movement of persons in Sint Maarten.

¹⁰ Law Enforcement Council (2014). Border control of the movement of persons in Sint Maarten.

¹¹ Law Enforcement Council (2014). Border control of the movement of persons in Sint Maarten.

¹² Law Enforcement Council (2017). Border control of the movement of persons in Sint Maarten. A follow-up inspection.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Taken Raad voor de rechtshandhaving

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland). Deze inspecties betreffen onder meer instellingen en inrichtingen waar vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende maatregelen of vrijheidsbeperkende maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

1.1.2 Het onderzoek

Op basis van het jaarplan 2024 heeft de Raad een inspectie uitgevoerd gericht op een specifiek onderwerp binnen het detentiewezen. Ook geeft de Raad opvolging aan het verzoek van 2015 vanuit het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) om de aanbevelingen van de *European Committee for the Prevention of Torture (CPT)*¹³ te monitoren. Het onderwerp betreft de bejegening van (illegale) vreemdelingen tijdens hun inbewaringstelling.

1.2 Doel van het onderzoek

De Raad acht het van belang dat (illegale) vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring (zie paragraaf 1.4 voor de definitie) door de betrokken justitiële organisaties worden bejegend in overeenstemming met de (inter)nationale normen en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving. Het onderzoek richt zich daarom ook op de kwaliteit van de taakuitvoering door deze organisaties op dit gebied. Voorts brengt de Raad de stand van zaken over de aanbevelingen van het CPT over dit onderwerp in kaart en de wijze waarop daar sturing aan is gegeven door de MvJ en/of de daarvoor verantwoordelijken.

De Raad brengt hiermee (eventuele) knelpunten, de oorzaken daarvan en mogelijke verbeteringen in beeld. Op deze manier draagt de Raad bij aan het bevorderen van de bejegening van (illegale) vreemdelingen en de kwaliteit van de inbewaringstelling in het kader van detentie.

1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre worden vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring conform vastgestelde normen bejegend door de betrokken justitiële organisaties? En in hoeverre zijn de aanbevelingen van het CPT hierover opgevolgd?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Vreemdelingenbewaring

1. Hoe is de vreemdelingenbewaring qua wetgeving en beleid en procedures ingericht?

¹³ De monitoring van de aanbevelingen op het gebied van detentie vloeit voort uit een verzoek van 2015 uit het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO), het halfjaarlijkse overleg van de ministers van Justitie (&Veiligheid, JenV) van de landen binnen het Koninkrijk.

2. Welke procedures hanteert de Immigratie- en Grensbedwakingdienst (IGD) bij de vreemdelingenbewaring in de praktijk?
3. Hoe is de bejegening van vreemdelingen in het kader van bewaring geregeld?
4. Hoe is de huisvesting van vreemdelingen in het kader van bewaring georganiseerd?
5. Welke knelpunten doen zich (eventueel) voor op het gebied van vreemdelingenbewaring?

Monitoring aanbevelingen CPT

1. Welke relevante aanbevelingen van het CPT zijn er gedaan aan de minister van Justitie over vreemdelingenbewaring?
2. In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd?
3. In hoeverre wordt hierop gestuurd door de daarvoor verantwoordelijken?

1.4 Afbakening van het onderzoek

De bejegening van vreemdelingen, die in bewaring worden gesteld, vangt aan bij de vreemdelingrechtelijke staande houding. De Raad zal daarom de procedures, die de justitiële organisaties vóór de feitelijke inbewaringstelling hanteren (de vreemdelingrechtelijke staande houding en de ophouding), bij deze inspectie betrekken. De organisatie primair verantwoordelijk voor de inbewaringstelling van vreemdelingen in Sint Maarten is de Immigratie- en Grensbedwakingdienst. Voorts zullen de procedures die betrekking hebben op de aanvragen voor asiel buiten beschouwing worden gelaten tijdens deze inspectie.

Onderzoeksperiode

De inspectie richt zich op de periode van 2019 tot en met 2023.

Definities

De Raad hanteert de volgende definities¹⁴ in de inspectie:

- Bejegening: de uitvoering van een straf of maatregel in al zijn aspecten.¹⁵
De Raad kijkt in deze inspectie naar de aspecten: rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging, de dagelijkse bejegening, het bieden van perspectief (zicht op vertrek), veiligheid, het opleggen van minimale beperkingen en rechtsburgerschap¹⁶;
- Humaan (bejegening): naar menselijke maatstaven en volgens de regels;¹⁷
- Vreemdeling: ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld;¹⁸

¹⁴ In Sint Maarten zijn voor wat betreft het onderwerp van deze inspectie geen definities voorhanden, vandaar dat de Raad aansluiting heeft gezocht bij definities gehanteerd buiten Sint Maarten.

¹⁵ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan.

¹⁶ Volgens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming houdt goede bejegening van ingeslotenen niet alleen in dat er door de overheid aan de geschreven normen en regels wordt gehouden, maar dat er een voortdurend streven is naar verbetering door het herijken van wetten, regelingen en procedures op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en veranderingen in kenmerken van personen in detentie in een gesloten omgeving. Het is ook de positieve intentie waarmee, de menswaardige manier waarop met iemand wordt omgegaan, die het verschil maakt tussen goed bejegenen en het voldoen aan rechten en plichten.

De RSJ hanteert een aantal beginselen als normering hiervoor. De Raad kijkt in deze inspectie naar de beginselen: rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging, de dagelijkse bejegening, het bieden van perspectief (zicht op vertrek), veiligheid, het opleggen van minimale beperkingen en rechtsburgerschap. Zie Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan.

¹⁷ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan.

¹⁸ Artikel 1 Vreemdelingenwet 2000. [wetten.nl - Regeling - Vreemdelingenwet 2000 - BWBR0011823 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Vreemdelingenwet-2000-BWBR0011823)

- Vreemdelingenbewaring: een bestuursrechtelijke maatregel, niet een straf, met als doel vreemdelingen beschikbaar te houden voor uitzetting;¹⁹
- Vreemdelingrechtelijke staande houding: de bevoegdheid om personen staande te houden om de identiteit, nationaliteit en de verblijfsstatus van de persoon vast te stellen.

1.5 Toetsingskader

Voor de beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen heeft de Raad een toetsingskader opgesteld aan de hand van door de Raad vastgestelde criteria/normen²⁰ en de aanbevelingen van het CPT. De criteria/normen zijn vastgesteld met behulp van (inter-) nationale wet- en regelgeving, beleid, diverse onderzoeksrapporten, zoals die van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en overige relevante informatie.

1.6 Methode van onderzoek

Deze inspectie werd uitgevoerd aan de hand van dossieronderzoek, literatuuronderzoek en interviews met de advocatuur, management van de betrokken justitiële organisaties, (beleids)adviseurs en medewerkers van het ministerie van Justitie, de IGD, het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) die een (wettelijke) taak vervullen bij de vreemdelingenbewaring in Sint Maarten. Om de bejegening van de inbewaringgestelde vreemdelingen nader te onderzoeken, zijn twee van de vijf inbewaringgestelde vreemdelingen die bereid waren om met de Raad te spreken geïnterviewd. De Raad heeft ook een fysieke inspectie in de ruimtes van het vreemdelingendetentiecentrum verricht.

De inspectie werd conform onderstaande fasen uitgevoerd:

1. oriëntatiefase: globale verdieping in de onderwerpen, waaronder het houden van oriënterende gesprekken met contactpersonen van de IGD en het ministerie ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek en het schrijven van het plan van aanpak.
2. deskresearch: literatuuronderzoek en voorbereiding van de interviews.
3. dataverzameling: uitvoeren van de interviews, dossieronderzoek en fysieke inspectie in het detentiecentrum.
4. analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen is de verzamelde informatie geanalyseerd en het concept inspectierapport opgesteld.
5. wederhoor en vaststelling: de geïnterviewden en de minister van Justitie is de gelegenheid gegeven om te reageren op de concept interviewverslagen en/of de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen werden verwerkt en het rapport ter vaststelling aan de raadsleden werd aangeboden.

1.7 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk 1, beschrijft hoofdstuk 2 de bevindingen over de humane bejegening van vreemdelingen. Het derde hoofdstuk beschrijft de analyse van de bevindingen, de conclusie en de aanbevelingen. Bijlage 1 van dit rapport geeft een kort overzicht van de relevante wet- en regelgeving en beleid en andere relevante ontwikkelingen.

¹⁹ Nationale Ombudsman (2020). Grenzen aan vreemdelingenbewaring. Rapportnummer: 2020/002, d.d. 6-2-2020.

²⁰ Om te bezien in hoeverre de vreemdelingen humanaan worden bejegend worden de volgende normen aangehouden die in hoofdstuk 2 worden behandeld: rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging, de dagelijkse bejegening, het bieden van perspectief (zicht op vertrek), veiligheid, het opleggen van minimale beperkingen en rechtsburgerschap. .

2. Bevindingen: De humane bejegening van illegale vreemdelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft, aan de hand van toetsing aan de daarvoor vastgestelde criteria en normen, de bevindingen over strekking van de onderzoeksvraag *in hoeverre de humane bejegening van vreemdelingen wordt gewaarborgd gedurende de inbewaringstelling*. De Raad kijkt daarbij naar het wettelijk kader, beleid en verantwoordelijkheden, de procedures in het kader van het vreemdelingrechtelijke staande houden en ophouden van vreemdelingen, en naar de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling door de IGD. In bijlage 1 van dit rapport heeft de Raad een uitwerking van de relevante wet- en regelgeving, beleid en relevante ontwikkelingen opgenomen. Voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de bewaring in het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies te Simpson Bay, zijn ook de bevindingen over de opvolging van de aanbevelingen van het CPT (2022) in dit hoofdstuk opgenomen.

2.2 Wettelijk kader & beleid en verantwoordelijkheden

2.2.1 Wet- en regelgeving en afspraken

Criteria: lokale wet- en regelgeving ten aanzien van de maatregel van inbewaringstelling voldoen aan internationale normen en waarden. En relevante benodigde bevoegdheden zijn voorzien van een wettelijke grondslag.

De in bijlage 1 genoemde relevante onderwerpen over vreemdelingenbewaring in de verdragen en principes zijn binnen het Koninkrijk nader uitgewerkt in de Rijkswet politie en de onderlinge regeling vreemdelingenketen. Voorts zijn er relevante bepalingen en bevoegdheden te vinden in de nationale wetgeving. Dit zijn de Staatsregeling, de LTU, de Landsverordening identificatieplicht en het Wetboek van Strafvordering (WvSv) alsook het Toelatingsbesluit, het Landsbesluit taken en organisatie immigratieambtenaren en de ambtsinstructie. Geïnterviewden geven aan over het algemeen goed uit de voeten te kunnen met het bestaande wettelijk kader.

Inbewaringstelling

De Staatsregeling van Sint Maarten bevat elementen ter bescherming van de vrijheid en veiligheid van personen en de bescherming van personen die onder enige vorm van detentie of vrijheidsbeneming vallen. Dit in overeenstemming met internationale verdragen. Deze zijn uitgewerkt in met name de LTU en het Toelatingsbesluit.

In bijlage 1 is ook aangegeven dat in de Richtlijnen van de minister²¹ wordt vermeld dat de maatregelen van toezicht hun grondslag vinden in de regelgeving en jurisprudentie. Zo dient in het kader van het *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* niemand zijn vrijheid te worden ontnomen, behalve op gronden en volgens procedures die bij de wet zijn vastgesteld. De gronden voor de inbewaringstelling van vreemdelingen zijn in artikel 16 LTU in het kader van uitzetting en artikel 19, tweede lid, LTU in het kader van verwijdering opgenomen.

²¹ Richtlijnen van de minister van justitie van Sint Maarten met betrekking tot de toepassing van de landsverordening toelating en uitzetting (pb 1966, nr. 17), zoals gewijzigd, en het toelatingsbesluit (pb 1985, nr. 57), zoals gewijzigd.

Bevoegdheden in het kader van de vreemdelingrechtelijk staande houding

Op 1 maart 2021 heeft de minister de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de (sectie) grensbewaking (unit mobiele opsporing en toezicht) weer van de politie aan de IGD overgedragen. Dit is volgens de minister in overeenstemming met de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid.²² Van de genoemde sectie grensbewaking zijn de onderdelen unit mobiele opsporing en toezicht en de unit IGD-detentie betrokken bij het proces van inbewaringstelling (staande houding, ophouding en de tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling).

De bevoegdheid voor het vreemdelingrechtelijke staande houden wordt afgeleid uit artikel 1, derde lid, onder sub a, van de Landsverordening identificatieplicht. Ter handhaving van de LTU kunnen zowel immigratieambtenaren als executieve politieambtenaren vreemdelingen vragen om zich te identificeren. Deze bevoegdheid wordt ook gebruikt in de praktijk. Dit gebeurt op verschillende manieren: tijdens het uitvoeren van reguliere controles (aan de grens en in het land), multidisciplinaire controles en landingsweigeringen (3.3.2).

De bevoegdheid tot vreemdelingrechtelijk staande houden is het minst ingrijpende vrijheidsbeperkende en -ontnemende dwangmiddel in het kader van toezicht door de IGD, en heeft als enige doel de identiteit, nationaliteit en verblijfstatus van de vreemdeling te controleren. Voor het effectief kunnen uitvoeren van controles is een aantal bevoegdheden vereist. In de Richtlijnen staat dat op grond van het evenredigheidsbeginsel de toepassing van de aan een toezichthouder toegekende bevoegdheden beperkt is tot de gevallen waarin de toepassing van de uitvoering van de taak redelijkerwijs nodig wordt geacht.

Op basis van de Rijkswet en ambtsinstructie zijn de immigratieambtenaren van de mobiele unit tijdens het vreemdelingrechtelijke staande houden bevoegd om in bepaalde gevallen geweld te gebruiken. In de ambtsinstructie worden de volgende geweldsmiddelen genoemd: vuurwapens, CS-traangas, politiehonden, pepperspray en de wapenstok. In de praktijk beschikken de immigratieambtenaren over een vuurwapen en een wapenstok. En kunnen zij gebruik maken van fysiek geweld in bepaalde omstandigheden. Daarnaast kunnen immigratieambtenaren ten behoeve van het vervoer handboeien aanleggen. Voorts zijn ze bevoegd onderzoek aan de kleding van personen te verrichten (veiligheidsfoullering).

Ophouden

Volgens de Richtlijnen zijn de maatregelen van toezicht onder meer de vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen, het ophouden en het ongewenst verklaren van een vreemdeling. De Landsverordening Identificatieplicht bepaalt in artikel 1, derde lid, dat iedere persoon vanaf 12 jaar

²² Raad voor de rechtshandhaving, (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten. Pg. 47 *“Op grond van het Landsbesluit ambtenaren der immigratie uit 1998 is grenscontrole een taak van de vreemdelingendienst, een onderdeel van het Korps Politie Nederlandse Antillen, nu het KPSM. Het landsbesluit kent ook grenscontrolebevoegdheden toe aan de ambtenaren der immigratie. Dit landsbesluit uit 1998 heeft nog steeds kracht van wet, maar is nog niet aangepast aan de Sint Maartense situatie. In het op advies van de Toetsingscommissie opgestelde plan van aanpak voor de nieuwe toelatingsorganisatie is de grensbewaking ook een taak van de vreemdelingendienst. In afwijking van het hiervoor genoemde landsbesluit en het plan van aanpak voor de nieuwe toelatingsorganisatie vermeldt het Organisationsbesluit Justitie uit 2010 dat de toegangcontrole op vreemdelingen een taak is van de immigratiedienst, een dienstsonderdeel van het ministerie van Justitie. In de loop van 2012 is de feitelijke uitvoering van de grenscontrole op het personenverkeer overgeheveld van de vreemdelingendienst van het KPSM naar de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD), een en ander in afwijking van het door het ministerieel overleg bekrachtigde plan van aanpak. Dat heeft geleid tot een convenant tussen het KPSM en de IGD, waarin de controle op onder meer toegang van vreemdelingen bij de IGD is belegd en de opsporing van strafbare feiten ‘in beginsel’ een taak van KPSM wordt genoemd. Nu op grond van de wet twee verschillende instanties belast zijn met de grensbewakingstaak dient de wetgever duidelijkheid te scheppen over de vraag bij welke instantie de grensbewakingstaak wettelijk wordt belegd. Aandacht verdient hierbij dat het Organisationsbesluit Justitie wel de grensbewakingstaak toewijst aan de immigratie dienst, maar de ambtenaren der immigratie niet de bevoegdheid verleend de grensbewakingstaak uit te oefenen. In de regel gaat immers de uitoefening van een overheidstaak gepaard met een op publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheid.”*

verplicht is desgevraagd terstond een identiteitsdocument ter inzage te verstrekken aan de opsporingsambtenaren. In het geval een vreemdeling zich tijdens de vreemdelingrechtelijke staande houding niet kan identificeren, wordt er overgegaan tot het meer ingrijpende vrijheidsbeperkende dwangmiddel: het ophouden voor onderzoek ter vaststelling van de identiteit. Als bij de vreemdelingrechtelijke staande houding blijkt dat een vreemdeling niet over een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning beschikt, wordt hij aldus meegenomen ter ophouding. Voor wat betreft de bevoegdheid tot het ophouden van een vreemdeling verwijst onder meer het ministerie naar het beleid, zijnde de Richtlijnen. De Richtlijnen spreken dan over het overbrengen naar een grenshospitium ter vaststelling van de identiteit. De betreffende persoon kan ook worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Tijdens het ophouden mogen aan de vreemdeling alleen beperkingen worden opgelegd, indien deze ten dienste staan van het identiteitsonderzoek, respectievelijk het onderzoek naar het verblijfsrecht, aldus de Richtlijnen.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ophouden in het algemeen en ophouden aan de grens in het kader van weigering van de toegang. Gezien het feit dat het hier een vorm van tijdelijke vrijheidsontneming betreft, zou het onderscheid in de optiek van het ministerie wettelijk geregeld moeten worden.

Een voorbeeld waarbij de bevoegdheden vreemdelingrechtelijke staande houding en de fysieke ophouding van vreemdelingen in het kader van toegangsweigering in de wet zijn opgenomen is de Wet toelating en uitzetting BES.²³

Tenuitvoerlegging inbewaringstelling

De bevoegdheid om een vreemdeling in bewaring te stellen is vastgelegd in artikelen 16 (PG) en 19 (minister) van de LTU. Deze bevoegdheid kan respectievelijk de minister en de PG toepassen indien de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde vrees bestaat dat betrokkene zal trachten zich aan zijn verwijdering te onttrekken. De maatregel van inbewaringstelling kan worden ingezet indien de vreemdeling als ongewenst verklaard wordt.

In een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van 2 juni 2021 gaf de rechter aan dat voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling geldt dat de vreemdelingenbewaring ten uitvoer kan worden gelegd in een huis van bewaring. In dit geval betrof het de politiecellen. Het Gerecht ging er wel van uit dat de vreemdelingenbewaring, wanneer deze ten uitvoer wordt gelegd in het politiebureau van Philipsburg, op zichzelf niet zonder meer in strijd met het recht is, maar dat deze wijze van tenuitvoerleggen zoveel mogelijk in duur moet worden beperkt.²⁴

Sinds augustus 2021 is het gebouw op het perceel Simpson Bay Road 1 door middel van een ministeriële beschikking aangewezen voor immigratiedoeleinden.²⁵ Het gebouw heeft in het verleden meerdere doeleinden gekend: een gevangenis, huis van bewaring, vreemdelingendetentie en grenshospitium. Het gebouw dient nu als vreemdelingendetentiecentrum (voor de tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling) en grenslogies (voor het ophouden van personen die de toegang geweigerd is (landingsweigeringen)).

²³ [wetten.nl - Regeling - Wet toelating en uitzetting BES - BWBR0028571 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet-toelating-en-uitzetting-BES-BWBR0028571)

²⁴ ECLI:NL:OGEAM:2021:65

²⁵ MB no. 342-21MB/JU; Landscourant jaargang 2021, nummer 20, 3 september 2021.

2.2.2 Beleid

criterium: Beleid relevant voor de inbewaringstelling van vreemdelingen is actueel en geeft richting aan de werkzaamheden van de IGD.

2.2.2.1 Toelatingsbeleid

Richtlijnen

De minister van Justitie moet met het oog op vigerende (internationale) maatstaven beleid vaststellen dat richtinggevend is voor de justitiële organisaties bij de uitoefening van hun taken. Zoals aangegeven zijn er Richtlijnen door de minister van Justitie opgesteld. Het opstellen dan wel actualiseren van beleid is vanwege de capaciteit een algemeen knelpunt. Hoewel de functie beleidsmedewerker in de formatie van de IGD is opgenomen, dient die nog ingevuld te worden. Dit wordt door meerdere geïnterviewden gezien als een gemis. Binnen het ministerie is er wel een beleidsmedewerker aangewezen als portefeuillehouder immigratie/grensbewaking. Die taak moet de betrokkene echter wel naast vele andere tijdrovende werkzaamheden verrichten, aldus geïnterviewden.

De IGD geeft aan dat de Richtlijnen moeten worden geactualiseerd, omdat deze onvoldoende houvast bieden in de huidige ontwikkelingen en situaties. Zo dient er een herziening plaats te vinden van de (maximale) periode van vreemdelingenbewaring voor specifiek de verwijdering en inbewaringstelling van personen; de herziening moet in de Richtlijnen worden opgenomen, aldus de IGD. Zie verder 2.5.4.

Vanuit de advocatuur is aangegeven dat de Richtlijnen onvoldoende aansluiten bij Europese richtlijnen over de rechten en plichten van illegale vreemdelingen. En wordt aangegeven dat het daarbij van belang is dat de adviseurs van de minister voldoende kennis hebben van immigratiezaken, wat niet altijd het geval zou zijn.

Werkprocedures

Uit de inspectie blijkt dat niet alle werkprocedures op basis van de Richtlijnen op schrift staan. Er zijn geen werkprocedures op schrift voor de mobiele unit van de IGD. Er zijn wel modelformulieren beschikbaar voor het opstellen van de nodige documentatie ten behoeve van de werkzaamheden van de mobiele unit. De Raad heeft een aantal daarvan ontvangen. Verder zijn er werkprocedures beschikbaar voor het toezicht aan de grens. Die zijn volgens geïnterviewden echter niet bij iedereen bekend en worden momenteel herzien. Ook zijn er werkprocedures beschikbaar voor medewerkers van het vreemdelingendetentiecentrum. De inspecteurs van de Raad hebben deze procedures en bijbehorende documenten tijdens een bezoek ingezien. Volgens de IGD is de Stichting Overheid Accountants Bureau belast met het opstellen dan wel actualiseren van werkprocedures voor alle secties van de IGD en had dit proces al afgerond moeten zijn. Dit is echter ten tijde van de inspectie niet het geval gebleken. Een deadline is niet bekend.

2.2.2.2 Personeelsbeleid

Personeelstekort

Alle geïnterviewden geven aan dat er sprake is van een personeelstekort bij de IGD in het algemeen en met name bij het vreemdelingendetentiecentrum. Dit door openstaande vacatures die niet worden ingevuld. Daarom geldt momenteel de interne afspraak dat er telkens maximaal vijf vreemdelingen tegelijkertijd in bewaring kunnen worden gesteld. Deze interne afspraak heeft ook gevolgen voor de werkzaamheden van de mobiele unit van de IGD. Zij kan de werkzaamheden niet ten volle verrichten,

omdat die kunnen leiden tot overschrijding van het afgesproken maximum aantal vreemdelingen in bewaring, zie verder paragraaf 2.3.

Het huidige personeelsbestand van het detentiecentrum bestaat uit vijf vaste immigratieambtenaren: een coördinator, een supervisor en drie bewaarders. De immigratieambtenaren zijn alle buitengewoon agent van politie en twee zijn als gevangenenbewaarder opgeleid. Deze bezetting is op basis van een noodzakelijk 24/7 rooster en andere detentie- en veiligheidsvereisten onvoldoende, aldus alle geïnterviewden. Er zijn drie diensten (ochtend, middag en avond) per dag en het minimumaantal personeel dat per dienst nodig is, is één persoon op de centrale post en twee personen op de 'werkvloer'. Het is een structureel knelpunt dat het minimumaantal vaak niet wordt behaald.

Als gevolg daarvan moet het huidige personeel vrijwel structureel 12-uursdiensten draaien. Het management van het detentiecentrum geeft aan dat dit vanuit een veiligheidsperspectief onaanvaardbaar is en dat het ook een mentale en fysieke tol van medewerkers eist. Een geïnterviewde van het detentiecentrum benadrukt dat dit niet de norm zou moeten zijn, maar juist alleen in geval van nood. Door deze situatie raken de medewerkers overbelast en kunnen ze vrijwel geen vrije dagen opnemen. Voor een deel geldt dat de extra gewerkte uren ook niet volledig in dezelfde maand kunnen worden uitbetaald, omdat zij nog steeds onder de rechtspositie van het personeel van de gevangenis valt. Dit betekent dat er niet meer dan 40 overuren per maand verwerkt mogen worden. Het is daarom noodzakelijk om zo snel als mogelijk nieuw personeel te werven, aldus geïnterviewden. Een andere geïnterviewde van de IGD geeft aan dat onder deze werkomstandigheden het huidige personeel het waarschijnlijk niet lang meer zal volhouden: "*Wat er van hen gevraagd wordt is onmenselijk en onveilig*".

Om het personeelstekort op te vangen werd door de IGD vanaf de gedeeltelijke heropening van het detentiecentrum in 2021 tot aan de fulltime opening in juni 2023 een beroep gedaan op het Vrijwilligerskorps Sint Maarten (VKS). Assistentie door het VKS is in december 2023 echter stopgezet. Dit vanwege het ontbreken van een formele overeenkomst. De IGD geeft aan dat er voorlopig, totdat de overeenkomst formeel tot stand komt, wel assistentie in de vorm van een persoon van het VKS is geregeld. Echter dat blijkt in de praktijk niet structureel te zijn, waardoor dit niet een oplossing biedt voor de huidige rooster- en veiligheidsproblematiek. De overeenkomst is momenteel in behandeling bij het bestuur van het VKS, aldus de IGD. Voorts verlenen een aantal collega's van andere afdelingen binnen de IGD bijstand. Dit is echter niet structureel en het biedt geen oplossing voor de onderbezetting.

Verschillende geïnterviewden benadrukken dat de huidige overeenkomst met het VKS alleen een tijdelijke oplossing kan zijn. Het VKS is namelijk een vrijwilligersorganisatie en de beschikbaar gestelde persoon is uiteindelijk niet verplicht om te komen, wat deze inzetbaarheid ongeschikt maakt voor een detentiesetting. Wanneer deze persoon niet komt opdagen, wat ook voorkomt, heeft de instelling meteen een personeelstekort en vaak ook geen alternatief. In totaal heeft het detentiecentrum minstens acht medewerkers nodig. Vooral 's nachts zijn er minimaal drie medewerkers nodig. Na goedkeuring van de begroting voor 2024 dienen minimaal tien eigen personeelsleden geworven te worden. Voorts heeft de minister het plan van aanpak versterking grenstoezicht geaccordeerd en op basis daarvan is de mogelijkheid gecreëerd, dat de ministerraad werving van vijf fte goedkeurt, aldus de IGD.

Sturing van personeel

De IGD had sinds 2016 geen directeur, waardoor deze rol steeds werd ingevuld door verschillende managementteams (MT) en waarnemend-directeuren. Sinds 16 oktober 2023 heeft de IGD een

nieuwe waarnemend-directeur.²⁶ De constante wisseling van de wacht heeft volgens geïnterviewden van de IGD invloed gehad op de sturing van het personeel en de werkzaamheden.

Meerdere geïnterviewden van de IGD geven aan dat de sturing en communicatie door het strategisch management (wnd. directeur en MT) voor verbetering vatbaar is en dat knelpunten onvoldoende worden geadresseerd en/ of opgepakt. Er wordt opgemerkt dat er al jaren een gebrek aan een visie op de organisatie is en dat weinig feedback wordt gegeven.

De sturing door het middenmanagement (de coördinatoren en de teamleiders) wordt door meerdere geïnterviewden van de IGD als overwegend positief ervaren. Dit is met name dankzij de transparante communicatie die de sturing door het middenmanagement kenmerkt.

Uitrusting personeel

Hoewel alle immigratieambtenaren die bij de mobiele unit werken volledig toegerust moeten zijn met handboeien, een wapenstok en een vuurwapen, blijkt tijdens de inspectie dat niet alle immigratieambtenaren volledig zijn toegerust.

Alle geïnterviewden geven aan dat er op korte termijn behoefte is aan nieuwe uniformen omdat hun huidige uniformen versleten zijn. Er is nu een commissie opgericht om dit te bewerkstelligen.

Verder heeft de mobiele unit de beschikking over vijf voertuigen waarvan één gedeeld wordt met een andere afdeling. De mobiele unit is onder andere verantwoordelijk voor het vervoeren van de vreemdelingen.

2.2.2.3 Integriteitsbeleid

Uit de inspectie komt naar voren dat de IGD momenteel niet over een schriftelijk integriteitsbeleid beschikt, maar dat er ontwikkelingen zijn. Er is sprake van de ontwikkeling van een *Code of Conduct* voor overheidsperoneel.²⁷ Het concept raamwerk daarvoor zou zijn afgerond en ieder onderdeel van het ministerie kan op basis van dit raamwerk een *Code of Conduct* voor de eigen dienst ontwikkelen. Geïnterviewden van de IGD wijzen erop dat zij beperkte informatie over integriteit hebben ontvangen tijdens hun initiële training. Daarna heeft er geen training plaatsgevonden op dit gebied. Integriteit als onderwerp wordt wel tijdens de briefings door de coördinatoren van de mobiele unit en unit detentie aangehaald; vaak naar aanleiding van een incident. Het bespreken van dit onderwerp gaat volgens geïnterviewden nog niet soepel, maar het gaat wel steeds beter. Verder worden indien van toepassing misstanden ook tijdens individuele functioneringsgesprekken geadresseerd, aldus geïnterviewden.

Voorts verschillen de meningen binnen de IGD over het al dan niet bestaan van een gedragscode specifiek voor de IGD. Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat het belangrijk is om integriteit binnen de dienst te adresseren en te bevorderen.

2.2.3 Verantwoordelijken

Criterion: De taken en verantwoordelijkheden in het kader van de inbewaringstelling zijn bij de betrokken justitiële organisaties bekend.

²⁶ [Levenstone Takes Center Stage as Integral Part of Immigration](#)

²⁷ Raad voor de rechtshandhaving (2024). Algehele review aanbevelingen Sint Maarten Deelinspectie 5: Grenscontrole op het personenverkeer; Toelating en uitzetting van vreemdelingen. Tijdens het schrijven van dit rapport is de nieuwe code of conduct inmiddels gepubliceerd in de Landscourant van Sint Maarten, jaargang 2024, nummer 23 op 30 augustus 2024.

Immigratie- en Grensbewakingsdienst

In Sint Maarten is de IGD belast met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen. Deze taak bestaat uit onder andere de handhaving en toezicht in het kader van de LTU en het Toelatingsbesluit en is verder uitgewerkt in de Richtlijnen.

De Richtlijnen geven aan dat de directe controle door ambtenaren belast met het toezicht aan de grens, de grensbewaking en het binnenlandse toezicht wordt uitgeoefend door de IND (lees IGD) en bijzondere opsporingsambtenaren als bedoeld in het Landsbesluit Taken en Organisatie der Immigratieambtenaren. In het landsbesluit is de term bijzondere opsporingsambtenaren echter niet opgenomen. In de praktijk zijn de medewerkers van de unit mobiele opsporing en toezicht van de IGD benoemd als buitengewoon opsporingsambtenaar/buitengewoon agent van politie (bavpol).

Op de website van het ministerie van Justitie²⁸ staat dat de opsporingstak (unit mobiele opsporing en toezicht) van de IGD specifiek belast is met het toezicht op:

- De handhaving van de LTU aan de grens;
- De controle van personen/passagiers/documenten op en rond alle grenscontroleposten;
- De weigering van toegang aan personen die niet voldoen aan de vereisten om het land binnen te komen;
- Het controleren van de legale status van personen binnen het land;
- Uitzetting van illegale immigranten.

Ook staat er dat de unit IGD-Detentie belast is met de feitelijke insluiting (inbewaringstelling) en het beveiligen van vreemdelingen.

Andere justitiële diensten

Illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld door justitiële diensten zoals het KPSM en de Kustwacht in het kader van hun opsporings- en grensbewakingstaak worden aangetroffen worden aan de IGD overgedragen (zie verder paragraaf 2.3.5.)

Minister van Justitie

Volgens artikel 19 van de LTU kan de minister van Justitie de volgende personen uit Sint Maarten verwijderen:

- a. zij die in strijd met de wettelijke bepalingen nopens toelating en uitzetting het land zijn binnengekomen;
- b. zij die tot tijdelijk verblijf werden toegelaten, wanneer zij in het land worden aangetroffen nadat de geldigheidsduur van hun tijdelijke verblijfsvergunning is verstreken of nadat de geldigheid van de vergunning door enige andere oorzaak is vervallen.

Het tweede lid van dit artikel stelt dat de minister bevoegd is deze personen in bewaring te stellen ter verzekering van hun verwijdering. Als de minister oordeelt dat een vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, of naar zijn oordeel gegronde vrees bestaat dat de vreemdeling zal trachten zich aan zijn verwijdering te onttrekken, kan hij bevelen dat de vreemdeling ter verzekering van zijn verwijdering in bewaring wordt gesteld.

Procureur-Generaal/Openbaar Ministerie

De Advocaat-Generaal is door de PG gemandateerd voor wat betreft het uitzetten van vreemdelingen zoals bepaald in artikel 15 van de LTU. Dit zijn:

²⁸ [Immigration and Border Protection Services – Ministry of Justice \(ministryofjusticesx.com\)](https://www.ministryofjusticesx.com)

- a. personen die na het verlies van hun toelating van rechtswege, of na intrekking van hun vergunning tot verblijf, niet binnen een te stellen termijn Sint Maarten hebben verlaten;
- b. personen, voor wie ingevolge deze landsverordening toelating is vereist en wier verblijf met het oog op de zedelijkheid, de openbare orde of de publieke rust of veiligheid niet wenselijk wordt geacht.

Vervolgens kan op grond van artikel 16 van de LTU diegene ter verzekering van het vertrek inbewaringstelling worden gesteld indien deze gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde vrees bestaat dat de betrokkene zal trachten zich aan zijn vertrek te onttrekken.

Voor de uitzetting gelden specifieke gronden. Het OM deelt mee dat uitzetting in de praktijk alleen plaats heeft op verzoek van de minister van Justitie (bij ministeriële beschikking), wanneer niet gewenst is dat de persoon binnen een bepaalde tijd terugkeert. De afgelopen half jaar is er sprake geweest van 2 à 3 uitzettingen.

Het OM komt alleen in contact met een vreemdeling wanneer deze betrokken is in een strafrechtelijk onderzoek. Binnen het OM is een officier van justitie belast met immigratie en/of mensenhandel/ -smokkel zaken. Het OM dient ervoor te zorgen dat de vreemdeling die wordt aangehouden (dit zijn vaak slachtoffers in het kader van mensenhandel/ -smokkel) en niet meer nodig is voor het onderzoek aan de IGD wordt overgedragen (zie verder paragraaf 2.3.4).

In het geval er sprake is van een verwijdering, maar er nog een rechtszaak loopt, krijgt de verwijderde persoon door middel van een zogenaamde 'Laissez Passer' toestemming om terug te keren naar Sint Maarten voor zijn hoorzitting. Dit document wordt opgesteld door de minister en medeondertekend door het OM. Dit geeft de verwijderde persoon echter geen onvoorwaardelijke toegang tot Sint Maarten. Hij mag alleen tijdelijk het land in om de rechtszaak bij te wonen. De persoon zit dan tijdelijk in bewaring en wordt naar en van de rechtbank vervoerd en daarna naar de luchthaven op de dag van vertrek.

2.3 Het vreemdelingrechtelijke staande houden

Criterion Raad: Het vreemdelingrechtelijke staande houden van illegale vreemdelingen vindt plaats in overeenstemming met vastgestelde procedures.

2.3.1 Reguliere en multidisciplinaire controles

De huidige bezetting van de mobiele unit is: 1 coördinator, 1 teamleider en 8 medewerkers. In 2023 zijn er door middel van controles door de mobiele unit van de IGD 169 vreemdelingen opgehouden.²⁹ Geïnterviewden van de mobiele unit geven aan dat, door onder meer het gebrek aan een monitoringssysteem, in 2024 meer gerichte of ad hoc (reguliere) controles door de mobiele unit worden uitgevoerd. De reguliere controles die worden uitgevoerd, worden bepaald op basis van verkenningen, trends, het seizoen, tips, algemene mensenstromen en de ervaring van de ambtenaren. In het geval een (mogelijk) illegale vreemdeling wordt aangetroffen tijdens een reguliere of multidisciplinaire controle wordt dezelfde procedure gevolgd.

Door het personeelstekort bij het detentiecentrum is de afspraak gemaakt dat er maximaal vijf vreemdelingen tegelijk daar worden geplaatst. Dit heeft een direct gevolg voor de dagelijkse activiteiten van de mobiele unit omdat door de mobiele unit minder reguliere en multidisciplinaire controles uitgevoerd kunnen worden. Immers, zodra de vijf detentieplekken vol zijn, is er geen ruimte

²⁹ Jaarverslag Mobile unit 2023.

meer voor andere illegale vreemdelingen. De mobiele unit is niet de enige die mogelijk illegale vreemdelingen aantreft die in bewaring moeten. Hier moet tijdens de werkzaamheden ook rekening mee worden gehouden.

Hierdoor hebben er voor het laatst in 2023 zes multidisciplinaire acties/gezamenlijke controles plaatsgevonden. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is er een multidisciplinaire controle door het KPSM en de IGD in het kader van een strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd waarbij er veertien ongedocumenteerden zijn getroffen.³⁰ Volgens het persbericht van het KPSM hierover werden alle ongedocumenteerden in vreemdelingenbewaring geplaatst gedurende het onderzoek en wordt het KPSM in overeenstemming met vastgestelde procedures bijgestaan door de IGD bij de afhandeling van de inbewaringgestelde vreemdelingen om hun uiteindelijke repatriëring naar hun land van herkomst te faciliteren.

De situatie maakt strategische besluitvorming ten aanzien van de werkzaamheden noodzakelijk en betekent dat de werkzaamheden van de mobiele unit anders ingericht moeten worden. Naast minder reguliere en multidisciplinaire controles, moet ruimte gelaten worden om te assisteren naar aanleiding van landingsweigeringen, overdrachten van de politie of gevangenis. Ook om meer zicht te krijgen op illegaliteit. De focus ligt momenteel voornamelijk op gerichte tips van samenwerkingspartners en het publiek en preventieve controles, omdat die bijvoorbeeld kunnen leiden tot de ontdekking van clusters. De huidige gang van zaken werkt demotiverend, aldus geïnterviewden van de mobiele unit.

Procedures

Volgens de Richtlijnen hebben de bijzondere opsporingsambtenaren van de Immigratiedienst in het kader van de Landsverordening Identificatieplicht, de bevoegdheid een ieder staande te houden ter controle van zijn/haar identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus. Ook vervoermiddelen kunnen in dit kader onderzocht worden. Voorwaarde is wel dat een dergelijk optreden noodzakelijk is ter bestrijding van illegaal verblijf.

De meningen van geïnterviewden bij de IGD, de advocatuur en 2 geïnterviewde vreemdelingen over de procedures rond vreemdelingrechtelijke staande houding en gebruik van geweld in het kader van staande houding zijn verdeeld. De IGD geeft aan dat in de praktijk immigratieambtenaren zich bij personen aankondigen en hen vragen om zich te identificeren en hun bewijs van verblijf te tonen. Als de persoon geen Engels spreekt, zijn er collega's in het team van de mobiele unit die ook bijvoorbeeld Spaans of (Frans) Creools spreken. Indien de persoon geen identificatie en/of verblijfspapieren kan tonen, wordt de persoon vastgehouden en - na doorzoeking van zijn kleding – ter veiligheid geboueid en vervoerd naar het kantoor van de IGD op de Illidge weg door minimaal twee immigratieambtenaren. Een geïnterviewde vanuit de advocatuur geeft in dit kader aan dat het vreemdelingrechtelijke staande houden gebaseerd moet zijn op een reguliere controle of op signalen, echter zou het vaak voorkomen dat specifieke groepen willekeurig en op twijfelachtige gronden worden staande gehouden en gecontroleerd. Deze geïnterviewde wijst in dat verband op het verbod van etnisch profileren. Daarnaast heeft de geïnterviewde advocaat signalen van mishandeling tijdens de staande houding ten aanzien van het gebruik van handboeien ontvangen. Dit komt echter niet systematisch voor. Klachten over het fouilleren zijn er niet vernomen, aldus de geïnterviewde.

De vreemdeling wordt voorts ook vóór het vervoer naar het kantoor van de IGD geïnformeerd over zijn rechten (het recht om niet te hoeven antwoorden (cautie) en het recht op een advocaat) omdat hij tijdelijk zal worden opgehouden door de IGD. De immigratieambtenaar geeft namen van advocaten aan de persoon. De persoon moet deze bijstand wel zelf betalen, omdat er geen gratis bijstand beschikbaar is (geen wettelijke basis). Vanuit de advocatuur wordt voorts aangegeven dat de

³⁰ [Police & Border Protection Carry Out Targeted Operations Netting 14 Undocumented Persons \(soualiganewsday.com\)](https://www.soualiganewsday.com)

bevoegdheden met betrekking tot het vreemdelingrechtelijke staande houden en het ophouden en de inbewaringstelling onvoldoende bekend zijn bij immigratieambtenaren. Dit door een gebrek aan opleiding, training en sturing door management.

Beide geïnterviewde vreemdelingen vertellen dat zij eerst naar het politiebureau overgebracht zijn alvorens zij in het grenshospitium zijn beland. Een van hen verbleef een aantal dagen in een politiecel van het KPSM, alvorens hij werd overgedragen aan de IGD. Deze vreemdeling geeft aan goed te zijn behandeld vanaf zijn staande houding op het vliegveld alsmede op het politiebureau als gedurende de overdracht en tijdens de inbewaringstelling. De andere vreemdeling geeft aan na zijn staande houding en tijdens zijn korte verblijf in een politiecel en tijdens zijn inbewaringstelling goed te zijn behandeld door de betrokken diensten. Beiden geïnterviewde vreemdelingen hebben geen klachten over de bejegening door de justitiële organisaties tijdens en vlak na hun staande houding.

Volgens een geïnterviewde van de mobiele unit geldt in het geval van een persoon die niet meewerkt ook de voorgaande procedures, met dien verstande dat indien nodig proportioneel geweld wordt toegepast. Daarbij wordt opgemerkt dat er altijd wordt geprobeerd om eerst met de persoon te communiceren en, indien nodig, de situatie te de-escaleren. Personen werken over het algemeen mee en het gebruik van geweldsmiddelen zoals een wapenstok of vuurwapen is zelden nodig, aldus een aantal geïnterviewden.

Bij aankomst in het kantoor van de IGD worden eventuele bezittingen in een fouilleringszak gedaan en het nodige papierwerk ingevuld, aldus de IGD. In het geval een illegale vreemdeling het land uit moet, maar dat niet meteen kan, wordt de vreemdeling in de praktijk in vrijheid gesteld met een meldplicht, of de maatregel van inbewaringstelling wordt ingezet. Er wordt altijd getracht de minst ingrijpende maatregel in te zetten, zodat de vreemdeling uit eigen beweging vertrekt, maar de ervaringen met een meldplicht zijn vaak negatief in de zin dat de vreemdeling in het Land verdwijnt, aldus de IGD.

2.3.2 Weigeringen aan de grens

In 2023 zijn er 112 personen aan de grens geweigerd.³¹ De procedure van het staande houden van vreemdelingen (toeristen) aan de grens zoals beschreven in het rapport van de Raad over de grenscontrole in Sint Maarten uit 2014³² wordt door de IGD nog steeds gevolgd. Als een vreemdeling aan de grens wordt staande gehouden door immigratieambtenaren dan wordt afhankelijk van de ernst van de zaak de vreemdeling de toegang geweigerd en krijgt deze een weigeringsbeschikking (landingsweigering). Aansluitend vindt verwijdering plaats waarbij de vreemdeling wordt teruggestuurd met dezelfde vliegmaatschappij, of wordt weggestuurd met een meldplicht (waarbij het paspoort wordt ingenomen) of in vreemdelingenbewaring wordt genomen. Eén van de geïnterviewde vreemdelingen is vanwege een vals paspoort aan de grens de toegang geweigerd en aangehouden. Hij geeft aan dat hij zowel door de politie als de verschillende medewerkers van de IGD goed is behandeld.

2.3.3 Overdrachten

In overeenstemming met de Richtlijnen dient de vreemdeling die gedetineerd is zo spoedig mogelijk – afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van zowel de overheid als de gedetineerde – na zijn/haar ontslag uit de gevangenis/huis van bewaring uit het land verwijderd te worden.

³¹ Jaarverslag Mobile unit 2023.

³² Raad voor de rechtshandhaving, (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

Gedetineerden die in vrijheid worden gesteld uit de gevangenis zonder geldige verblijfsvergunning dienen gelijk aan de IGD overgedragen te worden door het OM voor inbewaringstelling. De inbewaringstelling duurt voor totdat ze uit het land worden verwijderd, aldus het OM. In 2023 zijn er 5 gedetineerden aan de IGD overgedragen.³³

Het OM geeft aan dat de minister op basis van het huidige voorwaardelijke invrijheidsstelling beleid kan besluiten dat een persoon eerder wordt vrijgelaten, vanwege het cellentekort binnen de gevangenis. In het geval het om een vreemdeling gaat, kan uitzetting in beeld komen. Het OM bekijkt het geval aan de hand van het proportionaliteitsvereiste en maakt een belangenafweging. De wet specificiert niet de criteria of de belangen waarmee rekening moet worden gehouden. Het OM gaat naar eigen zeggen niet lichtvaardig over tot uitzetting. In 2023 zijn er 2 personen aan de IGD overgedragen voor uitzetting.³⁴

Een illegale vreemdeling die door de justitiële (opsporings)diensten (bijvoorbeeld Kustwacht en KPSM) tijdens de opsporing en grensbewaking wordt aangehouden en die vervolgens vrijgelaten en verwijderd moet worden, wordt aan de IGD overgedragen. Ook wordt een illegale vreemdeling, die zijn straf heeft uitgezeten en uitgezet of verwijderd moet worden, aan de IGD overgedragen. Het KPSM geeft aan dat een vreemdeling aan de IGD wordt overgedragen na zijn aanhouding en beëindiging van het strafrechtelijke onderzoek. In 2023 heeft het KPSM 27 vreemdelingen aan de IGD overgedragen.³⁵ Na overdracht dient de vreemdeling de procedure van het vreemdelingrechtelijke ophouden van de IGD te doorlopen en in deze gevallen volgt veelal inbewaringstelling.

Volgens het OM wordt in het kader van het strafrecht bij de aanhouding van een vreemdeling diens verklaring door het KPSM opgenomen en wordt de vreemdeling vrijwel direct in vrijheid gesteld. Het document van de onmiddellijke invrijheidstelling wordt door de officier van justitie opgemaakt en getekend. De vreemdeling wordt vervolgens door de IGD opgehaald uit de politiecellen. Een vreemdeling wordt meestal binnen twee dagen door het KPSM gehoord en vrijgelaten. Een overdracht van het OM aan de IGD kan zowel een uitzetting (via PG) als een verwijdering (via de minister) inhouden. In 2023 zijn er 48 vreemdelingen door het OM aan de IGD overgedragen.³⁶

Beide geïnterviewde vreemdelingen zijn eerst in een politiecel ingesloten geweest. Beiden geven aan dat zij zowel door de politie als de IGD goed zijn behandeld.

“I was detained at the airport because of a false passport and was taken to the police station by the police and stayed in a police cell for 2 to 3 days. Due to this fact, I will be banned from Sint Maarten for 3 years. I was treated well both in the police cells in Philipsburg and at the border facility in Simpson Bay³⁷”

“I was arrested at home. I was treated well because I chose to behave. I first sat outside the holding cell for a while after which I was questioned by the police and then put in a holding cell. I understand that the police are only doing their job. I spent about 1,5 days in the police cell.”

³³ Jaarverslag Mobile Unit 2023.

³⁴ Jaarverslag Mobile Unit 2023.

³⁵ Jaarverslag Mobile unit 2023.

³⁶ Jaarverslag Mobile unit 2023.

³⁷ Om de bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen te verduidelijken, zijn twee interviews met vreemdelingen die ten tijde van de inspectie in het detentiecentrum in bewaring waren gesteld in dit hoofdstuk in de desbetreffende paragrafen in oranje en blauwe tekst weergegeven.

2.4 Het ophouden

Criterion Raad: Het ophouden van illegale vreemdelingen vindt plaats in overeenstemming met vastgestelde procedures.

2.4.1 Land en grens

Ophouding in het land

Volgens de Richtlijnen dient de vreemdeling te worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor (grenshospitium). Tijdens het ophouden mag aan de vreemdeling alleen beperkingen worden opgelegd, indien deze ten dienste staan van het identiteitsonderzoek, respectievelijk het onderzoek naar het verblijfsrecht.

In de praktijk wordt de vreemdeling die in het land door twee immigratieambtenaren van de mobiele unit wordt staande gehouden, in het kader van het ophouden aan de kleding gefouilleerd en gehandboeid naar het kantoor van de IGD aan de Illidge Road overgebracht en daar opgehouden. Bij aankomst op kantoor worden de handboeien van de vreemdeling afgedaan en wordt de vreemdeling aldaar nogmaals aan de kleding gefouilleerd. Tassen worden doorzocht op mogelijke wapens. De vreemdeling krijgt water te drinken. Verder krijgt de vreemdeling toegang tot wifi en de gelegenheid om een telefoontje te plegen om anderen op de hoogte te brengen van zijn ophouding. Vanuit de advocatuur wordt erop gewezen dat familieleden en/of naasten onvoldoende geïnformeerd worden dat personen zijn opgehouden.

Verder is de IGD volgens de Richtlijnen niet verplicht de vreemdeling te horen in het kader van identiteit en/of verblijfsrecht. De ambtenaar kan ook de informatiesystemen erop naslaan. In de praktijk wordt de datum en tijd van de vreemdelingrechtelijke staande houding geregistreerd en wordt onderzoek gedaan om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen. Het informatiesysteem van de IGD wordt hiervoor geraadpleegd. Als blijkt dat de vreemdeling geen verblijfsvergunning heeft, wordt deze gehoord om de redenen hiervoor te achterhalen. De vragen die worden gesteld zijn afhankelijk van de individuele situatie. Ook wordt de vreemdeling door middel van een vragenlijst medisch gescreend (zie ook 2.5.1.2).

Een van de geïnterviewde vreemdelingen geeft aan dat hij bij aankomst in het kantoor aan de Illidge weg werd geïnterviewd en gevraagd werd om zijn situatie uit te leggen. Hij kon ook een verklaring afleggen over hoe hij tot dan toe behandeld was. Hij werd er ook op gewezen dat hij de vragen die tijdens het interview werden gesteld niet hoefde te beantwoorden. Er werd ook uitgelegd waarom hij was opgehouden.

“I was transferred from the police to the immigration. I was first patted down, and my rights were read by the immigration officers. I was then handcuffed and taken to the immigration office on Illidge Road. I was interviewed and asked questions. I was made aware that I did not have to answer the questions asked. I was given the reason why I was detained, being that I do not have the correct paperwork to be in Sint Maarten. I am currently working on Sint Maarten and was trying to get an exemption letter. My employer applied for this on my behalf. I was also given the opportunity to give a statement on how I had been treated.”

Ophouding aan de grens

Wanneer in de praktijk een vreemdeling de toegang wordt geweigerd en de beslissing wordt genomen om hem in bewaring te stellen wordt er naast de weigeringsbeschikking dat door een immigratieambtenaar aan de grens wordt opgesteld ook een maatregel van bewaring door een

ambtenaar van de mobiele unit opgemaakt. De vreemdeling wordt vervolgens naar het vreemdelingendetentiecentrum/grenslogies vervoerd en daar opgehouden. Volgens meerdere geïnterviewden is dit *standard practice* op de luchthavens binnen het Caribische deel van het Koninkrijk.

Volgens de IGD dient de vreemdeling aan wie toegang is geweigerd opgehouden te worden bij de grensdoorlaatpost zelf, bijvoorbeeld op het vliegveld. Dit is momenteel niet het geval omdat het vliegveld niet 24/7 operationeel is en niet ingericht is om personen in dit soort situaties te huisvesten. Feitelijk gezien moeten personen dus het land binnenkomen om overgebracht te worden naar het vreemdelingendetentiecentrum/ grenslogies. Hiervoor is andere documentatie nodig, die er nog niet is. De minister moet daarom de formulieren die momenteel worden gebruikt voor verwijdering en uitzetting aanpassen aan dit deel van het proces. Hier wordt momenteel aan gewerkt, aldus de IGD.

In het modelformulier dat wordt gebruikt voor de vordering van de maatregel van inbewaringstelling wordt als wettelijke basis genoemd artikel 19, tweede lid, van de LTU voor de verwijdering van personen uit Sint Maarten. Namelijk dat de betrokkene een gevaar zal opleveren voor de openbare orde, publieke rust of veiligheid of de goede zeden, en als verdere motivatie onder andere: "*Landing geweigerd: Geen retourticket en gevaar voor onderduiken*".

De IGD geeft echter aan dat personen die de landing wordt geweigerd, geen verwijderingsbeschikking ontvangen. Dit omdat ze niet verwijderd zullen worden. Als ze bijvoorbeeld kunnen garanderen dat ze binnen de vastgestelde periode zullen vertrekken of als ze de volgende dag de nodige documenten kunnen voorleggen om het land binnen te komen, dan zal hiervoor toestemming worden gegeven.

2.4.2 Duur

De Richtlijnen geven aan dat de duur van de vrijheidsbeneming maximaal zes uren is. Bij de berekening van deze termijn wordt de tijd tussen het staande houden van de vreemdeling en het overbrengen naar een plaats bestemd voor verhoor niet meegeteld. De uren tussen 22.00 uur en 07.00 uur tellen ook niet mee. Indien na verloop van de zes uren-termijn nog geen grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden vreemdeling al dan niet rechtmatig verblijf heeft, dan kan de daartoe bevoegde Immigratieambtenaar besluiten de termijn met maximaal 48 uren te verlengen.

Geïnterviewden geven aan dat de duur van het ophouden maximaal zes uur is. Als dit niet voldoende blijkt, kan het verlengd worden door de minister. Er wordt echter aangegeven dat zes uur in principe voldoende moet zijn om het proces af te kunnen ronden en dat dit dan ook vaak gehaald wordt. Afhankelijk van de duur wordt de vreemdeling voorzien van een maaltijd, ook al is dit niet verplicht. Er worden bonnen hiervoor beschikbaar gesteld door de IGD.

Als een vreemdeling in de avonduren wordt opgehouden, wordt hij tijdelijk ondergebracht in het vreemdelingendetentiecentrum. Het verhoor wordt dan de volgende ochtend aldaar gehouden in een speciaal daarvoor bestemde ruimte.

2.4.3 Toetsing

Volgens de Richtlijnen wordt de beslissing tot inbewaringstelling genomen door de MvJof een daartoe gemandateerde Immigratiefunctionaris, te weten: een hulp-officier van justitie belast met vreemdelingenzaken of een van de daartoe gemandateerde personen, conform artikel 16 resp. 19 lid 2 L.T.U. Hij/zij toetst door middel van het horen van de desbetreffende vreemdeling of de maatregel

van inbewaringstelling aan de desbetreffende vreemdeling kan worden opgelegd. Bij dit horen mag een advocaat aanwezig zijn. Na het horen wordt aan de vreemdeling een kopie van het bevelschrift tot inbewaringstelling uitgereikt. Het bevel moet met redenen omkleed zijn.

Uit een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten uit 2022 blijkt dat toetsing van de maatregel van inbewaringstelling door een medewerker en coördinator IGD door middel van het horen in strijd is met de Richtlijnen omdat zij daartoe niet gemandateerd zijn. Bovendien wordt de beschikking van inbewaringstelling niet altijd tijdig ondertekend door de daartoe gemachtigde autoriteit.³⁸

In de praktijk wordt nadat uit het onderzoek blijkt dat de persoon ongedocumenteerd is, getoetst of verwijdering aan de orde is. Een advies voor verwijdering wordt opgesteld door een immigratieambtenaar in overleg met de teamleider of coördinator. In complexe zaken wordt overleg met de wnd. directeur gevoerd. Voorts wordt alle documentatie door de teamleider of coördinator gecontroleerd tijdens het proces. In de praktijk blijkt ook nog steeds dat er geen mandateringsbesluit is van de minister ten aanzien van het toetsen door middel van het horen van de vreemdeling of de maatregel van inbewaringstelling kan worden opgelegd.

De minister neemt een beslissing op basis van het advies en kan vervolgens in het kader van de verwijdering bepalen dat er een meldplicht of maatregel van bewaring wordt opgelegd en dat de persoon binnen zes weken het land moet verlaten. Uitgangspunt is dat voor de minst ingrijpende maatregel wordt gekozen. De meldplicht is een lichte maatregel (waarvoor een garantsteller nodig is en de vreemdeling zijn eigen vertrek regelt). Volgens geïnterviewden van de mobiele unit blijkt in de praktijk dat de meldplicht voor een ander doel wordt gebruikt dan waarvoor het bestemd is en ook voor een langere periode dan waar het voor bedoeld is. Het wordt namelijk ook gebruikt om mensen op Sint Maarten te laten blijven, terwijl hun (asiel)aanvraag in behandeling is. Dit is echter niet de bedoeling. Op basis van de ervaring van medewerkers wordt vaker gekozen voor detentie (inbewaringstelling) dan voor een meldplicht, omdat de meldplicht in het verleden vaak misbruikt is, aldus de IGD. In 2023 hebben 41 van de in totaal 169 vreemdelingen die door de mobiele unit zijn opgehouden nog een meldplicht gekregen.³⁹

2.4.4 Documentatie

Indien er besloten wordt over te gaan tot inbewaringstelling, dan dient er volgens de Richtlijnen een schriftelijke, gemotiveerde beschikking opgesteld te worden, waarvan een kopie aan de vreemdeling overhandigd wordt. Deze beschikking dient door de minister ondertekend te worden. De inhoud van de beschikking – met inbegrip van de rechtsmiddelen – dient in een voor hem/haar begrijpelijke taal kenbaar gemaakt te worden aan de vreemdeling. In het kader van uitzetting dient de beschikking met redenen omkleed en zoveel mogelijk in persoon worden uitgereikt.

De IGD deelt mee dat de vreemdeling wordt geïnformeerd wanneer de minister de verwijderingsbeschikking en de beschikking voor inbewaringstelling heeft ondertekend. Deze

³⁸ ECLI:NL:OGEAM:2022:18 (4.7). Diezelfde dag, 11 februari 2022, wordt verzoekster in bewaring gesteld en krijgt zij het document, houdende de maatregel van bewaring, uitgereikt. Dat document is niet ondertekend door verweerder en evenmin door de hulp-officier of een andere daartoe gemandateerde persoon. Daarmee is op dat moment dus geen sprake van een rechtmatig door of namens verweerder gegeven bevel tot bewaring als bedoeld in artikel 19 LTU. Pas op 14 februari 2022, en om onduidelijke redenen nogmaals op 18 februari 2022, wordt het bevelschrift door verweerder ondertekend. De Richtlijnen van verweerder vermelden onder 12.4 dat de vreemdeling dient te worden gehoord voorafgaand aan het opleggen van de maatregel van bewaring. Zulks teneinde te toetsen of de maatregel wel kan worden opgelegd. Een en ander dient te geschieden door verweerder dan wel een daartoe gemandateerde persoon. In dit geval is verzoekster op het moment van de inbewaringstelling gehoord door medewerker [P] en coördinator [S]. In het proces-verbaal van gehoor staat verder dat er is getoetst door coördinator [S]. De medewerkers [P] en [S] zijn niet gemandateerd voor het in artikel 12.4 van de Richtlijnen bedoelde toetsen door middel van horen. Daarmee handelt verweerder in strijd met de eigen Richtlijnen.

³⁹ Jaarverslag Mobile Unit 2023.

documenten moeten ook door de vreemdeling worden ondertekend. Vreemdelingen hebben echter het recht om te kiezen of ze het document al dan niet ondertekenen. Als de vreemdeling het document niet ondertekent, dan maken immigratieambtenaren hier een aantekening van op het document. De advocatuur eist dat de documenten door de vreemdeling ondertekend worden en worden opgesteld in een taal die begrijpelijk is voor de vreemdeling. Volgens de geïnterviewden ondertekenen de vreemdelingen de bevelen soms onder protest en wordt door de betrokken ambtenaar onderaan het document een zin opgenomen dat hij/zij de inhoud van het document aan de vreemdeling heeft uitgelegd in een voor de vreemdeling te begrijpen taal.⁴⁰

Wanneer een tolk nodig is, kunnen vanuit de mobiele unit ambtenaren met de vreemdeling in de eigen taal communiceren. Dit is in de praktijk voornamelijk Spaans en (Frans) Creools. De vreemdeling krijgt het originele document en de IGD maakt een kopie en bewaart deze.

Geïnterviewden van het ministerie van Justitie geven aan dat het een aantal maal is voorgekomen dat tijdens een rechtszaak in het kader van het vreemdelingentoezicht, de motivatie van de beschikking onvoldoende was en dat de IGD zich niet aan de wettelijke procedures had gehouden.

In een uitspraak van de rechtbank in eerste aanleg van Sint Maarten van 31 juli 2023 werden de volgende punten hierover genoemd⁴¹:

- het niet strikt volgen van wettelijk voorgeschreven procedures;
- het niet nauwkeurig vermelden van data en tijdstippen van bepaalde handelingen waardoor het moeilijk is om achteraf te toetsen of de juiste procedure is gevolgd en de vrijheidsontneming gerechtvaardigd was.

Geïnterviewden van de mobiele unit geven aan dat er naar aanleiding van uitspraken (sinds 2023) meer aandacht is voor het goed motiveren van de beslissingen.⁴² Het is bijvoorbeeld essentieel dat de geboortedatum en de naam van de persoon duidelijk worden vermeld. De mobiele unit is nu alerter en zich meer bewust van de artikelen in de wet die moeten worden nageleefd. Er worden langzamerhand verbeteringen aangebracht, aldus geïnterviewden van de IGD.

Naar aanleiding hiervan zijn ook nieuwe modelformulieren opgesteld. Zoals eerder aangegeven zijn er meerdere modelformulieren door de IGD opgesteld om het werkproces vast te leggen. De Raad heeft modelformulieren in het kader van het vreemdelingrechtelijke staande houden (Engels), het verhoor (Engels), de verwijdering (Nederlands) en de maatregel van inbewaringstelling (Nederlands) mogen ontvangen. Op dit moment is de IGD bezig een aantal documenten te herzien en nieuwe modellen te ontwikkelen. Dit ten behoeve van het intensiveren van bestaande *checks en balances*. Zo zal er een modelformulier geïntroduceerd worden voor het proces van voorgeleiding van vreemdelingen door de IGD. De doelmatigheid en rechtmatigheid van de ophouding zal door een ambtenaar worden beoordeeld die geen deel uitmaakt van de mobiele unit. Daarna zal de vreemdeling worden gehoord. Dit zorgt voor meer controles en waarborgt het proces. Deze nieuwe procedure zal bij goedkeuring van het functieboek en invulling van de functies worden

⁴⁰ In bijvoorbeeld het modelformulier van het tweede verhoor staat de volgende zin opgenomen: *“De inhoud van het gehoor werd in een voor mij verstaanbare taal voorgelezen”*.

⁴¹ ECLI:NL:OGEAM:2023:44

⁴² In het 2023 jaarverslag van de mobiele unit valt te lezen dat in 2023 er in totaal 8 (acht) vreemdelingen waren die bij de rechtbank in eerste aanleg van Sint Maarten om schorsing van de maatregel van bewaring en schorsing van de verwijderingsbeschikking hadden verzocht. Bij vonnis van de rechter in eerste aanleg op 17 mei, 9 juni, 16 juni, 22 juni, 4 juli, 26 juli, 1 november en 12 december zijn al deze verzoeken afgewezen.

geïmplementeerd. De modellen dienen eerst door de juridische afdeling en uiteindelijk de minister te worden goedgekeurd. Daarna zullen deze worden gepubliceerd en geïmplementeerd, aldus de IGD.

De voorgenoemde modelformulieren worden afhankelijk van de immigratieambtenaar die het opstelt in het Nederlands of in het Engels of in beide talen ingevuld. Dit is afhankelijk van de taalvaardigheid van de betrokken ambtenaar. De IGD probeert medewerkers hierin te faciliteren door bijvoorbeeld het nieuwe modelformulier voor de maatregel van inbewaringstelling in het Engels op te stellen. Medewerkers worden getraind in het gebruik van de nieuwe formulieren en er worden diagrammen opgemaakt om het proces inzichtelijk te maken. Het huidige proces wordt in zijn geheel bijgewerkt aan de hand van de nieuwe werkprocedures.

Steekproefsgewijs hebben inspecteurs van de Raad een aantal digitale dossiers bekeken om de inhoud, digitale ordening en opslag vast te stellen. De documenten worden gerangschikt op jaartal en digitaal opgeslagen op de harde schijf. Er is hier ook een back-up van. Voor de registratie van vreemdelingen wordt sinds 2012 het softwareprogramma Excel gebruikt. Relevante informatie, zoals geboortedatum, naam, geslacht, adres, datum van staande houden, soort actie, dag van aankomst/in bewaring, vertrekdatum, vluchtgegevens, bestemming, wordt geregistreerd. Nadat de vreemdeling is vertrokken worden alle documenten gescand in het digitale dossier. Er wordt een kopie van het dossier gestuurd naar het intelligence center van de IGD. Verder worden er maandelijks rapportages geproduceerd. Zo is er overzicht over het aantal uitzettingen, het aantal landingsweigeringen, het aantal verhuizingen, het aantal mensen met een meldplicht en het aantal mensen dat vrijwillig vertrokken is, in een bepaalde periode. In het jaarverslag van 2023 van de mobiele unit wordt bijvoorbeeld het aantal personen aan wie de toegang is ontzegd, de nationaliteit en het aantal uitgevoerde multidisciplinaire controles vermeldt.

2.4.5 Bijstand Raadsman

Volgens de Richtlijnen moet aan de inbewaringgestelde in het algemeen – op grond van verdragsrechtelijke bepalingen - dezelfde rechten worden toegekend als aan een op grond van het WvSv van zijn vrijheid beroofde persoon. De advocaat heeft vrije toegang tot de inbewaringgestelde. Hij/zij mag hem/haar spreken buiten tegenwoordigheid van derden en hem/haar juridische bijstand verlenen.

In eerdere paragrafen is aangegeven dat immigratieambtenaren aan vreemdelingen meegeven dat ze recht hebben op een advocaat, maar dat ze deze zelf dienen te betalen. Een van de geïnterviewde vreemdelingen heeft hierover aangegeven dat hij geen gebruik heeft gemaakt van een advocaat tijdens het verhoor van de IGD. Hij heeft wel een advocaat ingehuurd die hem helpt bij het aanvragen van een werkvergunning en een verblijfsvergunning.

Vanuit de advocatuur is aangegeven dat de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van de vreemdeling onvolledig is. Zo hebben inbewaringgestelde vreemdelingen die hier illegaal verblijven geen recht op gratis rechtsbijstand (zie in dit verband paragraaf 2.5.1.3). Maar ook al hebben de vreemdelingen recht op betaalde bijstand, bijvoorbeeld tijdens een verhoor, gebeurt dit niet altijd. Zo geeft een geïnterviewde advocaat aan dat hij nooit aanwezig is geweest bij een verhoor op het kantoor van de IGD aan de Illidge Road waar illegale vreemdelingen worden opgehouden.

"I have my own lawyer that is helping me with my work permit and stay. During the interview with immigration officers, I refused a lawyer because the interview was straightforward. The documents were all in Dutch, only one document the 'denial exemption letter' was in English. The immigration officers explained to me what was in the documents, and I signed what was necessary."

2.4.6 Rechtsburgerschap

Volgens de Richtlijnen levert het feit dat de L.T.U. geen aparte rechtsgang heeft op grond waarvan tegen de inbewaringstelling (duur en verdere modaliteiten van de vrijheidsbeneming) in beroep kan worden gegaan, geen schending op van het EVRM, aangezien de rechtsgang van het kort geding bij de civiele rechter aan de vereisten van artikel 5 EVRM voldoet. Vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat als een vreemdeling in beroep gaat tegen de inbewaringstelling, er een voorlopige voorziening kan worden toegekend door middel van het aanspannen van een kort geding om de beschikking op te schorten. Dit werkt in de praktijk goed en vreemdelingen worden vaak binnen een week vrijgelaten. Meer gespecialiseerde rechters in immigratiezaken zou een welkome aanvulling zijn, aldus de geïnterviewde.

In de model formulieren 'ministeriele verwijderingsbeschikking' en 'maatregel van bewaring' van de IGD wordt verwezen naar de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de beschikking.⁴³ In de ministeriele verwijderingsbeschikking wordt gesproken over een periode van zes weken en in de maatregel van bewaring over een periode van vier weken voor het instellen van beroep. In artikel 16 lid 1 van de Landsverordening administratieve rechtspraak staat dat het beroepschrift wordt ingediend binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is gegeven; anders geldt het als geweigerd.

Indien er beroep wordt aangetekend tegen een verwijderingsbeslissing, kan dit vertraging opleveren op het vertrek van de vreemdeling.

Zo heeft het Gerecht in eerste aanleg, bij vonnis van 10 augustus 2018, op een verzoek om voorlopige voorziening, de bewaring van de vreemdeling geschorst, zijn onmiddellijke invrijheidstelling bevolen en de overheid bevolen zich te onthouden van enige maatregel gericht op bewaring tot zes weken na de uitspraak in hoger beroep. Het Gerecht heeft in deze uitspraak voorts overwogen dat de bewaring tot op het moment van de uitspraak, rechtmatig was⁴⁴.

2.5 De ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling

In de vorige paragrafen is de bejegening tijdens en de rechtmatigheid van het vreemdelingrechtelijke staande houden en het ophouden aan de orde geweest. Deze paragraaf bespreekt de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van de inbewaringstelling. Daarnaast zullen de geïnspecteerde criteria/normen van bejegening en dan specifiek de dagelijkse bejegening, de veiligheid, het opleggen van minimale beperkingen en het bieden van perspectief in kaart worden gebracht. Waar relevant worden de aanbevelingen van het CPT en de reactie van de overheid daarop aangehaald.

Criteria: De ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling van illegale vreemdelingen vindt plaats in overeenstemming met vastgestelde procedures.

⁴³ ref. artikel 16 jo. Artikel 56 Landsverordening Administratieve Rechtspraak ('LAR', AB 2013, no. 73)

⁴⁴ ECLI:NL:OGEAM:2019:78

2.5.1 Dagelijkse bejegening

2.5.1.1 Veiligheidsfouillering

Aanbeveling 1 (A1) CPT 2022:

Persons newly admitted to the facility were systematically strip-searched and were requested to remove all their clothes at once, make a squat and cough. The principles set out in paragraph 351 should also be implemented in the immigration detention context.

Reactie overheid 2023:

The government shares the CPT's view that strip searches should not be carried out systematically and takes the view that this should remain an exception based on a risk assessment. Nevertheless, the Ministry of Justice will ensure that immigration staff tasked with detention are instructed explicitly about this matter and the CPT's recommendation.

In het kader van een beslissing van inbewaringstelling neemt de mobiele unit contact op met het vreemdelingendetentiecentrum zodat de nodige voorbereidingen getroffen kunnen worden. De vreemdeling wordt zowel bij de initiële vreemdelingrechtelijke staande houding als bij aankomst op kantoor aan de kleding gefouilleerd. Bij vertrek van de plaats van ophouding naar het vreemdelingendetentiecentrum wordt de vreemdeling wederom geboeid vervoerd. Bij aankomst in het detentiecentrum stellen bewakers zich voor aan de gedetineerden en vragen naar de naam en geboortedatum ter verificatie van de documentatie. De vreemdeling wordt opnieuw aan de kleding gefouilleerd. Vreemdelingen worden hierbij niet aan of in het lichaam gefouilleerd. Bij vreemdelingen met een hoger risico, zoals bijvoorbeeld gedetineerden die na detentie in vrijheid zijn gesteld, wordt de kleding grondiger gefouilleerd, aldus de IGD. Een van de geïnterviewden van de IGD licht nader toe dat naar aanleiding van de bevindingen van het CPT in 2022 aan alle medewerkers is gecommuniceerd dat het niet langer is toegestaan om vreemdelingen zich volledig te laten uitkleden en inwendig te controleren. Een van de geïnterviewde vreemdelingen vertelt dat hij door de IGD aan zijn kleding is gefouilleerd voordat hij vervoerd werd van de politiecellen naar het kantoor van de IGD. Bij aankomst in het detentiecentrum is hij niet gefouilleerd.

2.5.1.2 Informeren over rechten en plichten

Aanbeveling 2 (A2) CPT 2022:

The CPT recommends that the Sint Maarten authorities ensure that all persons placed in immigration detention are fully and effectively informed, in a language they can understand, of their rights and the procedures applicable to them as set out above.

Reactie overheid 2023:

The recommendation on fully and effectively informing detainees of their rights and procedures has been duly noted. The Immigration and Border Protection Services makes use of interpreters to ensure information is conveyed to immigration detainees in a language they can understand.

De vreemdeling krijgt bij aankomst in het vreemdelingendetentiecentrum een rondleiding en uitleg over de huisregels. Een handleiding met de huisregels ligt ter inzage in de gezamenlijke ruimte. De inspecteurs van de Raad hebben deze ingezien. De handleiding is beschikbaar in het Engels, Spaans, Frans en (Frans) Creools. Als de vreemdeling niet in het Engels kan communiceren en de detentiemedewerker de taal van de vreemdeling niet spreekt, gebruikt de detentiemedewerker of de vreemdeling bijvoorbeeld Google Translate om te communiceren.

I received the house rules and the foreigners that were there functioned as a sort of 'welcome committee'. The house rules were given verbally. I do not believe that people would read a paper version. I do not know if such is available. I would not read it either way as all was clear when it was explained to me verbally.

The staff used their phone to translate and communicate with me. All the documents provided to me were in English.

2.5.1.3 Rechtsbijstand

Verzoek 1 (V1) CPT 2022

The CPT would like to receive more detailed information on the free legal aid scheme available to persons held in immigration detention who cannot afford to pay for a lawyer. Further, the Committee would like to be informed whether Non-Governmental Organisations (NGOs) who could provide free legal assistance to detained persons have access to the immigration detention facility.

Reactie overheid 2023:

The Free Legal Aid National Decree (Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand) and the Assignment of Counsel (Criminal Cases) National Decree (Landsbesluit toevoeging in strafzaken) form the legal basis for providing free legal aid to both residents of St Maarten and foreign non-residents who are not registered in St Maarten. Legal aid is provided in criminal and civil cases only. There is therefore currently no legal basis for providing free legal aid to immigration detainees. Immigration detainees are however informed of their right to a (paid) lawyer; if they request information about lawyers, a list is provided.

NGOs are given access to detainees and in some cases NGOs representing certain nationals of certain countries are proactively informed about the arrest of persons in certain categories (minors, pregnant individuals, individuals who require special care).

Zoals in paragraaf 3.4.5 is aangegeven wordt de vreemdeling al tijdens het ophouden geïnformeerd dat ze recht hebben op een advocaat en dat ze deze zelf moeten betalen. Dit is ook in het handboek met huisregels opgenomen. Vanuit de advocatuur wordt medegedeeld dat er vrije toegang is tot cliënten die zich in het vreemdelingendetentiecentrum bevinden.

Voor zover bekend zijn er geen NGOs op Sint Maarten die vreemdelingen rechtsbijstand (kunnen) verlenen tijdens de vreemdelingenbewaring. Wel zijn er individuen afkomstig uit één van de vele verschillende etnische groepen op het eiland die bepaalde vreemdelingen voorzien van andersoortige niet juridische bijstand, zoals bijvoorbeeld specifieke vegetarische maaltijden.

2.5.1.4 Medische screening

Aanbeveling 3 (A3) CPT 2022:

The CPT recommends that systematic medical screening of all newly admitted persons, including for transmissible diseases, injuries, mental health issues and victimisation, be introduced.

Reactie overheid 2023:

The government supports this recommendation and will take the necessary steps to fully implement it. In this regard it is relevant to state that when newly admitted persons are questioned/interviewed, they are asked whether they have any medical conditions that require medical intervention or special treatment and medication.

In het jaarverslag van de mobiele unit van 2023 is opgenomen dat er een 'stap-voor-stap handleiding' met routinemaatregelen is ontwikkeld over hoe met nieuwe immigranten of gedetineerden om te gaan om ervoor te zorgen dat hun mentale en fysieke welzijn in orde is. De gedetineerden moeten een aantal gezondheidsvragen beantwoorden die worden gedocumenteerd voordat ze het vreemdelingendetentiecentrum betreden. Dit om het welzijn van de immigratieambtenaren, het overige aldaar werkzaam personeel en de daar verblijvende vreemdelingen in acht te nemen voordat ze in bewaring worden genomen, aldus het jaarverslag.

In de praktijk worden vreemdelingen, gedurende het proces van ophouden, gescreend via een vragenlijst die tijdens het verhoor door de mobiele unit wordt doorgenomen. In het modelformulier 'Interview/verhoor', dat de inspecteurs van de Raad ook hebben ingezien, is een onderdeel medische geschiedenis. Daarin is ruimte opgenomen voor het vermelden van de gezondheidstoestand van de vreemdeling en de medicijnen die worden ingenomen. Daarnaast is er een lijst van gezondheidsaandoeningen die aangevinkt kunnen worden. Daarin zijn overdraagbare ziekten en geestelijke gezondheidsproblemen niet opgenomen. Verder zijn er in het formulier geen specifieke vragen opgenomen over mogelijk slachtofferschap.

Specifiek voor het detentiecentrum is er sinds een aantal weken een arts in Simpson Bay op afroepbasis beschikbaar. Als er op basis van de intake bij het detentiecentrum een arts nodig is, wordt deze opgeroepen. Tijdens de intake kunnen individuen bijvoorbeeld aangeven of ze een speciaal dieet hebben of specifieke medicijnen gebruiken. De dokter komt dan langs en schrijft zo nodig een doktersrecept uit. Dit werkt volgens geïnterviewden efficiënt. Verder worden recepten door de mobiele unit opgehaald en naar het detentiecentrum gebracht voor de vreemdeling.

Voorts informeert een medewerker van het detentiecentrum de contactpersoon van de keuken van de gevangenis - die het warme eten voor zowel de gevangenis als het detentiecentrum verzorgt - over deze speciale behoeften. In het detentiecentrum worden alle medicijnen opgeslagen in de centrale post en dagelijks uitgedeeld aan de desbetreffende vreemdelingen. Dit wordt ook gedocumenteerd. De geïnterviewde vreemdelingen beamen dat er aandacht wordt besteed aan hun medische behoeften. En dat als er medicijnen nodig zijn, deze ook tijdig worden verstrekt. Dit is het geval bij één van de geïnterviewde vreemdelingen.

Er is geen medisch apparaat in de spreekkamer van de arts in het detentiecentrum. De kamer bevat alleen een tafel, een stoel, een kast, een kleine wasbak en er is een laptop beschikbaar. Een lijst met benodigdheden, bijbehorende factuur en advies zijn door het management opgesteld en ingediend bij de daarvoor verantwoordelijken. De stand van zaken hieromtrent is onbekend.

"At the police station I saw a doctor and he asked me if I had any medical condition. At the immigration office the medical questions were more thorough based on a list of questions."

“I had a checkup by the doctor once. I am diabetic and receive my tablets twice a day from the staff.”

Verder is er door de IGD aangegeven dat er geen speciale voorzieningen aanwezig zijn in het detentiecentrum voor mensen met geestelijke gezondheidsproblemen. Er zijn hierover geen afspraken met de *Mental Health Foundation* gemaakt. Een dergelijk geval dat een beroep op deze instantie moet worden gedaan is volgens de IGD nog niet voorgekomen.

2.5.1.5 Documentatie/registratie

Het vreemdelingendetentiecentrum houdt een administratie bij. Een dagelijks wachtrapport is hier onderdeel van. Hierin wordt alle informatie geregistreerd, waaronder iedereen die de faciliteit binnenkomt en de wettelijke documenten (bijvoorbeeld beschikkingen) die bij de inbewaringstelling horen. Bij overdracht van de vreemdeling dient de mobiele unit een kopie van de beschikking van de maatregel van inbewaringstelling te overhandigen voordat de vreemdeling door detentiemedewerkers wordt overgenomen.

De persoonlijke bezittingen van de vreemdeling worden door een medewerker in een verzegelde zak (fouilleringszak) gedaan in het bijzijn van de vreemdeling. De vreemdeling ontvangt een bewijs hiervan. De fouilleringszakken liggen in een kluis, wat de inspecteurs van de Raad ook hebben gezien. Wanneer de verzegeling van een fouilleringszak wordt verbroken wordt een nieuwe zak gebruikt. Dit maakt deel uit van het volgsysteem. In het wachtrapport staat ook de naam van de bewaker die de wijzigingen heeft aangebracht. Wijzigingen in de fouilleringszak worden door bewakers aan het begin van de dienst genoteerd. Er is een registratieboek voor de administratie van de fouilleringszakken. Voor het afgeven van een fouilleringszak dient altijd getekend te worden door respectievelijk medewerkers van de mobiele unit, het detentiecentrum en de vreemdeling. Gegevens zoals naam gedetineerde, datum, naam van de medewerker, nummer en tijdstip worden geregistreerd.

“My jewelry was put in a bag, and I got a receipt for it.”

“I left my jewelry at home, but there are special holding bags available if needed.”

Naast het dagelijkse wachtrapport wordt sinds 2023 een wekelijks, maandelijks en jaarlijks een rapport door het management van het detentiecentrum opgesteld. Dit levert managementinformatie op. Management van het detentiecentrum geeft het belang aan van het voeren van een goede administratie. Het geeft actueel en gedetailleerd inzicht in de activiteiten en het is cruciaal in het geval van incidenten. Het dient ook om derden inzage te kunnen bieden. Het opstellen van deze rapporten is tijdrovend en staat niet in verhouding tot de beschikbare personeelscapaciteit.

Relevante informatie over de vreemdeling zoals geboortedatum, nationaliteit, datum en tijd van binnenkomst en vertrek en eventueel telefoongegevens wordt ook in het softwareprogramma Excel bijgehouden. Daarnaast wordt er een logboek bijgehouden waarin alles in detail wordt opgeschreven. Zoals wanneer geld in ontvangst wordt genomen voor de vreemdeling. Het geld wordt per biljet genoteerd op een speciaal formulier en in drievoud ondertekend door degene die het geld heeft gebracht en door twee medewerkers van het detentiecentrum. Ontvangstbewijzen worden opgemaakt ten behoeve van de persoon die het geld heeft gebracht, de vreemdeling en de faciliteit.

Bij vertrek worden alle relevante documenten zoals het identificatiebewijs, de beschikking van inbewaringstelling, medische informatie en ontvangstbewijzen digitaal opgeslagen en de mappen worden ingedeeld op jaar en maand. Zo is er een digitaal archief sinds 2023. Ook is er een archiefkast in het gebouw voor de *hardcopy* dossiers. Momenteel bevat deze kast alleen dossiers van 2024.

Tijdens de inspectie hebben de inspecteurs van de Raad de administratie op locatie mogen inzien. De inspecteurs hebben de kluis van binnen kunnen zien, alle printjes van gebruikte formulieren (zoals beschikkingen van inbewaringstelling; intake formulieren en gebrachte spullen) fysiek kunnen bekijken en andere voorbeelden gezien, zoals het formulier voor geldontvangst. Ook hebben zij meegekeken in de computer en een aantal wachtrappen ingezien.

Verder is er vanuit het JVO een terugkeer netwerk CARINT georganiseerd door de landen Aruba Curaçao en CN. De IGD maakt ook deel uit van het CARINT-netwerk. Hierbij ondersteunen zij elkaar bij het terugsturen van vreemdelingen en wordt er informatie uitgewisseld. Zo wordt na het vertrek van de vreemdeling een kopie van het dossier gedeeld met het CARINT-netwerk. De IGD geeft als voorbeeld van ondersteuning dat een vreemdeling vanuit Curaçao op Sint Maarten in het vreemdelingendetentiecentrum moest overnachten op weg naar Haïti.

2.1.5.6 Activiteiten

Aanbeveling 4 (A4) CPT 2022:

If persons were to stay for longer, a range of purposeful activities (educational, recreational or vocational) should be developed. The longer the period for which persons are detained, the more developed should be the activities which are offered to them.

Reactie overheid 2023:

This recommendation has been duly noted and will be included in the further development of Simpson Bay Immigration Detention Facility. This type of purposeful activities could include computer classes, language classes, arts and crafts, outdoor sport facilities and so-called “cultural kitchens”

Zowel de IGD als het ministerie geven aan dat het verblijf van vreemdelingen in vreemdelingendetentie meestal van korte duur is (zie verder 2.5.5).

Daarnaast zijn vrijwel alle geïnterviewden van de IGD als een van de geïnterviewde vreemdelingen, het erover eens dat de faciliteiten in het detentiecentrum veel beter zijn dan in de politiecellen waar mensen voorheen in vreemdelingenbewaring werden gesteld. Aspecten als het menselijker overkomen van de faciliteit, de toegang tot frisse lucht in de luchtruimte en het bieden van meer activiteiten worden genoemd.

Het detentiecentrum beschikt over boeken in verschillende talen, verschillende spelletjes zoals Domino, een computer en een televisie. Deze zijn in de gemeenschappelijke ruimte.

“There is a television, computer and couches to sit on. The facility also has a few activities: dominoes, cards and books, although these are mostly in Dutch. These activities are ok, I do not need more. There is more available here when compared to the police cells.”

2.1.5.7 Bejegening

De IGD meldt dat vreemdelingen regelmatig positieve feedback geven over de manier waarop ze worden bejegend. De bejegening van vreemdelingen door het personeel wordt door alle geïnterviewden, zowel personeel als de vreemdelingen, als goed gewaardeerd. Zo wordt alle nodige informatie aan de vreemdeling verstrekt. En wordt er binnen de gestelde kaders getracht om het de vreemdeling zo aangenaam mogelijk te maken tijdens de inbewaringstelling. Verder wordt aangegeven dat er nog geen klachtenprocedure is opgesteld en dat er geen commissie van toezicht is voor de behandeling van klachten van vreemdelingen. Als er klachten zijn worden deze meestal via de advocaat van de vreemdeling gecommuniceerd. Deze worden dan door de IGD onderzocht.

Een geïnterviewde van de IGD vertelt dat er gevallen zijn waarbij vreemdelingen niet meewerken en proportioneel geweld toegepast moet worden, maar dat dit altijd gerapporteerd wordt. Medewerkers trachten hun werkzaamheden vanuit een menselijk perspectief en wederzijds respect uit te voeren. Er wordt geprobeerd zo goed mogelijk te communiceren met de vreemdelingen. Verder zouden er weinig klachten zijn omdat medewerkers het de vreemdelingen zo comfortabel mogelijk maken tijdens de inbewaringstelling, aldus meerdere geïnterviewden. Een voorbeeld wordt gegeven van een vreemdeling die de toegang aan de grens werd geweigerd en die positief verbaasd was over de accommodatie in het vreemdelingendetentiecentrum/grenslogies. De vreemdeling was onder de veronderstelling dat het vergelijkbaar zou zijn met een verblijf in een politiecel.

Volgens meerdere geïnterviewden waren er in het verleden veel klachten van vreemdelingen toen de inbewaringstelling in de politiecellen ten uitvoer werd gelegd. Dit deels vanwege de staat van de politiecellen en de beperkte privileges. Nu dit niet meer het geval is, krijgt de IGD juist meer en vaker complimenten, ook over de bejegening van vreemdelingen. Alle geïnterviewden geven aan dat er vrijwel geen klachten worden ontvangen over de bejegening van vreemdelingen door de justitiële organisaties in het algemeen en de IGD in het bijzonder. Een geïnterviewde vanuit de advocatuur wijst alleen op een vermeend incident waarbij een vreemdeling werd vastgeklemd door personeel van het vreemdelingendetentiecentrum. Deze geïnterviewde heeft de indruk dat het merendeel van de ambtenaren bij de IGD het werk naar eer en geweten uitvoert. De geïnterviewde geeft ook mee dat goed moet worden gelet op het van toepassing zijnde regime nu er doorgaans geen sprake is van criminelen.

Verder geven ketenpartners aan dat zij geen klachten hebben vernomen over de bejegening van vreemdelingen door de IGD tijdens het vreemdelingrechtelijke staande houden, het ophouden en de inbewaringstelling. Het KPSM bijvoorbeeld geeft aan dat het vreemdelingrechtelijke staande houden en verdere afhandeling voorzover bekend op een correcte wijze plaatsvindt.

Zoals al eerder vermeld, hebben de twee geïnterviewde vreemdelingen aangegeven door de politie en de IGD goed te zijn behandeld.

"I was treated well at the police cells in Philipsburg, and I am being treated well here also."

"I am being treated well here."

Verder geven meerdere geïnterviewden aan dat het CPT in zijn rapport over het bezoek in 2022 grotendeels tevreden zou zijn met de faciliteiten/bejegening van vreemdelingen in het vreemdelingendetentiecentrum.

2.5.1.8 Training

Aanbeveling 5 (A5) CPT 2022:
The CPT recommends that training be provided to all staff deployed to Simpson Bay Immigration Detention Facility, in light of the aforementioned remarks.

Reactie overheid 2023:
The government acknowledges this recommendation and echoes the need to have qualified and trained staff working for the Ministry of Justice. Matters relating to staff, including improving initial and continuous training, are a focus point for the Ministry of Justice in 2023. The training of staff at Simpson Bay Detention Facility will be included in the course programme for 2023. If necessary, the Netherlands will be asked to provide expert assistance for the purpose of carrying out this training.

Medewerkers van de mobiele unit krijgen een basistraining. In de periode 2018/2019 heeft een deel van het nieuwe personeel een basistraining gekregen. Deze training kwam echter niet overeen met de basistraining zoals die voorheen gegeven werd. Zo was er een verschil in duur en diepte van de stof die werd behandeld, aldus een aantal geïnterviewden. Integrale Beroepsvaardigheid Training (IBT), wetgeving (LTU) en een Bavpol module maakten in verschillende mate deel uit van beide trainingen.

Volgens meerdere geïnterviewden is het verschil in opleiding onder de medewerkers merkbaar. Volgens een geïnterviewde van de IGD zou dit specifiek zichtbaar zijn op het gebied van discipline en het bejegenen van mensen. Medewerkers die de training in 2018/2019 hebben gevolgd zijn niet op een later moment voorzien van verdere training, terwijl daar wel behoefte aan was.

Verder geeft de IGD aan dat er een opleidingscurriculum is geschreven voor al het geüniformeerde personeel en is er nog geld voor de uitvoering hiervan beschikbaar onder de oude onderlinge regeling 'versterking grens'. De opleidingen worden door de KMar verzorgd. Voor de mobiele unit zal er in ieder geval een training worden gegeven in het escorteren van vreemdelingen. Deze zal voor alle landen in het Caribische deel van het Koninkrijk worden gegeven door de KMar.

Voorts is de opleidingscoördinator bij het ministerie die zich bezig hield met het ontwikkelen van een opleidingsplan voor heel Justitie, niet langer aldaar werkzaam en is het onduidelijk wanneer deze functie weer wordt ingevuld. Dit heeft mede geleid tot stagnatie op het gebied van opleidingen.

IBT wordt door het KPSM verzorgd voor heel justitie. In deze training worden aspecten zoals het omgaan met geweld en schietvaardigheid behandeld. Volgens de IGD hebben medewerkers van de mobiele unit voor het laatst in 2023 IBT gevolgd. Deze dient twee keer per jaar plaats te vinden, maar vindt niet structureel plaats door een tekort aan beschikbare lesplekken. Verder zijn alleen instructeurs van het KPSM geautoriseerd om schiettrainingen te geven. De IGD geeft aan dit zelf te kunnen verzorgen aangezien zij over twee schietinstructeurs beschikken van wie één tevens vuurwapendocent is.

Een aantal medewerkers van de mobiele unit heeft in 2023 kunnen deelnemen aan een schiettraining met behulp van de VKS. Daarnaast hebben zij in hetzelfde jaar middels de KMar een opfriscursus wetgeving (LTU) en een documenten-training gehad. Ook delen medewerkers in de praktijk onderling hun expertise op verschillende gebieden.

Uit een onderzoek van de Raad blijkt dat in 2023 gestart is met een opleiding Nederlandse taal voor medewerkers van de IGD.⁴⁵ Deze werd voortijdig afgebroken wegens organisatorische en financiële problemen.

Bij de advocatuur bestaat de indruk dat immigratieambtenaren niet de nodige (specialistische) training krijgen om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. Geïnterviewde meent dat meer training, met aandacht voor rechten en plichten van vreemdelingen, bevoegdheden van de IGD, sociale communicatie en vaardigheden en geweldsinstructie noodzakelijk is.

⁴⁵ Raad voor de rechtshandhaving (2024). Algehele review aanbevelingen Sint Maarten Deelinspectie 5: Grenscontrole op het personenverkeer; Toelating en uitzetting van vreemdelingen.

2.1.5.9 Huisvesting

Aanbeveling 6 (A6) CPT 2022:

The CPT wishes to point out that every effort should be made to avoid resorting to the deprivation of liberty of a migrant who is a child. The placement of minors with their parents in a detention centre should only occur as a last resort, and if, in exceptional circumstances, such placement cannot be avoided, its duration should be as short as possible. Further, every possible effort should be made to avoid splitting up the family. More generally, persons detained under foreigners legislation should be accommodated in centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation. Care should be taken in the design and layout of such premises to avoid, as far as possible, any impression of a carceral environment. The CPT recommends that the aforementioned principles be duly taken into account when Simpson Bay Immigration Detention Facility is being refurbished. The aboveidentified deficiencies should be addressed in the context of the refurbishment.

Reactie overheid 2023:

This recommendation will be taken into consideration when Simpson Bay Immigration Detention Facility is refurbished as part of the action plan to strengthen border controls. Funding has been made available by the Netherlands for the implementation of the action plan. An assessment will be made to the best practices of immigration detention facilities. The starting point is that the conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty, with limited restrictions in place and a varied regime of activities. It is the intention to include possibilities of outdoor exercise throughout the day, family rooms, visit rooms, a prayer room, a library as well as a play area for children in the refurbishing of the Immigration detention facility.”

Plan van aanpak versterking grenstoezicht

Het gebouw bestaat uit twee verdiepingen. Doordat op dit moment alleen de eerste verdieping van het gebouw bruikbaar is, worden zowel vreemdelingen die voor korte tijd worden opgehouden (landingsweigeringen) als vreemdelingen die in bewaring worden samen op deze verdieping gehuisvest.

Er is veel schade in het gebouw onder andere veroorzaakt in de periode dat het gebouw functioneerde als huis van bewaring, waardoor met name de tweede verdieping aan renovatie toe is. Dit blijkt uit gesprekken met geïnterviewden en uit eigen waarnemingen van de inspecteurs van de Raad. Volgens de IGD is er een renovatieplan beschikbaar en is er op grond van het plan van aanpak versterking grenstoezicht ANG 1.055.000 beschikbaar gesteld voor de renovatie. Dit geld zou al in het Criminaliteitsbestrijdingsfonds gestort zijn. Het is de bedoeling om het gebouw te renoveren in overeenstemming met de aanwijzing zoals vermeld in de ministeriële beschikking.

De renovatie van het gebouw ligt al enige tijd stil. De wnd. directeur van de IGD heeft daarom de *National Recovery Program Bureau* benaderd voor ondersteuning om – overeenkomstig de visie van de minister van Justitie - de renovatie weer op de rails te krijgen en meer inzicht te krijgen in het beschikbare budget. Ook wordt er bekeken of de *United Nations Office for Project Services* bij het project kan worden betrokken.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het de bedoeling is dat het gebouw in het kader van het plan van aanpak inzake het protocol grensversterking gerenoveerd zal worden. Echter is het onduidelijk wanneer dit zal plaatsvinden. De eerste verdieping van het gebouw is nu zodanig ingericht dat zowel mannen als vrouwen apart gehuisvest kunnen worden. Tijdens de inspectie waren er vijf mannen (het maximum in verband met personeelscapaciteit) en geen vrouwen in vreemdelingenbewaring.

Op de eerste verdieping bevindt zich de centrale post altijd een bewaker aanwezig is. Hier bevindt zich ook de administratie. Verder is er een dagverblijf/recreatieruimte en twee afgescheiden slaapzalen, een voor de mannen en een voor de vrouwen. Als het hek van de slaapzaal s'ochtends opengaat, hebben de vreemdelingen vrije toegang tot de recreatieruimte. Het gebruik van deze ruimte moet worden afgewisseld tussen de vrouwen en mannen, omdat deze zich niet mogen mengen.

In de mannslaapzaal is in beginsel bij voldoende personeel plaats voor maximaal 15 mannen. Management geeft aan dat deze ruimte oorspronkelijk niet was ontworpen om zoveel mannen te huisvesten. Er zou meer ruimte moeten zijn voor individuen om zich vrij te kunnen bewegen. De mannen hebben toegang tot een badkamer met vier wastafels en vier douches waarvan er een niet werkt.

In de vrouwslaapzaal is er plaats voor zes vrouwen. Vrouwen hebben toegang tot één badkamer met een toilet en douche. Om bij de badkamer te komen moeten de vrouwen altijd door de kleinere familieruimte/isolatiekamer aan hun zijde. In deze ruimte staan twee stapelbedden. Vanwege de manier waarop de vrouwslaapzaal is opgezet en de ligging direct tegenover de centrale post, moeten de vrouwen zich altijd in de badkamer omkleeden.

Daarnaast staat er één grote ventilator op elke slaapzaal. Er zijn volgens management geen klachten ontvangen hierover. De inspecteurs hebben alle ruimtes op de eerste verdieping gezien.

“There is one big fan in the sleeping area, I think this is sufficient and that there is enough ventilation.”

De tweede verdieping wordt alleen gebruikt om de inbewaringgestelde vreemdelingen te laten luchten. De inspecteurs hebben de luchtruimte en de overige ruimtes op de tweede verdieping gezien en deze zijn allemaal zichtbaar toe aan renovatie. Ook is er behoefte aan nieuw meubilair zoals stoelen en matrassen die geschikt zijn voor detentie doeleinden.

Vanuit de advocatuur is de vraag gesteld of er voldoende faciliteiten zijn als er vrouwen met kinderen in bewaring gesteld moeten worden. Tijdens de inspectie blijkt dat er een aparte ruimte beschikbaar is aan zowel de zijde voor mannen als aan de zijde voor vrouwen voor het geval een gezin samen gehuisvest moet worden. Echter kunnen deze specifieke ruimtes ook gebruikt worden voor tijdelijke isolatiedoeleinden van een vreemdeling indien nodig.

Management van het detentiecentrum geeft aan dat wanneer een vrouw die in bewaring is gesteld kinderen heeft, zij soms samen met haar kinderen ondergebracht wordt in een hotel. Het komt ook voor dat de kinderen via de Voogdijraad elders ondergebracht worden en dat dagelijks bezoek bij de moeder in het detentiecentrum mogelijk is.

Voorts wordt er medegedeeld dat er vooral opvang wordt geboden aan personen die aan de grens geweigerd zijn. Slachtoffers van mensenhandel worden idealiter opgevangen door bijvoorbeeld de stichting *Safe haven* of zij worden heengezonden met een meldplicht.

2.5.2 Veiligheid

Beveiligingsmaatregelen

Camera's hangen buiten het detentiecentrum ter beveiliging. Bij nood is in bepaalde ruimtes een alarmknop aanwezig. Daarnaast dienen de nodige maatregelen getroffen te worden ter verzekering van de stroomvoorziening van het gebouw. Het brandalarmsysteem is al twee jaar niet operationeel. Het systeem heeft schade geleden door een daklekkage. Er zou geen budget voor de reparatie beschikbaar zijn. De afdeling facilitaire zaken is over de situatie geïnformeerd, maar er is geen update hierover beschikbaar, aldus de IGD. Het is echter de bedoeling dat deze situatie op korte termijn wordt opgelost, aldus de IGD. Voorts beschikt de faciliteit niet over een generator, wat bij het uitvallen van

de stroom zorgt voor veiligheidsissues. De Raad heeft naar aanleiding van de veiligheidssituatie tijdens de inspectie in het detentiecentrum direct na deze bevinding een brief aan de minister van Justitie gestuurd.⁴⁶ De minister heeft vervolgens directe actie toegezegd.

Er kunnen zorgezegd maximaal 5 vreemdelingen tegelijkertijd in bewaring worden gesteld. Dit om een veilige omgeving te kunnen handhaven met de huidige beperkte personeelsbezetting in het detentiecentrum. De twee inbewaringgestelde vreemdelingen die de inspecteurs van de Raad hebben gesproken geven allebei aan dat ze zich veilig voelen binnen het detentiecentrum.

2.5.3 Minimale beperkingen en voorzieningen

Zoals eerder aangegeven is er een luchtruimte op de tweede verdieping beschikbaar voor de vreemdelingen. Tijdens de inspectie oogt de luchtplaats schoon. Mannen en vrouwen worden niet op dezelfde tijden gelucht. De mannen van 8.00-9.00 uur en van 13.00-14.00 uur. De vrouwen van 9.00-10.00 uur en van 12.00-13.00 uur. Het is zo georganiseerd om mogelijke incidenten tussen de twee groepen te voorkomen.

Gedurende het luchten mag de vreemdeling zijn telefoon bij zich hebben. Bewaarders hebben verschillende telefoonopladers beschikbaar voor het geval de vreemdeling geen oplader heeft. In de avonden zorgen de bewaarders ervoor dat de telefoons worden opgeladen voor als de vreemdeling deze de volgende dag nodig heeft. De wifi code voor het internet hangt aan de muur, net buiten de luchtruimte. De bedoeling is om deze als QR code beschikbaar te stellen zodat het makkelijker is voor de vreemdeling om via hun telefoon in te loggen.

“At 8am we get airtime for one hour and get to take our phone or smoke. From 12.00-13.00 there is another airtime.”

“The staff is flexible. For example, if necessary, I can also receive access to my phone outside the designated times.”

Het luchtschema valt samen met de dagelijkse bezoeken van 09:00-12:00 en 14:00-16:00. Bezoekers dienen zich bij binnenkomst te registreren. In principe worden alle bezoekers toegestaan, met een maximum aantal van 4 bezoekers per vreemdeling per keer. Bezoekers mogen goederen voor de vreemdelingen meenemen zoals drinken en snacks. Alle goederen worden gecontroleerd.

“At 7pm we have to go to the sleeping area, but the television in the common area is left on. At 9pm the lights are turned off, but the lights in the bathroom stay on.”

Insluiting in de slaapzaal vindt plaats om 19.00 uur. De mannen hebben dan nog steeds toegang tot de televisie, via de afstandsbediening. De lichten gaan om 21.00 uur uit. Dit is ook om de warmte die via de lichten wordt afgegeven te vermijden. De lichten in de badkamer blijven altijd aan. De vrouwenafdeling wordt 's nachts bewaakt via de centrale post, de mannenafdeling via de poort.

“At 7am breakfast is served. It is usually tea, bread with peanut butter or jam.”

Zoals eerder aangegeven wordt de warme maaltijd door de gevangenis verzorgd. Het detentiecentrum is verantwoordelijk voor de ochtend- en avondmaaltijd.

De faciliteit kreeg vroeger een apart budget voor voedingsmiddelen. Tegenwoordig worden de voorraden door facilitaire zaken van de IGD geleverd. De hoeveelheid voldoet niet in de behoefte van

⁴⁶ 15 maart 2024.

de faciliteit. De indruk bestaat dat er voorraden worden verstrekt zonder rekening te houden met het feit dat het om een detentiecentrum gaat en niet om een regulier kantoor. Het komt voor dat, ondanks dat er aan de bel wordt getrokken, de bestelde voorraad niet tijdig of alleen deels wordt ontvangen. Hierdoor moet het management soms zelf voorraden halen, vanuit eigen budget (eigen geld). Een zelfstandig budget ten behoeve van een eigen voorraad zou een goede oplossing zijn, aldus het management.

Volgens het management van het detentiecentrum proberen Haïtiaanse en Indiase organisaties (NGOs) vreemdelingen waar mogelijk bij te staan. Beide organisaties zijn volgens geïnterviewden erg behulpzaam. Wanneer er bijvoorbeeld een vreemdeling is met de Indiase nationaliteit wordt deze dan voorzien van een warme maaltijd die aan zijn vegetarische eetgewoonten voldoet.

"I think the lunch provided by the detention center is good. It is for example chicken, mashed potatoes, spaghetti, salad, stir fry etc. We also get a watercooler and ice. In the early evening around 5pm we get juice or tea and a peanut butter or jelly sandwich."

Als de vreemdeling geen toiletartikelen bij zich heeft, zoals bijvoorbeeld zeep of tandpasta worden deze door de bewaarders verstrekt. De vreemdelingen kunnen spullen laten brengen door vrienden of familie tijdens de bezoeken.

Lakens en handdoeken worden om de vier dagen gewassen en de kamers worden schoongemaakt. De vreemdelingen zijn ook verantwoordelijk voor het schoonmaken van hun eigen ruimtes, zoals de douches en toiletten. Elke ochtend inspecteren de bewaarders de hygiënische situatie in de ruimtes.

2.5.4 Zicht op vertrek

Vanuit de jurisprudentie is in het kader van de bejegening van vreemdelingen een van de aspecten het zicht bieden op het vertrek. Zo is het van belang dat de procedure van vertrek uit het land door de betreffende organisatie(s) voortvarend wordt uitgevoerd. Ook in uitspraken van de rechter in eerste aanleg op Sint Maarten blijkt dat er door de rechter in vreemdelingenzaken in zijn beoordeling rekening wordt gehouden met zicht op uitzetting van de vreemdeling en de voortvarendheid door de organisaties in het toewerken richting uitzetting⁴⁷.

Aanbeveling 7 (A7) CPT 2022:

"The CPT recommends that the Sint Maarten authorities take the necessary steps to ensure that:

- a maximum time limit is introduced for the detention of foreigners who are subjected to an expulsion order.

Aanbeveling 8 (A8) CPT 2022

"The CPT recommends that the Sint Maarten authorities take the necessary steps to ensure that:

- the need for continued detention is reviewed periodically by an independent authority and the foreign national concerned is informed in writing of any decision taken in this respect.

Aanbeveling 9 (A9) CPT 2022

Further, the Committee considers that it would be desirable for foreigners to receive a written translation in a language they understand of decisions regarding their detention and expulsion, including on the modalities and deadlines for appealing against such decisions.

⁴⁷ ECLI:NL:OGEAM:2021:26, ECLI: OGEAM:2023:44NL.

Verzoek 2 (V2) CPT 2022

The CPT would also like to be informed whether lodging an appeal against an expulsion order has suspensive effect on the implementation of the expulsion.”

Reactie overheid 2023:

“The government acknowledges the recommendations made regarding the detention of foreigners and has noted the suggested amendments regarding a maximum time limit, the periodic review of continued detention by an independent authority and appeal having suspensive effect on the implementation of expulsion. However, to realise these suggested changes, national legislation will have to be amended. The need for and feasibility of these legislative amendments will be discussed internally. Currently, there is no legal maximum time limit for the detention of foreigners who are subjected to an expulsion order.

In practice, foreigners who are subjected to an expulsion order are detained for as little time as possible. The detention of a foreign national pending the implementation of an expulsion order is only ordered when it is strictly necessary to ensure the departure of a person who poses a danger to public order or peace, national security or public morality, or if there is a well-founded fear that the person concerned will attempt to evade departure. Wherever possible, less impactful measures, such as a reporting duty, are used.

Regarding the CPT’s comment about the desirability of foreigners receiving a written translation of decisions regarding their detention and expulsion in a language they understand, it is relevant to note that if necessary an interpreter is used when a foreign national is questioned. Under current legislation, lodging an appeal does not automatically have suspensive effect on the implementation of the expulsion. However, in practice implementation is regularly suspended due to lawyers filing injunctions against expulsion orders.”

Maximum tijdslimiet

In het eerdergenoemde detentierapport van de Raad uit 2019⁴⁸ staat aangegeven dat volgens het personeel het uitgangspunt is dat gedetineerden maximaal tien dagen in de cellen op het politiebureau verblijven. Tijdens het bezoek van de inspecteurs in 2019 bleken er (ongedocumenteerde) personen aanwezig te zijn die dat maximum (ver) overschreden. De ongedocumenteerden, die ten tijde van die inspectie vast zaten, gaven aan dat zij daar al voor een periode van tweeëntwintig dagen gedetineerd zaten. Verder bleek dat de termijn van verwijdering niet op de beschikking werd vermeld, dit in tegenstelling tot Curaçao. Zoals eerder aangegeven verblijven vreemdelingen sinds 2021 in het detentiecentrum in Simpson Bay.

Volgens de Richtlijnen bestaat er geen wettelijk maximale termijn voor inbewaringstelling, maar is aangegeven dat de inbewaringstelling redelijkerwijs niet langer dient te duren dan de tijd, die nodig is om de vreemdeling daadwerkelijk uit Sint Maarten te verwijderen. De termijn die in de Richtlijnen gehanteerd wordt is driemaal 24 uur zonder ambtshalve rechterlijke toetsing. Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 89 van het WvSv (gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof), aldus de Richtlijnen. Vanuit de advocatuur wordt ook aangegeven dat voor de maximale duur van de bewaring aansluiting gezocht wordt bij het WvSv. De geïnterviewde heeft de indruk dat er voortvarend wordt

⁴⁸ Raad voor de rechtshandhaving (2019). De Pointe Blanche gevangenis en huis van bewaring, het Miss Lalie Center, de politiecellen in Philipsburg en het grenshospitium in Simpson Bay. Rapport van Bevindingen 2019.

gewerkt aan het uitzetten van illegale vreemdelingen, zodat er zicht is op hun vertrek. Maar dat door sabotage van illegale vreemdelingen zelf het vertrek soms langer kan duren.

Volgens de IGD werd gesproken over de invoering van een maximale termijn wat niet wettelijk bepaald is op de nieuwe model formulieren. Op basis van juridisch advies is echter besloten om dit niet te doen gezien de Richtlijnen. In de Richtlijnen staat dat de maximale verblijfsduur in detentie maximaal 6 maanden mag zijn en dit in overeenstemming met internationale richtlijnen is.

In de Richtlijnen wordt aangegeven dat in de rechtspraak inzake de duur van de vreemdelingenbewaring een aantal beoordelingscriteria zijn ontwikkeld. Uitgangspunt is dat wanneer na 6 maanden nog geen verwijdering heeft plaatsgevonden, in beginsel wordt aangenomen dat geen zicht op verwijdering bestaat, en dat de bewaring opgeheven dient te worden.

Het ministerie geeft aan dat de noodzaak en haalbaarheid van wetswijzigingen met betrekking tot een maximale termijn en periodieke evaluatie van voortdurende detentie besproken is met de relevante departementen binnen het ministerie. Dit heeft echter niet geleid tot wijzigingen, omdat er bij de bevroegde departementen geen noodzaak werd gevoeld. Dit gezien het feit dat de meeste individuen in de praktijk maar voor een korte termijn verblijven in vreemdelingendetentie. Ook de huidige in de wet (WvSv) gestelde termijnen zijn al relatief kort, zeker vergeleken met andere landen.

Alle geïnterviewden geven aan dat er getracht wordt om mensen zo snel mogelijk uit het land te laten vertrekken. Volgens de IGD vertrekken vreemdelingen aan wie de toegang aan de grens is geweigerd snel, meestal binnen een dag. Vreemdelingen die in het land worden aangehouden, blijven meestal één tot twee weken. Door externe omstandigheden kan het soms langer duren. Bijvoorbeeld, als de vreemdeling niet in staat is om zelf een ticket te regelen. In dit soort gevallen wordt er uiteindelijk een advies door de IGD opgesteld voor het kopen van een ticket door de overheid. Dit om ervoor te zorgen dat de persoon alsnog zo snel mogelijk vertrekt. De vreemdeling die gepland staat voor vertrek wordt door het detentiecentrum tijdig klaargemaakt om opgehaald te worden door de mobiele unit. Dit volgens de geïnterviewden omdat het onaanvaardbaar zou zijn als de persoon zijn vlucht mist.

Voorts wordt de termijn van de verwijdering nog steeds niet op de beschikking vermeld.

“I will arrange my own ticket and will likely leave this coming Friday. I have help from the outside with making the arrangements. I still hope that my current employer can arrange something for me to stay.”

“I have been here for 30 days now. A family member is supposed to bring me my passport. I think that I will be able to leave in 2 or 3 days. When I get my passport, I will immediately buy my ticket to leave Sint Maarten.”

Evaluatie detentie

Volgens de IGD vereist een verlengd verblijf in vreemdelingenbewaring om welke reden dan ook de handtekening van de minister. Ook aan dit modelformulier wordt gewerkt. Het idee is om de detentie elke 10 dagen te herzien. Dit gebeurt in de praktijk nog niet.

Schriftelijke vertaling

De verwijderingsbeschikking en de maatregel van inbewaringstelling worden in de Nederlandse taal opgemaakt. Vreemdelingen worden mondeling in een voor hun begrijpelijke taal over de inhoud van

de beschikking geïnformeerd door immigratieambtenaren. Als een vertaler/tolk nodig is, heeft de mobiele unit ambtenaren die met de vreemdeling in hun eigen taal kunnen communiceren, voornamelijk Spaans en (Frans) Creools (zie paragraaf 2.4.4).

Instellen beroep

Over de mogelijke opschortende werking van het verwijderingsbesluit door het instellen van beroep zie paragraaf 2.4.6.

2.5.5 Sturing aanbevelingen CPT

Uit de inspectie blijkt dat het ministerie van Justitie en de IGD geen concrete sturing hebben gegeven aan de opvolging van alle aanbevelingen van het CPT. Er is wel actief gestuurd op de veiligheidsfouillering door immigratieambtenaren en het vaststellen van de noodzaak van wetswijzigingen met betrekking tot een maximale termijn en periodieke evaluatie van de detentie.

3. Analyse, conclusie en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit onderzoek heeft de Raad onderzocht in hoeverre vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring conform vastgestelde normen humaan worden bejegend door de betrokken justitiële organisaties en in hoeverre de aanbevelingen van het CPT hierover zijn opgevolgd. In dit hoofdstuk voert de Raad een analyse uit, trekt conclusies en beantwoordt de Raad de deelvragen en de centrale vraag. Aan het eind van het hoofdstuk doet de Raad een aantal aanbevelingen.

3.2 Analyse

De Raad constateert in deze inspectie dat naast alles wat goed gaat, er ook knelpunten zijn op verschillende gebieden. Deze zullen ook aan de hand van onderstaande vraag telkens bij het desbetreffende onderwerp aan bod komen.

Welke knelpunten doen zich (eventueel) voor op het gebied van vreemdelingenbewaring?

3.2.1 Wettelijk kader, beleid en procedures

Hoe is de vreemdelingenbewaring qua wetgeving, beleid en procedures ingericht?

Wet- en regelgeving

Internationale verdragen en beginselen en nationale wetgeving

De Raad constateert dat er verschillende beginselen en internationale verdragen zijn die bepalingen bevatten over het recht van ieder individu op vrijheid en ook over de rechten van individuen die worden vastgehouden in het kader van een uitzettings- of verwijderingsprocedure. De Raad constateert ook dat de voor deze inspectie relevante internationale bepalingen op Koninkrijks- en nationaal niveau in het kader van vreemdelingenbewaring geïmplementeerd zijn. Zo is het recht op vrijheid van individuen gewaarborgd in de Staatsregeling van Sint Maarten en is bewaring in het kader van uitzetting of verwijdering geregeld in een landsverordening (LTU). De bevoegdheden die vereist zijn inzake het (vreemdelingrechtelijk) staande houden en de inbewaringstelling zijn door middel van de Rijkswet Politie en lokale wet- en regelgeving aan de IGD toegekend. Zo stelt de Raad vast dat de bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van middelen zoals het fouilleren en gebruik van

handboeien in het kader van het vreemdelingentoezicht uit de Rijkswet Politie en ambtsinstructie voortvloeien. Deze bevoegdheden zijn bij de verantwoordelijke justitiële organisaties bekend en worden toegepast.

Ophouden in het algemeen

De Raad stelt vast dat de IGD de term ophouden gebruikt voor het gedeelte van het proces dat kan leiden tot inbewaringstelling. Dit behelst het moment van staande houden en de gebruikelijke 6 uren daarna waarin de vreemdelingen *staande gehouden in het land* worden overgebracht en opgehouden op het kantoor aan de Illidge Road ter nader onderzoek/verhoor. De term wordt ook gebruikt voor de vreemdelingen *die de toegang zijn geweigerd aan de grens* en worden overgebracht en opgehouden in het grenshospitium voor nader onderzoek/verhoor. Er is hier volgens de Raad een discrepantie in de locatie van verhoor van *in het land staande gehouden* vreemdelingen, want de Richtlijnen spreken alleen over ophouden voor verhoor in het grenshospitium en niet het kantoor aan de Illidge Road. Indien het laatste beter werkbaar is, wat volgens de Raad daarop lijkt, moeten de Richtlijnen aangepast worden.

Ook meent de Raad dat er sprake is van het ontbreken van een wettelijke grondslag voor overbrenging naar en het ophouden van *de aan de grens toegang geweigerde* vreemdelingen in het grenshospitium.

Ophouden in het kader van weigering aan de grens

De Raad stelt vast dat een expliciete wettelijke grondslag inzake het ophouden van een vreemdeling specifiek in het kader van de weigering van toegang aan de grens ontbreekt. Er wordt in de Richtlijnen van de minister alleen gesproken over ophouden in algemene zin. Een fysieke voorziening (grenslogies) wordt niet genoemd.

Bij een toegangsweigering aan de grens dient de vreemdeling in het geval hij niet direct terug kan, opgehouden te worden totdat een terugvlucht beschikbaar is of de nodige documenten voor toegang worden overhandigd. Dit is doorgaans een aangewezen ruimte of plaats al dan niet beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. De Raad gaf al eerder het voorbeeld dat dit expliciet is geregeld in de Wet toelating en uitzetting BES. Echter er is op Sint Maarten geen wettelijke grondslag voor fysieke ophouding in het kader van weigering aan de grens. Idealiter zou de (beveiligde) ophoudmogelijkheid zich aan de grens (grenslogies) bevinden, echter kan dit ook elders zijn. De minister heeft het grenshospitium bij MB aangewezen voor gebruik voor immigratiedoeleinden zoals vreemdelingendetentie en grenslogies.

De inbewaringstelling is een ultimum remedium en kan alleen plaatsvinden in het kader van verwijdering of uitzetting en dan alleen in specifieke gevallen waarin geen lichtere maatregelen mogelijk zijn. De Raad merkt op dat als gevolg van het ontbreken van een wettelijke grondslag voor ophouding in het kader van toegangsweigering aan de grens en het aanwijzen van een ruimte of plaats daarvoor nergens genoemd wordt, de maatregel van inbewaringstelling oneigenlijk wordt gebruikt voor het kunnen overbrengen en plaatsen van de toegangsgeweigerden aan de grens naar het grenshospitium in Simpson Bay. De bedoelde maatregel is namelijk alleen van toepassing in het kader van verwijdering en uitzetting - oftewel alleen toepasselijk op personen die zich reeds in het land bevinden.

De Raad constateert dat zich vervolgens een ander knelpunt aandoet. In het grenshospitium is in de praktijk slechts één verdieping in gebruik, zijnde de verdieping waar vreemdelingendetentie plaatsvindt. Dit betekent dat in de praktijk geen sprake is van grenslogies met bijbehorend regime. Gevolg is dat de toegang geweigerde vreemdelingen op de verdieping van vreemdelingenbewaring worden vastgehouden. Er wordt dus telkens niet alleen het meest ingrijpende vrijheidsbeperkende dwangmiddel, de maatregel van inbewaringstelling, toegepast, maar dit gebeurt in deze gevallen ook op basis van de verkeerde grondslag. Volgens de Raad is dit zowel in strijd met het

proportionaliteitsbeginsel als met de wet- en regelgeving. Dit moet wettelijk geregeld worden. Voorts moeten de Richtlijnen dienovereenkomstig aangepast worden.

Mandatering

De Raad stelt vast dat er momenteel twee knelpunten zijn gerelateerd aan mandatering. Eén waarop de Raad reeds in een eerder rapport wees en die nog immer voortduurt aan de grens. Er is nog immer geen mandaatbesluit, terwijl nog steeds vreemdelingen aan de grens worden geweigerd door niet gemandateerde immigratieambtenaren. In zijn reviewinspectie over grenscontrole op het personenverkeer en de toelating en uitzetting van vreemdelingen gaat de Raad ook nader in op het onderwerp mandaat.⁴⁹ Voorts wordt dit door het relatief recente oordeel van de rechter over het ontbreken van een mandateringsregeling inzake de beslispraktijk door immigratieambtenaren ondersteund. De Raad meent daarom dat dit aspect spoedig geregeld moet worden. De eerdere aanbeveling van de Raad hierover in het kader van het rapport grenscontrole op het personenverkeer is nog immer actueel. De Raad herhaalt deze hier:

“Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering”.

Het volgende knelpunt over mandaat doet zich voor in het kader van het tweede verhoor benodigd voor de toetsing en de beslissing over het al dan niet toepassen van de maatregel van inbewaringstelling door de minister. In de gevallen dat het tweede verhoor door een ander dan de minister wordt genomen die daarvoor niet gemandateerd is, is vervolgens het ophouden en plaatsen in vreemdelingenbewaring onrechtmatig. Ook hier herhaalt de Raad zijn standpunt dat dit op de kortst mogelijke termijn geregeld moet worden.

Beleid

Richtlijnen

De Raad constateert dat er beleid is over de vreemdelingrechtelijke staande houding, ophouding (algemeen) en inbewaringstelling in het kader van verwijdering en uitzetting. Dit in de vorm van de zogenaamde Richtlijnen. Er zijn algemene procedures hierover vastgelegd in de Richtlijnen.

Integriteit

De Raad stelt vast dat de IGD op dit moment niet over een schriftelijk integriteitsbeleid beschikt. De Raad meent dat integriteit belangrijk is voor het vertrouwen van burgers in het functioneren van de overheid en in het geval van justitie en meer in het bijzonder de IGD, is dit geen uitzondering. Het is belangrijk dat ambtenaren integer zijn en de regels in dat kader kennen en naleven. De Raad is positief over de opgestelde Code of Conduct door het ministerie voor alle ambtenaren. Het is nu zaak dat hier binnen justitie en de IGD specifiek op voort geborduurd wordt. De Raad meent namelijk dat op het onderwerp integriteit actiever moet worden ingezet. De Raad haalt daarom zijn eerder gedane aanbeveling op dit gebied in het kader van de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten aan:

“Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij de toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd”

⁴⁹ Raad voor de rechtshandhaving (2024). Algehele review aanbevelingen Sint Maarten. Deelinspectie 5: Grenscontrole op het personenverkeer; Toelating en uitzetting van vreemdelingen

Personeelsbeleid

De Raad constateert dat het personeelsbeleid van de IGD een doorlopend aandachtspunt is. Het personeelstekort bij de Unit-IGD detentie vormt een groot knelpunt. Dit tekort heeft veel impact op het aantal controles die uitgevoerd kunnen worden en het aantal vreemdelingen dat tegelijk gehuisvest kunnen worden in het vreemdelingendetentiecentrum. Door het personeelstekort worden medewerkers van het vreemdelingendetentiecentrum ook zwaar overbelast. En terwijl het Vrijwilligerskorps tijdelijk beperkte verlichting kan bieden is het cruciaal dat er op de kortst mogelijke termijn personeel wordt geworven om het probleem structureel op te lossen. Het is niet te rechtvaardigen dat medewerkers van het detentiecentrum continu 12-uurs diensten moeten draaien met minimale mogelijkheden voor vrije tijd of adequate compensatie. De situatie hindert de uitvoering van het vreemdelingentoezicht en heeft ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van het eigen personeel. Ondanks deze situatie, weten de detentiemedewerkers op een professionele en respectvolle manier om te gaan met de inbewaringgestelde vreemdelingen en ervoor te zorgen dat zij niet, of in ieder geval zo min mogelijk onder de gevolgen lijden. De knelpunten op het gebied van veiligheid, hebben ook gevolgen voor de aanwezige vreemdelingen (zie 3.2.2). De Raad roept de minister daarom nogmaals op om deze situatie zo snel mogelijk aan te pakken.

Verder heeft de Raad op basis van de inspectie de indruk dat de communicatie en aansturing op het niveau van het middenmanagement overwegend goed is, maar dat de communicatie en aansturing op directie niveau minder goed loopt. Een gebrek aan communicatie heeft gevolgen voor het oplossen van knelpunten over onder meer het vreemdelingendetentiecentrum. De Raad moedigt de huidige directie daarom aan om stappen te ondernemen om de communicatie te verbeteren. De eerder gedane aanbeveling door de Raad in het kader van zijn review rapport over grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten is hier ook van toepassing:

“Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid”

Daarnaast is de beheersing van de Nederlandse taal onder de medewerkers nog steeds een knelpunt. De Raad stelt vast dat er de afgelopen jaren onvoldoende geïnvesteerd is in opleidingen op dit gebied. Dit uit zich vooral bij het opstellen van de nodige beschikkingen in het Nederlands inzake de verwijdering en inbewaringstelling. De Raad juicht het ook toe dat de IGD nu modelformulieren ontwikkelt in de Engelse taal om medewerkers hierin te faciliteren. Dit zal ook de vreemdeling ten goede komen (zie ook 2.2.3). De eerder gedane aanbeveling van de Raad in het kader van zijn vervolgonderzoek naar grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten is hier ook van toepassing:

“Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.”

3.2.2 Het proces van inbewaringstelling: vreemdelingrechtelijke staande houden, ophouden en inbewaringstelling

Hoe is de bejegening van vreemdelingen in het kader van bewaring geregeld?

Welke procedures hanteert de IGD bij de vreemdelingenbewaring in de praktijk?

Controles in het kader van het vreemdelingtoezicht door de IGD dienen om toezicht te houden op de naleving van de wet (LTU). Zonder controles zouden overtredingen niet aan het licht komen. Wanneer regelmatig en vaak op onverwachte momenten controles worden uitgevoerd zijn mensen meer geneigd zich aan de wettelijke regels te houden. Het proces van inbewaringstelling wordt primair door de mobiele unit uitgevoerd. De Raad constateert dat de procedures zoals vastgelegd in de Richtlijnen in de praktijk door deze unit van de IGD tijdens de controles worden gehanteerd maar dat er ruimte is voor verbetering op bepaalde punten. De Raad meent wel dat de procedures in beginsel conform wet- en regelgeving worden uitgevoerd.

De Raad stelt vast dat er naast de algemene procedures genoemd in de Richtlijnen er verder nog geen werkprocedures op schrift staan voor de mobiele unit ten aanzien van het vreemdelingrechtelijke staande houden en ophouden. Wel worden medewerkers in de processen ondersteund door middel van modelformulieren. Ondanks het gebrek aan schriftelijke procedures meent de Raad dat de medewerkers van de mobiele unit van de IGD op de hoogte van de procedures die moeten worden gehanteerd tijdens de controles, of dit nou tijdens een reguliere controle of multidisciplinaire controle is.

Rechtspraak op het gebied van vreemdelingenrecht is aanleiding geweest voor het vernieuwen van de modelformulieren in gebruik door de mobiele unit. De Raad juicht deze ontwikkeling toe, maar meent dat de IGD hier zelf proactief alert op moet zijn. Het traject dat in gang is gezet met de SOAB om de procedures voor de hele IGD vast te leggen is een goed initiatief, maar loopt al geruime tijd zonder tastbare resultaten. Het volgen van wettelijke procedures maakt zeker deel uit van wat verstaan wordt onder het goed bejegenen van een vreemdeling. Daarom is het van belang dat de bedoelde procedures worden vastgelegd en (verder) geïmplementeerd. De Raad moedigt de MvJ en de IGD aan om hier werk van te maken. Voorts zijn de werkprocedures van het detentiecentrum op schrift gesteld en zijn deze bekend onder de medewerkers.

Verder meent de Raad dat het cruciaal is dat de handelingen die door de immigratieambtenaren worden uitgevoerd tijdens het vreemdelingrechtelijke staande houden, ophouden en de inbewaringstelling op een gedegen manier worden vastgelegd en opgeslagen om later terug te kunnen lezen, bijvoorbeeld ter toetsing door de rechter. De Raad heeft geconstateerd dat de IGD hier nu meer aandacht voor heeft. De digitale dossiers en documenten die de Raad heeft bekeken waren toegankelijk, geordend en maakten het mogelijk om de details van de verschillende handelingen bijvoorbeeld het vreemdelingrechtelijke staande houden te achterhalen. De Raad vraagt de IGD om hierin te blijven investeren. Bovendien heeft de IGD aangegeven bezig te zijn met een herziening van het proces van het ophouden door de mobiele unit om onder andere de rechtmatigheid ervan te waarborgen. De Raad vraagt hierbij de nodige aandacht voor de eerdergenoemde mandaatkwestie inzake de toetsing van de maatregel van inbewaringstelling.

3.2.3 Ten uitvoerlegging van de inbewaringstelling

- Welke relevante aanbevelingen van het CPT zijn er gedaan aan de minister van Justitie over vreemdelingenbewaring?
- In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd?
- In hoeverre wordt hierop gestuurd door de daarvoor verantwoordelijken?

Hoe is de huisvesting van vreemdelingen in het kader van bewaring georganiseerd?

3.2.3.1 Opvolging relevante aanbevelingen CPT

In 2022 deed het CPT negen aanbevelingen en twee verzoeken ten aanzien van vreemdelingenbewaring in Sint Maarten. De minister was het grotendeels eens met de aanbevelingen en gaf in zijn reactie in 2023 aan dat de nodige maatregelen getroffen zouden worden voor de opvolging. De Raad constateert dat nog niet alle aanbevelingen van het CPT in de tussentijd zijn opgevolgd. De stand van zaken van de opvolging wordt hieronder per aanbeveling en per verzoek weergegeven.

A1 CPT – veiligheidsfouillering

De aanbeveling is opgevolgd. Het ministerie en de IGD hebben erop gestuurd dat tijdens het vreemdelingrechtelijke staande houden, de ophouding en de inbewaringstelling vreemdelingen alleen aan de kleding worden gefouilleerd.

A2 CPT– informatievoorziening rechten en plichten vreemdeling

De aanbeveling is opgevolgd. De inbewaringgestelde vreemdeling wordt door middel van een handleiding met procedures over het verblijf in het vreemdelingendetentiecentrum geïnformeerd. Deze is beschikbaar in meerdere talen. Desnoods wordt gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen om de communicatie te faciliteren.

V1 CPT – Rechtsbijstand

De Raad constateert dat er geen sprake is van (kosteloze) rechtsbijstand voor inbewaringgestelde vreemdelingen. Dit omdat hier - ondanks verdragsrechtelijk voorgeschreven en opgenomen in het beleid (Richtlijnen) - geen wettelijke basis voor is gecreëerd in bijvoorbeeld het Landsbesluit kosteloze rechtskundige bijstand. Vreemdelingen kunnen wel op eigen kosten een advocaat inhuren om beroep te doen tegen hun inbewaringstelling/verwijdering/uitzetting. Verder zijn er NGOs die bepaalde vreemdelingen bijstand verlenen, alleen niet op het gebied van rechtsbijstand. De Raad meent dat de minister gezien het voorgaande in een regeling moet voorzien en in dit kader kan bezien of aanpassing van het Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand gewenst is om hier ook in het kader van bewaring van vreemdelingen bijstand te verlenen.

A3 CPT – Medische screening

De aanbeveling is deels opgevolgd. Vreemdelingen die in bewaring worden gesteld ondergaan twee keer deels een medische screening door het vergaren van informatie aan de hand van een standaardformulier. Dit gebeurt voor het eerst tijdens het ophouden en voor de tweede keer bij aankomst in het vreemdelingendetentiecentrum. De bedoelde medische screening is niet fysiek. De Raad constateert dat geestelijke gezondheid, overdraagbare ziekten, en mogelijk slachtofferschap in ieder geval geen deel uitmaken van het standaardformulier dat gebruikt wordt voor de eerste medische screening en dat een fysieke screening plaatsvindt. Ook zijn er bij het vreemdelingendetentiecentrum geen speciale voorzieningen getroffen voor personen met een geestelijke stoornis. De Raad vindt het goed dat er aandacht is voor medische screening, echter dient het proces nog vervolledigd te worden om de door het CPT bedoelde screening te omvatten. De Raad vraagt hiervoor aandacht bij de daarvoor verantwoordelijken zodat de aanbeveling volledig opgevolgd kan worden.

⁵⁰ Een soortgelijke situatie is aan de orde in Curaçao. Zie het rapport van de Raad voor de rechtshandhaving genaamd 'Vreemdelingenbewaring in Curaçao. Een onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de bejegening van in bewaring gestelde vreemdelingen in Curaçao.' (2020).

A4 CPT - Activiteiten

De aanbeveling is opgevolgd. De Raad constateert dat de gemiddelde duur van het verblijf van een vreemdeling in het vreemdelingendetentiecentrum ongeveer twee weken is, met wat uitzonderingen. Omdat de duur relatief kort is acht de Raad de huidige activiteiten die worden aangeboden voldoende. Dit is ook vanwege de beperkingen van het gebouw. Zoals aangegeven dient het gebouw nog te worden gerenoveerd en is de Raad het met het CPT eens dat de renovatie gebruikt moet worden om mogelijkheden te creëren om vreemdelingen meerdere activiteiten aan te bieden als ze langer blijven.

A5 CPT – Training

De aanbeveling is niet opgevolgd. Medewerkers van het detentiecentrum hebben geen specifieke training ontvangen met betrekking tot vreemdelingenbewaring, ondanks het feit dat het ministerie van Justitie een opleidingsplan heeft opgesteld ten behoeve van heel Justitie. En dat de IGD een opleidingscurriculum heeft vastgesteld. Daar komt nog bij dat medewerkers van de IGD die in de periode 2018-2019 de initiële basistraining hebben gevolgd, toen niet geheel zoals beoogd en noodzakelijk zijn opgeleid en bijscholing nodig hebben. Voor wat betreft medewerkers van de mobiele unit, hebben sommigen een beperkt aantal opfriscursussen mogen volgen. De Raad meent dat er aandacht moet zijn voor het kennisniveau van het personeel in het algemeen en ook specifiek op het gebied van vreemdelingendetentie.

A6 CPT - huisvesting

De aanbeveling is deels opgevolgd. De Raad constateert dat inbewaringgestelde vreemdelingen sinds 2021 in het vreemdelingendetentiecentrum worden gehuisvest. Er wordt geen gebruik meer gemaakt van de mogelijkheid om inbewaringgestelde vreemdelingen in de politiecellen te Philipsburg te huisvesten. Dit is volgens de Raad een verbetering in de bejegening van de vreemdeling. Vreemdelingen worden hierdoor niet meer aan een strafrechtelijk regime blootgesteld in de context van een bestuursrechtelijk ordemaatregel. Ook zijn er in het centrum meer recreatiemogelijkheden en is het personeel daar uitsluitend belast met vreemdelingenbewaring. De Raad stelt vast dat het detentiecentrum/grenslogies te Simpson Bay de vreemdeling ook meer privileges biedt zoals regelmatig toegang tot hun eigen telefoon en toegang tot een recreatieruimte. Binnen het detentiecentrum bestaat ook de mogelijkheid om een klein gezin te huisvesten als dit noodzakelijk is. Echter wordt in principe altijd getracht om kinderen ergens anders te plaatsen, wat de Raad een goed uitgangspunt vindt.

De Raad constateert, zo ook al in eerdere inspecties, dat het gebouw hard toe is aan renovatie en dat er sprake is van een onacceptabel veiligheidsproblematiek en onveilige omstandigheden. Het betreft hier problematiek op het gebied van brand, back-up stroom en het tekort aan personeel. Indien het niet geadresseerd wordt, kan het indien het mis gaat, grote gevolgen hebben voor zowel het aanwezige personeel als de aanwezige vreemdelingen. Dit kan volgens de Raad zo niet langer voortduren. Het voorgaande moet daarom met de grootst mogelijke prioriteit aangepakt worden. Voorts is in de praktijk de eerste etage van het gebouw ingericht om vreemdelingen die zijn opgehouden in het kader van een weigering aan de grens en inbewaringgestelde vreemdelingen samen te huisvesten. De Raad merkt hierbij wel op, vanwege het feit dat de faciliteit zowel als grenslogies als vreemdelingendetentiecentrum functioneert, dat vreemdelingen die zijn opgehouden dezelfde regime worden opgelegd als vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld. De Raad acht dit ongewenst. De voorzieningen die voor de renovatie zijn opgenomen in het plan van aanpak versterking grens kunnen een positieve rol hierin spelen. Hiervoor is wel een visie nodig van de minister die gedeeld en ondersteund wordt door de verschillende lagen binnen de IGD. De Raad verwacht dat de minister zijn rol in deze oppakt en dat het traject zo spoedig mogelijk in gang gezet wordt. Dit in het voordeel van alle vreemdelingen die in het gebouw worden gehuisvest alsmede het aldaar werkzaam personeel.

A7 CPT - Duur detentie

De aanbeveling is niet opgevolgd. De Raad stelt vast dat een maximale detentieduur wettelijk niet is vastgelegd. De noodzaak voor een wetswijziging in dit kader wordt niet als noodzakelijk geacht door de daartoe verantwoordelijken.

Vreemdelingen hebben wel zicht op uitzetting en hier wordt voortvarend naartoe gewerkt door de justitiële organisaties. De Raad is wel van mening dat een termijn voor de verwijdering op de verwijderingsbeschikking vermeldt dient te worden. Dit is in lijn met andere landen binnen het Koninkrijk. Het kan namelijk zorgen voor (nog) meer zicht op het vertrek en voor een voortvarende aanpak door de organisaties.

A8 CPT – Beoordeling onafhankelijk autoriteit

De aanbeveling is niet opgevolgd. Er vindt geen periodieke beoordeling van de detentie door een onafhankelijke autoriteit plaats.

A9 CPT - Vertaling beschikkingen

De aanbeveling is niet opgevolgd. De beschikkingen worden niet schriftelijk in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal vertaald. De beschikkingen in het kader van de verwijdering en de inbewaringstelling worden in het Nederlands opgesteld en de inhoud wordt door de immigratieambtenaren aan de vreemdeling mondeling toegelicht. Naast de vertaling van de beschikkingen merkt de Raad op dat er een discrepantie is in de beschikkingen ten aanzien van de termijn die vermeld wordt voor het instellen van beroep door de vreemdeling tegen de beschikking. Deze verschilt in de twee beschikkingen, namelijk de verwijderingsbeschikking en de beschikking van inbewaringstelling. Dit terwijl er een vaste termijn is gegeven voor beroep. Aangezien de IGD reeds bezig is de modelformulieren te herzien doet de Raad hier geen aparte aanbeveling over. De Raad vraagt hier wel de nodige aandacht voor zodat de juiste termijn gehanteerd wordt.

V2 CPT - instellen van beroep

De Raad constateert dat vreemdelingen beroep kunnen instellen tegen een verwijderingsbeschikking en een beschikking van inbewaringstelling. Dit kan leiden tot opschorting van de beschikking.

3.2.3.2 Sturing op aanbevelingen CPT

De overheid gaf in haar reactie op de aanbevelingen van het CPT aan dat er maatregelen zouden worden getroffen om volledig te kunnen voldoen aan de internationale normen met betrekking tot de detentie van ongedocumenteerde vreemdelingen. Zo werd er verwezen naar de geplande renovatie die een aantal van de zorgen van het CPT zouden wegnemen. Zoals aangegeven is deze geplande renovatie gestagneerd, wat betekent dat sommige aanbevelingen niet zijn opgevolgd. De Raad meent dat dit deels te wijten is aan een gebrek aan strategische visie, wat negatief doorwerkt in de mogelijkheid tot sturing binnen de IGD. Ook ontbreekt het doorpakken op en de sturing voor wat betreft het investeren in opleidingen voor de medewerkers van het detentiecentrum. De Raad is zich er echter van bewust dat dit een breder probleem is binnen de IGD en justitie.

De Raad constateert dat er actief gestuurd is door het ministerie en de IGD met betrekking tot het waarborgen van de manier waarop de veiligheidsfouillering plaatsvindt en ook op de inventarisatie met betrekking tot mogelijke wetswijzigingen in het kader van de maximale duur van de inbewaringstelling.

De Raad verwacht dat het aanstellen van een nieuwe wnd. directeur IGD in 2023 bij zal dragen aan de sturing binnen de IGD en verdere opvolging van de nog openstaande aanbevelingen. Ook het invullen van de functie van beleidsmedewerker zou hierbij een belangrijke rol kunnen spelen.

3.3 Conclusie

Hoofdvraag

In hoeverre worden vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring conform vastgestelde normen humaan bejegend door de betrokken justitiële organisaties? En in hoeverre zijn de aanbevelingen van het CPT hierover opgevolgd?

Uit de inspectie blijkt dat vreemdelingen tijdens vreemdelingenbewaring door de betrokken justitiële organisaties in het algemeen humaan worden behandeld volgens (inter)nationale wet- en regelgeving en vastgestelde normen. Voorts blijkt wel dat niet alle aanbevelingen van het CPT zijn opgevolgd. Van de negen aanbevelingen zijn er twee opgevolgd, vier deels opgevolgd en drie niet opgevolgd. De Raad wijst op de volgende punten.

Zoals aangegeven, houdt een goede bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen niet alleen in dat de overheid zich aan de geschreven normen en vastgestelde regels houdt, maar dat er een voortdurend streven is naar verbetering door het herijken van wetten, regelingen en procedures op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en veranderingen in kenmerken van personen in detentie in een gesloten omgeving. Het is ook de positieve intentie waarmee, de menswaardige manier waarop met iemand wordt omgegaan die het verschil maakt tussen goed bejegenen en het voldoen aan rechten en plichten⁵¹. Namelijk het niet onderwerpen aan enige vorm van ontbering of beperkingen naast die welke een onvermijdelijk gevolg zijn van die detentie. Of hieraan wordt voldaan heeft de Raad getoetst door middel van de aspecten dagelijkse bejegening, veiligheid, het opleggen van minimale beperkingen, rechtsburgerschap en het zicht op vertrek. Het feit dat er discussies plaatsvinden ten aanzien van wetgeving en dat de werkprocedures van de IGD worden gewijzigd aan de hand van rechterlijke inzichten en aanbevelingen gedaan door het CPT toont aan dat er oog is voor het herijken van wetten en procedures voor verbetering van de manier waarop personen worden bejegend tijdens vreemdelingenbewaring. Hoewel aandacht goed is, wijst de Raad erop dat daadwerkelijk actie daarop moet volgen om structurele verbeteringen te kunnen bewerkstelligen. Bovendien kenmerkt de dagelijkse bejegening zich door het bieden van gepaste activiteiten, het voorzien in geschikte maaltijden, het voldoen aan de medische behoeften van de vreemdeling en het opleggen van minimale beperkingen voor zover mogelijk, zoals toegang verstrekken tot de mobiele telefoons buiten de daarvoor bestemde tijden. Voorts werken de organisaties voortvarend richting het vertrek van een inbewaringgestelde vreemdeling. De knelpunten op het gebied van mandatering, het trainen van personeel en de veiligheid van de vreemdelingen en het personeel vergen wel de nodige aandacht. Het gebrek aan personeel leidt tot een onhoudbare situatie en de Raad wijst erop dat hiervoor zo spoedig als mogelijk een oplossing gevonden moet worden. De Raad staat graag nog specifiek stil bij de (veiligheids)omstandigheden waaronder de vreemdelingen verblijven in het detentiecentrum en ook het personeel structureel moet werken. De onveilige situatie heeft momenteel geen gevolgen voor specifiek de bejegening van de vreemdelingen door het personeel, maar wel voor de veiligheid van de vreemdelingen en het personeel.

⁵¹ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan.

Uiteraard meent de Raad dat een vreemdeling in alle omstandigheden, ook die aangaande het personeel, juist bejegend moeten worden. Dat stond ook voorop in deze inspectie en blijkt ook zo bij het personeel. Toch wil de Raad stilstaan bij de inspanningen van het (overbelaste) detentiepersoneel. Dit doordat zij bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de inbewaringgestelde vreemdelingen in de gelegenheid worden gesteld om via hun eigen telefoon contact met de buitenwereld te hebben. Het toont de positieve intentie en de menswaardige manier waarop met de vreemdelingen wordt omgegaan. De Raad constateert dat ondanks de omstandigheden waarmee het personeel dagelijks worden geconfronteerd en die kunnen leiden tot ongenoegen en frustratie, de vreemdelingen – terecht - in het algemeen humaan worden behandeld, voor zover mogelijk binnen de bestaande wettelijke kaders.

Tijdens de inspectie werd het de Raad snel duidelijk dat de omstandigheden waaronder het personeel zijn werkzaamheden uitvoert als onmenselijk en onveilig kunnen worden beschouwd. Om deze urgente situatie snel aan te pakken heeft de Raad nog voor het einde van dit onderzoek de minister hierover aangeschreven en gevraagd om onmiddellijke oplossingen. De Raad zal de ontwikkelingen op dit gebied nauw blijven volgen.

De Raad concludeert ook dat het niet opvolgen van eerder gedane aanbevelingen door de Raad en het CPT negatieve gevolgen heeft voor de dienstverlening van de IGD op verschillende gebieden. De Raad roept de minister op om erop te sturen dat opvolging van deze aanbevelingen zo snel mogelijk plaatsvindt.

3.4 Aanbevelingen

De Raad heeft met zijn inspectie inzicht gegeven in de bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen in Sint Maarten en in de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen van het CPT in het kader van vreemdelingenbewaring. De Raad heeft een aantal knelpunten geconstateerd op het gebied van vreemdelingenbewaring en doet een aantal aanbevelingen aan de minister van Justitie ter verbetering:

- *Draag zorg voor een wettelijke grondslag voor het ophouden van vreemdelingen.*
- *Draag zorg voor een (nieuw) besluit mandaatregeling voor immigratieambtenaren voor het nemen van beslissingen inzake toelating aan de grens.*
- *Draag zorg voor een besluit mandaatregeling voor immigratieambtenaren voor het toetsen van de maatregel van inbewaringstelling.*
- *Draag zorg dat de maatregel van inbewaringstelling alleen toegepast wordt overeenkomstig wet- en regelgeving daarover.*
- *Introduceer een regeling van (kosteloze)rechtkundige bijstand voor de in bewaring gestelde vreemdelingen. Overweeg bijvoorbeeld of aanpassing van het Landsbesluit Kosteloze Rechtskundige Bijstand gewenst is om ook in het kader van bewaring vreemdelingen gratis bijstand te verlenen.*
- *Draag zorg voor voltooiing van het proces van het vastleggen van de werkprocedures van de IGD.*
- *Draag zorg dat de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen worden getroffen in het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*
- *Draag zorg voor het werven van personeel ten behoeve van het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*

- *Draag zorg voor de renovatie van het gebouw van het vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies.*
- *Draag zorg voor de (volledige) opvolging van de nog niet/ deels opgevolgde aanbevelingen van het CPT.*

De Raad herhaalt de volgende aanbevelingen uit eerdere rapporten aan de minister van Justitie:

- *Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslisprijktijk betreffende toelatingsweigering.⁵²*
- *Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij de toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.⁵³*
- *Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.⁵⁴*
- *Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.⁵⁵*

⁵² Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁵³ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁵⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁵⁵ Raad voor de rechtshandhaving (2017). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek.

Bijlage 1. Wettelijk kader, beleid en relevante ontwikkelingen

In dit bijlage wordt een kort overzicht gegeven van de relevante wet- en regelgeving en beleid en andere relevante ontwikkelingen.

Wet- en regelgeving en beleid

Wet- en regelgeving en afspraken

Internationaal

*Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*⁵⁶

In artikel 2, lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt aangegeven dat landen ervoor moeten zorgen dateen ieder wiens rechten of vrijheden worden geschonden een effectief rechtsmiddel ter beschikking heeft, zelfs indien de schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

In artikel 9, eerste en vierde lid, staat dat eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand onderworpen zal worden aan willekeurige arrestatie of detentie. Verder mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op gronden en volgens procedures die bij de wet zijn vastgesteld. Voorts heeft eenieder die door arrestatie of detentie van zijn vrijheid is beroofd, het recht zich tot een rechter te wenden, opdat deze onverwijld over de rechtmatigheid van zijn detentie kan beslissen en zijn invrijheidstelling kan bevelen als de detentie niet rechtmatig is.

Vervolgens is er in artikel 10, eerste lid, van hetzelfde verdrag opgenomen dat alle personen die van hun vrijheid zijn beroofd human behandeld moeten worden en met respect voor de inherente waardigheid van de mens.

*Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*⁵⁷

Het voornoemde is ook deels opgenomen in artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarin staat ook dat een eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. En dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in een aantal gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. Deze gevallen worden in het artikel verder gespecificeerd. Voor deze inspectie is het volgende geval relevant:

“In het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.”

*Internationaal Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing*⁵⁸

Het Internationale Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing geeft richtlijnen voor de overheid voor de humane behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd. De onderzoeken en aanbevelingen van het CPT berusten hierop.

⁵⁶ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966.

⁵⁷ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950.

⁵⁸ Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing, New York, 10-12-1984.

*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*⁵⁹

Deze beginselen zijn van toepassing op de bescherming van alle personen die onder enige vorm van detentie of vrijheidsbeneming vallen. Deze resolutie bevat in totaal 39 beginselen die specifiek gericht zijn op de bescherming van alle personen die onder eender welke vorm van detentie of vrijheidsbeneming vallen. Het eerste beginsel stelt dat alle personen onder enige vorm van detentie of vrijheidsbeneming op een humane manier en met respect voor de inherente waardigheid van de mens moeten worden behandeld. Andere beginselen bevatten verwijzingen naar de eerder genoemde verdragen. Het zesde beginsel verwijst bijvoorbeeld naar het feit dat niemand onder welke vorm van detentie of gevangenschap dan ook mag worden onderworpen aan foltering of aan wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Koninkrijk

*Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba*⁶⁰

Artikel 10 van deze Rijkswet bepaalt dat de minister van Justitie buitengewone agenten van politie (bevoegd tot de opsporing van bepaalde, meestal een beperkt aantal of een specifieke groep, strafbare feiten) kan aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan. Voorts bepaalt de Rijkswet in het tweede lid van artikel 10 dat deze buitengewone agenten van politie over de bevoegdheden beschikken zoals genoemd in artikel 13 van dezelfde Rijkswet voor zover dat in hun aanstellingsbesluit is bepaald. De ambtsinstructie is van toepassing.

Verder staat in artikel 14 dat de landen onderling een regeling houdende een ambtsinstructie voor de politie dienen te treffen, die regels bevat ter uitvoering van de artikelen 12 en 13.

Het eerste lid van artikel 13 geeft de bevoegdheid aan de ambtenaar van politie om in de rechtmatige uitoefening van zijn taak geweld te gebruiken of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken tegen personen. Deze bevoegdheid kan worden toegepast wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de hieraan verbonden gevaren, rechtvaardigt en het doel niet op andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

Volgens artikel 13, vierde lid, van de Rijkswet Politie is de ambtenaar van politie (lees ook buitengewoon agent van politie) aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bevoegd tot het onderzoek aan de kleding van personen bij de uitoefening van een hem wettelijk toegekende bevoegdheid of bij een handeling ter uitvoering van de politietaak. Deze bevoegdheid kan de ambtenaar uitoefenen indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat onmiddellijk gevaar dreigt voor het leven of veiligheid van de ambtenaar zelf of van derden en het onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar.

*Onderlinge regeling vreemdelingenketen*⁶¹

De onderlinge regeling vreemdelingenketen regelt de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op het gebied van de vreemdelingenketen. Belangrijke punten hierin zijn het toezicht op en de terugkeer van vreemdelingen, de informatie uitwisseling tussen de landen en de kwaliteit en professionaliteit van de ambtenaren in de vreemdelingenketen.

⁵⁹ UN. General Assembly (43rd sess.: 1988-1989). Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment: resolution / adopted by the General Assembly.

⁶⁰ Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 337.

⁶¹ Onderlinge regeling Curaçao, Sint Maarten en Nederland ex art. 38, eerste lid, Statuut [...] (samenwerking op het gebied van vreemdelingenketen), Stb. 2010, 387.

Lokaal

*Staatsregeling*⁶²

Volgens artikel 27, eerste lid onder f, van de Staatsregeling van Sint Maarten heeft eenieder recht op persoonlijke vrijheid. En mag niemand van zijn vrijheid worden ontnomen, dan bij wettelijke regeling (in dit geval betreft het de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU)) in geval van onder andere de rechtmatige detentie van personen en ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen of hun verblijf onrechtmatig te verlengen.

*Landsverordening Toelating en Uitzetting*⁶³

De LTU bevat onder meer de bevoegdheid om vreemdelingen die hier niet mogen verblijven van het grondgebied te verwijderen (artikel 19) of uit te zetten (artikel 15). Verwijdering geschiedt door de minister van Justitie en uitzetting door de Procureur-Generaal. Verder kan in het kader van de verwijdering of uitzetting op grond van deze landsverordening bepaald worden dat de vreemdeling in bewaring gesteld moet worden indien deze een gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde vrees bestaat dat de betrokkene zal trachten zich aan zijn vertrek te onttrekken.

Op grond van artikel 22a, eerste lid, van de LTU worden bij landsbesluit personen aangewezen die met het toezicht op de naleving van de landsverordening worden belast. Een zodanig landsbesluit wordt bekendgemaakt in de Landscourant.

Deze personen zijn de ontschepingsambtenaren. Volgens artikel 1 van het Toelatingsbesluit moet onder ontschepingsambtenaar worden begrepen de met de controle op de toelating belaste politieambtenaar of ambtenaar der immigratie.⁶⁴

*Landsverordening Identificatieplicht*⁶⁵

De Landsverordening Identificatieplicht bepaalt in artikel 1, derde lid, dat iedere persoon vanaf 12 jaar verplicht is desgevraagd terstond een identiteitsdocument ter inzage te verstrekken aan de opsporingsambtenaren, bedoeld in de artikelen 184 en 185 van het Wetboek van Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de toepassing en handhaving van (onder meer) de LTU.

*Wetboek van Strafvordering van Sint Maarten (WvSv)*⁶⁶

In het kader van strafrecht gelden de strafrechtelijke bevoegdheden van staande houden en aanhouden. Op grond van artikel 72, eerste lid, van het WvSv is iedere opsporingsambtenaar bevoegd van de *verdachte* een opgave van zijn naam, voornamen, geboortedatum, adres en woon- of verblijfplaats te vorderen en hem daartoe staande te houden. De verdachte is verplicht aan de vordering te voldoen. In geval van ontdekking op heterdaad van enig strafbaar feit is ieder bevoegd de *verdachte* aan te houden, zo staat in artikel 73 eerste lid WvSv.

Volgens artikel 184 zijn de ambtenaren van politie, de ambtenaren van de Landsrecherche zoals daarin bij wettelijke regeling is voorzien en de buitengewone agenten van politie, voor zover deze daartoe zijn aangesteld, met de opsporing van strafbare feiten belast. Artikel 185 bepaalt dat met de opsporing van strafbare feiten ook belast zijn zij, aan wier waakzaamheid bij of krachtens bijzondere wettelijke regelingen de handhaving of de zorg voor de naleving daarvan of de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten is toevertrouwd.

⁶² Staatsregeling van Sint Maarten, AB 2010, GT no. 1.

⁶³ Landsverordening houdende regeling van de toelating tot en de uitzetting uit Sint Maarten, AB 2013, GT no. 498.

⁶⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2014). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

⁶⁵ Landsverordening houdende bepalingen inzake de identificatieplicht. AB 2015, no.9.

⁶⁶ Landsverordening van 5 november 1996 houdende vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering. AB 2015, no. 9

*Toelatingsbesluit*⁶⁷

Op grond van artikel 2, vierde lid, kan door of namens de minister aan toeristen die als ongewenst worden beschouwd, de binnenkomst worden geweigerd of een langer verblijf in Sint Maarten worden ontzegd. Ten aanzien van deze beslissing kan niet in beroep worden gegaan. Volgens artikel 13 onder a, hebben ontschepingsambtenaren meerdere bevoegdheden, waaronder die om inzage te vorderen van de identiteitsdocumenten van de opvarenden van een schip of luchtvaartuig en deze tijdelijk in te nemen.

*Organisatiebesluit Justitie*⁶⁸

Middels een wijziging van het Organisatiebesluit in 2021 werd de IGD onderverdeeld in: een sectie ondersteuning, sectie compliance, sectie toelating en verblijf en een sectie grensbewaking. De laatstgenoemde sectie bestaat uit: een unit mobiele opsporing en toezicht, een unit IGD-detentie en een unit informatie

*Landsbesluit ambtenaren van de immigratie*⁶⁹

In dit landsbesluit staat dat ambtenaren van de immigratie tot taak hebben toezichthoudende en administratieve werkzaamheden te verrichten welke verband houden met het uitoefenen van controle op het vreemdelingenverkeer en op de naleving van de wettelijke bepalingen dienaangaande, alsmede met de grensbewaking in Sint Maarten, een en ander namens de daarmee belaste politieambtenaren van het Korps Politie Sint Maarten. Daarnaast zijn de ambtenaren bevoegd om op te treden als algemeen opsporingsambtenaar (ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak – bevoegd tot opsporing van alle strafbare feiten) en als ontschepingsambtenaar (de met controle op de toelating belaste politieambtenaar of ambtenaar der immigratie) voor zover zij met deze hoedanigheden zijn bekleed en met inachtneming van de door de minister vastgestelde ambtsinstructie.

*Ambtsinstructie voor de politie en de buitengewone agenten van politie*⁷⁰

De veiligheidsfouillering en het aanleggen van handboeien (vrijheidsbeperkende middel) is in de ambtsinstructie geregeld. In de ambtsinstructie worden er eisen gesteld aan onder meer het gebruik van handboeien en vuurwapens, het fouilleren van personen en het gebruik van geweld. Artikel 31, eerste lid, van de ambtsinstructie bepaalt dat de ambtenaar bevoegd is om een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd ten behoeve van het vervoer de handboeien aan te leggen. Artikel 33 bepaalt dat de veiligheidsfouillering plaatsvindt door oppervlakkig aftasten van de kleding. In hoofdstuk 6 zijn er bepalingen opgenomen specifiek over hulpmiddelen ten behoeve van de feitelijke verwijdering of uitzetting van vreemdelingen. Voorts zijn in hoofdstuk 8 maatregelen jegens ingeslotenen opgenomen.

⁶⁷ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 7, zesde lid, 8, eerste lid, 11, eerste lid, 20 en 21, eerste lid, van de Landsverordening toelating en uitzetting. AB 2013, GT no. 499.

⁶⁸ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 20e december 2021 tot wijziging van het Organisatiebesluit Justitie in verband met de introductie van het in de bijlage opgenomen Functieboek Justitie, Ab. 2021, No. 78

⁶⁹ Landsbesluit van de Regering van Sint Maarten houdende regels omtrent de instelling van vreemdelingendiensten en de taak en organisatie van de ambtenaren van de immigratie Landsbesluit ambtenaren van de immigratie. AB 2017, GT nr. 21.

⁷⁰ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende de ambtsinstructie voor de politie en de buitengewone agenten van politie en regels met betrekking tot de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden onderworpen voor Sint Maarten. AB 2011, GT no. 2.

Rechtspositiebesluit politie Sint Maarten⁷¹

In dit besluit wordt aangegeven dat naast de Landsrecherche ambtenaren van de Grensbewaking van de Immigratie Dienst, eveneens de kwalificatie van ambtenaren van politie toekomt, terwijl afzonderlijke rechtspositieregelingen niet gewenst zijn. En dat dientengevolge de aanzet is gevolgd om één rechtspositionele regeling voor ambtenaren van politie te concipiëren.

Beleid

Toelatingsbeleid

Richtlijnen van de minister van Justitie⁷²

De Richtlijnen van de minister van Justitie (hierna: Richtlijnen) geven invulling voor de toepassing van de LTU en het Toelatingsbesluit en dan onder meer voor de onderwerpen verwijdering, uitzetting en de in bewaringstelling in dat kader. De Richtlijnen zijn op 29 april 2021 op bepaalde punten gewijzigd. Er hebben echter geen wijzigingen plaatsgevonden voor wat betreft het uitzetten, verwijderen en in bewaringstelling van vreemdelingen.

Verwijdering, uitzetting en bewaring

Beleid en algemene procedures over het verwijderen, uitzetten en de mogelijkheid van in bewaring stellen van vreemdelingen staan in de Richtlijnen opgenomen. Er staat dat de maatregelen van toezicht hun grondslag vinden in de regelgeving en jurisprudentie en dat de maatregelen onder meer de identificatieplicht en de kennisgeving van wijziging woon- en verblijfplaats in Sint Maarten betreffen. Verder betreffen ze de vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen, het vreemdelingrechtelijke staande houden, het ophouden en het ongewenst verklaren van een vreemdeling.

Het vreemdelingrechtelijke staande houden dient ter controle van de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van de vreemdeling. Het oponthoud dient in het kader van een identiteitsonderzoek en onderzoek naar het verblijfsrecht van de vreemdeling. En het ongewenst verklaren heeft ten doel bepaalde vreemdelingen aan wie het niet langer is toegestaan in het land te verblijven, uit het land te weren.

De maatregel van inbewaringstelling is een maatregel van vrijheidsontneming en kan worden toegepast in het kader van uitzetting of verwijdering wanneer de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde, publieke rust/veiligheid of de goede zeden dan wel in geval er gegronde vrees bestaat dat de betrokkene zich aan de verwijdering/uitzetting zal onttrekken. Het dient alleen te worden toegepast als dit onvermijdelijk is (ultimum remedium) en geen lichtere maatregel (bijvoorbeeld een meldplicht) mogelijk is. Dit overeenkomstig internationale wetgeving en conventies over de rechten van de mens.

Personeelsbeleid

De Raad heeft in meerdere onderzoeken gewezen op het ontbreken van een rechtspositiebesluit en op hoe deze kan bijdragen aan een verbetering van het personeelsbeleid binnen justitie. Hiertoe zijn ook aanbevelingen gedaan. Er is sinds 2023 een nieuw rechtspositiebesluit voor de ambtenaren van

⁷¹ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 22ste december 2023 houdende regels over de rechtspositie van ambtenaren van politie (Rechtspositiebesluit politie Sint Maarten), AB. 2023, no. 66.

⁷² Richtlijnen van de minister van justitie van sint maarten met betrekking tot de toepassing van de Landsverordening toelating en uitzetting (PB 1966, nr. 17), zoals gewijzigd, en het Toelatingsbesluit (PB 1985, nr. 57), zoals gewijzigd.

grensbewaking van de Immigratie Dienst. Ook heeft de Raad in het vervolgonderzoek naar grenscontrole op het personenverkeer uit 2017⁷³ geconstateerd dat er binnen de IGD geen sprake was van een eenduidig personeelsbeleid.

Integriteitsbeleid

Artikel 7 van het Landsbesluit ambtenaren van de immigratie bepaalt dat een eed moet worden afgelegd door de ambtenaren voordat ze hun functie uitoefenen. Verder zijn er gedragsregels opgenomen in de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (hoofdstuk VII) die van toepassing zijn op alle ambtenaren.

Plan van aanpak versterking grenstoezicht

Er is een plan van aanpak opgesteld door de IGD in het kader van het Protocol inzake de versterking van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk⁷⁴ die ook relevant is voor deze inspectie.⁷⁵ Op basis van dit protocol worden er gelden beschikbaar gesteld voor grensgerelateerde investeringen.

Relevante ontwikkelingen

Vreemdelingrechtelijke staande houden en ophouden in BES en Curaçao

Wet toelating en uitzetting BES⁷⁶

De wetgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kent specifiek de bevoegdheden staande houden en ophouden in het kader van grensbewaking en vreemdelingentoezicht. In artikel 22d, eerste lid, van de Wet toelating en uitzetting BES zijn de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

In het kader van toegang is in dezelfde wet in artikel 2o aangegeven dat de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd kan worden verplicht zich *op te houden* in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats (lid 1). Ook is bepaald dat een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek (lid 2). Voorts kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het tweede lid, geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen (lid 3).

Rapport Raad: Vreemdelingenbewaring Curaçao⁷⁷

In 2020 verrichte de Raad een inspectie naar vreemdelingenbewaring in Curaçao. In het rapport werd over vreemdelingrechtelijke staande houding het volgende vermeld:

“Uit onderzoek blijkt dat de politie ter uitvoering van de toezichtstaken vreemdelingen staande houden ter vaststelling van hun identiteit en verblijfstitel in Curaçao. De bevoegdheid om identificatie van de vreemdelingen te vragen vindt zijn grondslag in de Landsverordening Identificatieplicht. (...) De

⁷³ Raad voor de Rechtshandhaving (2017). Grenscontrole op het personenverkeer in Sint maarten. Een vervolgonderzoek.

⁷⁴ Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk van 05-02-2021.

⁷⁵ Deze is door de Raad bij de IGD opgevraagd, maar niet ontvangen.

⁷⁶ Wet toelating en uitzetting BES, BWBR0028571.

⁷⁷ Raad voor de rechtshandhaving (2020). Vreemdelingenbewaring in Curaçao. Een onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de bejegening van inbewaringgestelde vreemdelingen in Curaçao.

Herziene Instructies aan de Gezaghebbers 2006 vermeldt dat de opsporingsambtenaren op grond van dit artikel de bevoegdheid hebben eenieder staande te houden.”

De Raad constateerde dat volgens de HIG de bevoegdheid tot staande houding afgeleid wordt van de bevoegdheid neergelegd in de landsverordening identificatieplicht om de vreemdeling naar zijn identiteit te vragen. De Raad acht het wenselijk dat een expliciete regeling in het leven wordt geroepen om vreemdelingen in het kader van het toezicht op de bepalingen van de LTU staande te houden. De Raad deed daarom een aanbeveling aan de minister om in Curaçao zorg te dragen voor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor het staande houden en het ophouden van vreemdelingen.

Voorts is in dat rapport over ophouden aangegeven:

“Ter verificatie van de verblijfsstatus of ter uitvoering van de vreemdelingenbewaring wordt een vreemdeling overgebracht naar de politiewacht, te weten het kantoor van de Vreemdelingenpolitie. De vreemdeling wordt na de aankomst bij de politiewacht in de daarvoor corresponderende cel opgehouden. De Herziene Instructies Gezaghebbers 2006 (HIG) vermeldt onder paragraaf 9.2. dat de maatregelen van toezicht hun grondslag vinden in de regelgeving en literatuur. Als voorbeeld hiervan worden onder meer de vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen, de staande houding en de ophouding genoemd. Volgens de HIG duurt de vrijheidsbeneming (“ophouden”) maximaal 6 uur waarbij de nachtelijke uren niet worden meegeteld.”

De Raad constateert dat de ophouding van de vreemdeling niet (expliciet) in de wet is geregeld. Slechts de HIG vermeldt dat een vreemdeling opgehouden kan worden ter vaststelling van zijn identiteit en zijn verblijfsrecht. De Raad acht ook hier een bestuursrechtelijke voorziening wenselijk.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Volgens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming in Nederland houdt goede bejegening van ingeslotenen niet alleen in dat er door de overheid aan de geschreven normen en regels wordt gehouden, maar dat er een voortdurend streven is naar verbetering door het herijken van wetten, regelingen en procedures op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten en veranderingen in kenmerken van personen in detentie in een gesloten omgeving.⁷⁸ Het is ook de positieve intentie waarmee, de menswaardige (humane) manier waarop met iemand wordt omgegaan, namelijk het niet onderwerpen aan enige vorm van ontbering of beperkingen naast die welke een onvermijdelijk gevolg zijn van die detentie.

Raad en CPT

Het onderwerp vreemdelingenbewaring is al eerder in inspecties van de Raad zijdelings aan de orde geweest, waaronder in een inspectie naar het detentiewezen.⁷⁹ In het kader van deze inspectie onderzocht de Raad in 2019 niet alleen de Point Blanche gevangenis en huis van bewaring, het *Miss Lalie Center* (jeugd rehabilitatie centrum) en de politiecellen in Philipsburg, maar had hij ook de intentie om het grenshospitium (vreemdelingendetentiecentrum/grenslgies) bestemd voor vreemdelingen te inspecteren. Op dat moment kon de Raad echter de aanbevelingen van het CPT uit 2014⁸⁰ hierover niet toetsen, omdat het gebouw niet functioneerde als

⁷⁸ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan.

⁷⁹ Raad voor de rechtshandhaving (2019). De Pointe Blanche gevangenis en huis van bewaring, het Miss Lalie Center, de politiecellen in Philipsburg en het grenshospitium in Simpson Bay. Rapport van Bevindingen 2019.

⁸⁰ De Raad merkt hierbij op dat de aanbevelingen van het CPT uit 2014 werden gedaan in de context van het feit dat het gebouw tijdelijk werd gebruikt als detentiefaciliteit voor gevangenen en niet als grenshospitium voor migranten. Deze aanbevelingen worden dan ook niet meegenomen in het huidige onderzoek.

vreemdelingendetentiecentrum, noch als huis van bewaring en er op die locatie in dat kader niemand werd gehuisvest. Vreemdelingen werden toen in bewaring gesteld in de politiecellen te Philipsburg. De Raad gaf aan dat zodra de locatie weer functioneerde, de Raad opnieuw een bezoek zou afleggen.

Het gebouw is sinds 2021 weer in gebruik genomen als vreemdelingendetentiecentrum en grenslogies. In 2022 deed het CPT opnieuw inspectie naar het detentiewezen in Sint Maarten. In het rapport dat in 2023 door het CPT gepubliceerd werd, is er aandacht gevraagd voor de detentie van vreemdelingen in het gebouw te Simpson Bay en zijn er in dat kader aanbevelingen gedaan.⁸¹ Onderhavige inspectie is de eerste inspectie van de Raad sinds het gebouw weer in gebruik is genomen.

Multidisciplinaire controles

In 2022 is er aandacht in de media geweest voor de multidisciplinaire controles en de manier waarop deze werden uitgevoerd. Eén parlementariër gebruikte de termen “*heavy handed*” en “*shock and fright*” en vroeg om een meer humane aanpak tijdens de controles.⁸²

In het reviewrapport uit 2023 van de Raad over mensenhandel en mensensmokkel zijn de multidisciplinaire controles die samen door het ministerie van Justitie (IGD), ministerie van Toerisme Economische zaken, vervoer en telecommunicatie en ministerie van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid worden uitgevoerd beschreven.⁸³ Er wordt aangegeven dat deze controles minder regelmatig en minder grootschalig dan voorheen het geval was plaatsvonden. Dit door protesten die waren gerezen vanuit het bedrijfsleven over de aard en omvang van de controles. De overheid heeft toen een tijdelijke aanpassing ingesteld om de sector tijd te geven om de noodzakelijke maatregelen te treffen en hun zaken beter op orde te krijgen.

Verder maakt het OM geen actief deel uit van dit soort controles. Wel gaven ze mee dat het bij dit soort gezamenlijke controles vanuit het oogpunt van mensenhandel niet (primair) gaat om een zoektocht naar personen zonder legale titel om deze vervolgens uit te zetten (wat wel een consequentie kan zijn van de controles). Het gaat primair om het opvangen van signalen van mensenhandel en de juiste benadering van de slachtoffers (die vaak illegaal zijn) om relevante informatie te kunnen krijgen, aldus het rapport.

⁸¹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2023). Report to the Government of the Netherlands on the periodic visit to the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 25 May 2022.

⁸² [Grisha concerned about ‘heavy-handed’ approach of recent joint Immigration controls - 721news.com | Sint Maarten News | SXM News](#)

⁸³ Raad voor de rechtshandhaving (2023) Vervolgonderzoek Mensenhandel/mensensmokkel.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 2G | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

December 2024