



# Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten



# Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Mei 2014



# Inhoudsopgave

<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting, aanbevelingen en slotoverwegingen</b>	<b>9</b>
<b>Summary, recommendations and final considerations</b>	<b>15</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>22</b>
1.1 Aanleiding	23
1.2 Definitie en doelstelling	24
1.3 Onderzoeksvraag	24
1.4 Normenkader	25
1.5 Afbakening	26
1.6 Onderzoeksaanpak en -methode	26
1.7 Leeswijzer	26
<b>2. Onderzoeksresultaten</b>	<b>29</b>
2.1 Inrichting van grenscontrole volgens wetten, regelingen en plannen	29
2.2 Inrichting van grenscontrole in de praktijk	30
2.2.1 Organisatie grensbewakingsorganisatie IGD	30
2.2.2 Bevoegdheid grensbewakingsambtenaar	33
2.2.3 Grensbewaking op de luchthaven	34
2.2.4 Backoffice	36
2.2.5 Besluitvorming toegangsweigering	37
2.2.6 Grensbewaking binnenwateren, territoriale zee en havens	38
2.2.7 Samenwerking	39
2.3 Bestrijding mensenhandel- en mensensmokkel	42
2.3.1 Wettelijk kader en plannen	42
2.3.2 Bestrijding in de praktijk en resultaten	43
<b>3. Analyse</b>	<b>46</b>
<b>Bijlagen</b>	
I Diverse tabellen	53
II De organisatiestructuur van KPSM	54
III De organisatiestructuur van de Kustwacht	55
IV Geïnterviewde functionarissen	56



## Gebruikte afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Border Management System
BTA	Brooks Tower Akkoord
CBA	Criminaliteitsbeeld Analyse
Doc2	Verdiepingscursus onderzoek en verificatie documenten
EU	Europese Unie
FMS	Foreign Management System
IGD	Immigratie- en grensbewakingsdienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting
MIND	Mobile Interpol Network Device
MoU	Memorandum of Understanding
OM	openbaar ministerie
PAF	Police Aux Frontière
PJIAE	Princess Juliana International Airport
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
TIP	Trafficking in Persons
UV	Ultra Violet
VN	Verenigde Naties
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatie Centrum





## Voorwoord

Voor u ligt het achtste inspectierapport van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad). In zijn Jaarplan 2013 heeft de Raad vastgelegd welke onderzoeken in 2013 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft de grenscontrole op het personenverkeer.

De inspectie vond tegelijkertijd plaats in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in Sint Maarten de documentcontrole na de staatkundige veranderingen adequaat is opgepakt, maar dat bij de grenscontrole de aandacht meer kan uitgaan naar het onderkennen van verdachte situaties en gedrag. Tevens kunnen enige organisatorische verbeteringen bij de grensbewakingsorganisatie doorgevoerd worden en verdient het maritiem toezicht aandacht. Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking betrokken diensten, organisaties en tussen de landen in het Koninkrijk kunnen verbeterd worden.

De Raad bedankt de betrokken organisaties en personen die zijn geïnterviewd voor hun bijdrage aan het onderzoek. Met name de grensbewakingsmedewerkers wilden graag hun ervaringen met de Raad delen.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport zal bijdragen aan een verbetering van de grensbewaking in Sint Maarten.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. J.J. van Eck, voorzitter  
Mr. G.H.E. Camelia en  
Mr. F.E. Richards.



## Samenvatting en aanbevelingen

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in 2013 in de landen die onder zijn bevoegdheid vallen een inspectie uitgevoerd naar het personenverkeer.

Grenscontrole dient ertoe om te controleren wie het land in- en uitreist en of de persoon aan de voorwaarden voldoet. Goed uitgevoerde grenscontrole kan illegale migratie voorkomen en ervoor zorgdragen dat ongewenste vreemdelingen het land niet kunnen binnenkomen. Om diverse redenen is een onderzoek hiernaar voor Sint Maarten van belang.

Sint Maarten is door zijn relatieve welvaart een aantrekkelijk land voor illegale immigranten uit omliggende landen. Door de aanwezigheid van een internationale luchthaven en de vele baaien biedt Sint Maarten legio gelegenheden personen of goederen aan land te brengen.

De gevolgen van een haperende grensbewaking zijn onder meer stijgende kosten voor openbare werken, gezondheidszorg, sociale zekerheid, veiligheid en niet in de laatste plaats overbevolking. Het grote aanbod van goedkope ongedocumenteerde arbeidskrachten werkt werkloosheid, met name onder jongeren, in de hand en beperkt de inkomsten voor de staatskas.

Om de hiervoor vermelde redenen is de inrichting en uitvoering van de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten geïnspecteerd, waarbij zowel de grensbewaking op de luchthaven als in de binnenwateren, de territoriale zee en havens aan de orde is gekomen. Ook is beschreven hoe de bevoegdheid tot het uitoefenen van grenscontrole en de besluitvorming van de toegangsweg in de wetten, regelingen en plannen en in de praktijk is geregeld. Verder is de samenwerking getoetst tussen de diensten en organisaties die betrokken zijn bij de grensbewaking en de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk. Tot slot is gekeken naar de bijdrage die de grensbewaking levert aan de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel.

### *Grensbewakingstaak*

De minister van Justitie in Sint Maarten is op grond van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) bevoegd vreemdelingen de binnenkomst in Sint Maarten te weigeren. Deze bevoegdheid is uitgewerkt in het Toelatingsbesluit. In Sint Maarten is medio 2012 de grenscontrole op het personenverkeer van de vreemdelingendienst van het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) overgeheveld naar de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD). De wettelijke basis voor die taak wordt gevonden in het Organisatiebesluit Justitie uit 2010. Op grond van het Landsbesluit ambtenaren der immigratie uit 1998 is grenscontrole echter ook een taak van de vreemdelingendienst, voorheen een onderdeel van de politie. Nu de grensbewakingstaak in verschillende wetten aan verschillende diensten wordt toebedeeld, moet de wetgever hierover duidelijkheid scheppen.

Naast de IGD heeft ook het korps politie Sint Maarten (KPSM) een taak bij de grensbewaking, zij fungeert in de backoffice als voorportaal van de opsporing na de eerste lijnscontrole van de IGD. De backoffice wordt bemand door medewerkers van het KPSM en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

De documentcontrole aan de maritieme grenzen van Sint Maarten vindt ook plaats door medewerkers van de IGD en de Kustwacht in de binnenwateren (Simpson Bay Lagoon), territoriale zee en aansluitende zone van Sint Maarten. De maritieme controle aan de Franse zijde van de Lagoon is in handen van de Franse autoriteiten en wordt uitgevoerd door de douane.

### *Bevoegdheid*

De grensbewakingstaak is op basis van het Organisatiebesluit Justitie aan de IGD verleend. In dit besluit zijn geen bevoegdheden toegekend. De medewerkers van de IGD zijn benoemd als buitengewoon agent van politie. Het verdient aanbeveling wettelijk helder te regelen op basis waarvan grensbewakingsmedewerkers de bevoegdheid ontlenen hun taak uit te oefenen. Aan het executieve deel van het Kustwachtpersoneel dat belast is met de uitvoering van de opsporingstaken is eveneens de status van buitengewoon agent van politie in Sint Maarten verleend.

### *Immigratie- en grensbewakingsdienst*

De Raad heeft uit het onderzoek de overtuiging gekregen dat de documentcontrole aan de grens bij de IGD in goede handen is. Wel zijn er enkele aandachtspunten.

Ten eerste blijft een punt van zorg dat de toegangsverlening van vreemdelingen en de controle daarop in één hand zijn. Zoals ook de Voortgangscommissie heeft gesignaleerde, is van belang dat aandacht blijft bestaan voor mogelijke integriteitsschendingen en belangenverstrengeling.

Verder vraagt de Raad aandacht voor de door diverse respondenten en ook de Voortgangscommissie geuite zorgen dat de focus van de IGD nagenoeg geheel op documentcontrole ligt en de controle op toegangsvoorwaarden. Verdachte situaties en verdacht gedrag zouden niet altijd worden onderkend door het IGD personeel. Veel mogelijk voor de opsporing relevante informatie gaat hiermee verloren. In de opleiding van het IGD personeel zou hiervoor meer aandacht moeten zijn.

Daarnaast dient het grenscontrolesysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel te worden.

Een deel van de grensbewakingsmedewerkers is aangesteld als medewerker luchthaven & grensbewaking bij de vreemdelingendienst van het KPSM. Een ander deel van de medewerkers heeft een arbeidsovereenkomst gesloten met de minister van Justitie. De IGD zou bezig zijn met een eigen rechtspositiebesluit, waarna alle medewerkers in de IGD organisatie geplaatst kunnen worden. De Raad is van mening dat de rechtspositionele problematiek van de medewerkers, bijna vier jaar na de transitie, op korte termijn geregeld moet worden.

Naast de rechtspositie van de medewerkers verdient ook de interne organisatie van de IGD aandacht. Het is zaak dat de IGD de informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers verbetert en dat dit een structureel karakter krijgt. Medewerkers op de werkvloer zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van werkinstructies en risico-analyses van de KMar en het integriteitsbeleid. Medewerkers geven ook aan dat zij een teambijeenkomst missen, waarin bijvoorbeeld de onderbouwing van de weigeringsbeslissingen besproken kan worden. Dit bevordert eveneens de noodzakelijke verbetering van de onderlinge verhoudingen en communicatie.

De Raad heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de IGD, anders dan veel andere instanties die de Raad bij zijn inspecties heeft bezocht, processen en beleid, waaronder integriteitsbeleid heeft beschreven. Het beleid is echter niet bij medewerkers op de werkvloer bekend. Een actief integriteitsbeleid valt niet samen met het afkondigen van een gedragscode die vervolgens niet leeft bij het personeel. Hier wordt een actieve en alerte houding van de leiding op alle niveaus gevergd, waartoe de directie het initiatief moet nemen en houden. Codes moeten actief en regelmatig onder de aandacht van medewerkers worden gebracht. Praktijk- en dilemma-trainingen zijn belangrijk en op integriteitsschendingen moet duidelijk, consistent en transparant worden gereageerd.

Daarnaast zou op korte termijn geïnvesteerd moeten worden in de opleidingsmogelijkheden voor de medewerkers, waarmee mogelijk ook ervaren medewerkers een uitdaging wordt geboden. De Raad heeft geconstateerd dat in de concept-landsbegroting van 2014 voor de IGD voor cursussen en opleiding slechts, net als in 2013, een bedrag van NAF 9.000 is gereserveerd. De Raad benadrukt nogmaals, net als in het recent uitgebrachte rapport over politieonderwijs in Sint Maarten, het belang van opleiding en scholing van medewerkers van het nog jonge land Sint Maarten. Uiteraard dient bij de opleiding van de medewerkers zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van de in Sint Maarten aanwezige kennis, bijvoorbeeld van de KMar en de ervaren medewerkers van de IGD. Deze laatsten scholen de nieuwkomers bij 'on the job'. Het komt de Raad voor dat de IGD ernaar moet streven de ervaren medewerkers te behouden voor de grensbewaking.

Tot slot is de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers van de IGD aan de minister van Justitie voor verbetering vatbaar. De IGD rapporteert weliswaar aan de minister van Justitie, maar op onregelmatige basis. Op grond van de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid en de Comptabiliteitslandverordening dienen alle onder de minister ressorterende diensten inzicht te geven in de geplande activiteiten en daarover achteraf verantwoording af te leggen, op een stelselmatige en structurele basis.

### *Maritiem toezicht*

Ingevolge het Toelatingsbesluit uit 1985 mogen in Sint Maarten geen personen worden ontscheept buiten Great Bay en de luchthaven. In de praktijk komen personen (behalve via de luchthaven) Sint Maarten binnen via diverse aanmeerlocaties in bijvoorbeeld Oyster Pond, Pointe Blanche, Great Bay en de Simpson Bay Lagoon. Nu de facto ook op andere plaatsen boten aanmeren dan op de locaties in het Toelatingsbesluit vermeld en ook op andere locaties toegangscontrole plaatsvindt, is de wettekst niet in overeenstemming met de feitelijke situatie. De praktijk en de wetgeving dient gesynchroniseerd te worden.

Zoals hiervoor gemeld vindt de documentcontrole aan de maritieme grenzen van Sint Maarten onder meer plaats door medewerkers van de IGD. Sinds kort is ervoor gekozen het Simpson Bay Bridge immigratiekantoor op te heffen, waardoor op die locatie niet meer permanent grensbewakingsmedewerkers aanwezig zijn. De boten moeten zich nu inklaren in het Anguilla Dock, gelegen in de Simpson Bay Lagoon. De Raad adviseert de minister van Justitie zich te bezinnen op deze gewijzigde situatie, nu vanwege de locatie van het Anguilla Dock geen zicht meer is op het inkomend vaarverkeer en derhalve minder boten zich melden bij de immigratieautoriteiten. Ook op andere aanmeerlocaties is de controle zeer beperkt, terwijl de registratiediscipline in het vaarverkeer laag is. Bovendien is de gewijzigde situatie in strijd met het nieuwe beleid van de minister van Justitie het maritiem grenstoezicht te intensiveren.

De maritieme controle aan de Franse zijde van de Lagoon is in handen van de Franse autoriteiten en wordt uitgevoerd door de douane. Volgens geïnterviewden is de toegangscontrole aan de Franse zijde van de Lagoon beperkt en zeker voor verbetering vatbaar. In het kader van het Franco-Dutch Treaty zou geïnvesteerd moeten worden in de samenwerking tussen de Franse en Nederlandse autoriteiten met het oog op de grenscontrole op de Lagoon.

### *Backoffice*

Sinds 2012 is op de luchthaven een backoffice ingericht, bemand door medewerkers van het KPSM en de KMar, dat fungeert als voorportaal van de opsporing na de eerste lijnscontrole van de IGD. De Raad heeft geconstateerd dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de backoffice en de IGD niet optimaal is. Recentelijk tekent zich een kentering ten goede af. De Raad roept de minister van Justitie op te bevorderen dat alle partijen betrokken bij de grensbewaking investeren in een betere samenwerking, in het belang van de opsporing en optimaal grenstoezicht in Sint Maarten.

De IGD deelt door hen verzamelde informatie, bijvoorbeeld over trends, niet altijd met de backoffice. Evenals de Voortgangscommissie benadrukt de Raad dat opsporing van strafbare feiten een exclusieve taak van de politie is en moet blijven en dat de politie voor het optimaal uitoefenen van deze door de wetgever aan haar toebedeelde taak op volledige medewerking van andere diensten, die allemaal de veiligheid in Sint Maarten nastreven, moet kunnen rekenen.

### *Besluitvorming*

De toegangsweigering is op grond van het Toelatingsbesluit een taak van de minister van Justitie,<sup>1</sup> die deze taak in de Mandaatregeling immigratie heeft gemandateerd aan de directeur IGD en hoofd toelating en verblijf. In de praktijk nemen de teamleiders op de luchthaven echter de beslissing personen de toelating te weigeren. Ook deze praktijk en wetgeving dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht, nu op dit moment de door de teamleiders genomen weigeringsbeslissingen in strijd met de wet, en dus onbevoegd genomen worden.

Nu de mandatering en beslissingsbevoegdheid in de praktijk anders geregeld zijn dan in het Mandaatbesluit verwoord en bekendgemaakt aan de Voortgangscommissie is afgeweken van de voorwaarden waaronder de Voortgangscommissie akkoord ging met de overgang van de grensbewaking naar de immigratiedienst. De Raad kan billijken dat, in afwijking van het Mandaatbesluit, de beslissingsbevoegdheid over toegangsweigering bij de teamleiders wordt belegd, onder de voorwaarde dat periodiek door een onafhankelijke controller de toegangsweigeringen worden getoetst, zoals ook aan de Voortgangscommissie was toegezegd.

<sup>1</sup> Artikel 2, 4e lid Toelatingsbesluit. Zie ook: uitspraak gemeenschappelijk hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba 5 juni 2006 (zaaknr. 121 HLAR 42/05) en 9 juni 2008 (zaaknr. 213 HLAR 41/07) zie: [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl); LJN: BG1119.

Verder meent de Raad dat de grensbewakingsmedewerkers op de luchthaven, in het belang van een optimale grensbewaking, te allen tijde in staat gesteld moeten worden de voor toelating relevante kwesties te bespreken met andere deskundigen, zoals de immigratieambtenaren van de backoffice of de Franse grensbewakingsambtenaren, zonder dat dit voor de medewerkers leidt tot nadelige gevolgen. Immers, hoe meer deskundigen van verschillende diensten betrokken zijn bij de grensbewaking, des te beter de kwaliteit van de beslissing is. Deze werkwijze bevordert tevens de samenwerking tussen alle partijen betrokken bij de grensbewaking en helpt integriteits-schendingen voorkomen.

#### *Samenwerking*

Met de Franse politieambtenaren, belast met de grensbewaking, wordt op basis van het Franco-Dutch Treaty in toenemende mate overleg gevoerd en ontwikkelt de samenwerking zich positief. De samenwerking met de Franse autoriteiten voor wat betreft het toezicht op de Simpson Bay Lagoon verdient evenwel aandacht. Ook met de Kustwacht zijn de banden aangehaald naar aanleiding van de recente plannen van de minister van Justitie. De samenwerking tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, zoals die is voorzien in de onderlinge regeling vreemdelingenketen is echter voor verbetering vatbaar, evenals de hiervoor genoemde haperende samenwerking tussen de IGD en de backoffice.

Sinds medio 2012 zijn gezamenlijke teams actief, bestaande uit medewerkers van de IGD, Arbeidsinspectie, KMar en de Kustwacht, met onder meer als doel ongedocumenteerde vreemdelingen op te sporen. Deze teams voorzien naar de mening van de Raad in een behoefte, maar de effectiviteit van deze controles laat te wensen over doordat niet altijd beschikt kan worden over voldoende celruimte om ongedocumenteerden op te sluiten.

#### *Bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel*

De bijdrage die de grensbewaking levert aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel is beperkt. De grensbewakingsmedewerkers van de IGD en de Kustwacht schatten dat enkele keren per jaar verdachten onderschept worden. In 2011 zijn in Sint Maarten negen personen veroordeeld voor mensensmokkel, in 2012 vier en werd één persoon veroordeeld voor overtreding van het verbod op vrouwenhandel. In dit rapport neemt de Raad geen aanbevelingen op over de – zeker voor verbetering vatbare – bestrijding van de mensenhandel en -smokkel, omdat daaraan al aandacht is besteed in het kader van de Memorandum of Understanding tussen de landen van het Koninkrijk, het Amerikaanse Trafficking in Persons rapport en in het onderzoek van het WODC uit 2007 naar Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving in Sint Maarten.

#### *Evaluatie*

De Voortgangscommissie heeft voorgesteld de integratie van de grensbewaking bij de IGD te evalueren. Deze evaluatie was voorzien voor eind 2013, maar heeft nog niet plaatsgevonden. De Raad meent dat dit alsnog op korte termijn dient te gebeuren, onder meer vanwege de scherpe daling van het aantal toegangswegeringen sinds 2011 en de haperende informatievoorziening aan de opsporing.

## Aanbevelingen

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

### *Aan de minister van Justitie:*

1. Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.
2. Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.
3. Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.
4. Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering.
5. Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscntrole plaatsvindt.
6. Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.
7. Bezie of de keuze voor het centreren van de toegangscntrole op het vaarverkeer in het Anguilla Dock in de Simpson Bay Lagoon op termijn verstandig is, mede gelet op de lage registratiebereidheid en het recente beleid het maritiem toezicht te intensiveren.
8. Bevorder de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en opsporing betrokken diensten en organisaties en tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, partijen bij de Onderlinge regeling Vreemdelingenketen.
9. Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscntrole in de Simpson Bay Lagoon.
10. Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangscntmissie.

### *Aan de minister van Justitie, ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakings Dienst:*

11. Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.
12. Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscntrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcntrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden.
13. Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.
14. 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.

## Slotbeschouwing

In 2011 komen 733.072 personen via de luchthaven Sint Maarten binnen en in 2012 758.433 personen. In die jaren werd aan respectievelijk 314 en 111 personen de toegang aan de grens geweigerd. Het gelijke aantal personen werd in die jaren uit Sint Maarten verwijderd.

Dit betekent dat in 2011 0,042% van de personen die Sint Maarten binnenkomt via de luchthaven wordt geweigerd aan de grens. In 2012 is dat percentage 0,014% en in 2013 1,17%. Ter vergelijking: in Bonaire, Saba en St. Eustatius schommelen die percentages in de jaren 2012 en 2013 rond de 3%. Hoewel in Sint Maarten de grensbewaking – zeker de maritieme – op sommige punten voor verbetering vatbaar is, betekent dit relatief geringe aantal geweigerden dat grensbewaking niet het antwoord is op illegale immigratie. In een groot aantal gevallen ontstaat illegaliteit na legale inreis in Sint Maarten waarna men niet (tijdig) vertrekt.

Het regeerprogramma 2012-2014 *'working for the people'* noemt voor het immigratiebeleid onder andere het volgende doel: *Stricter border control will also be executed, in particular with the addition of a mobile surveillance unit to patrol communities.* Ook de minister van Justitie van Sint Maarten heeft restrictief toelatingsbeleid geformuleerd.

Geïnterviewden signaleren een dubbelzinnige houding ten aanzien van de illegalenproblematiek. Er zou in Sint Maarten geen politiek draagvlak zijn voor het uitvoeren van een streng toelatingsbeleid en gerichte acties om illegaliteit op te sporen. Illegaliteit is in Sint Maarten in vergaande mate maatschappelijk geaccepteerd: het wordt als een gegeven gezien, waar enerzijds op wordt afgegeven, bijvoorbeeld vermeende negatieve effecten op de economie, werkgelegenheid en criminaliteit, maar anderzijds bestaat geen schroom om van *cheap labor* gebruik te maken of anderszins voordeel te trekken uit de aanwezigheid van illegalen. De IGD zegt dat ook te ondervinden in de vorm van pogingen tot beïnvloeding van zijn beslissingen. Verder stelt de dienst dat hij onvoldoende middelen (personeel en materieel) heeft om te bewerkstelligen dat meer onderzoeken en gerichte acties uitgevoerd kunnen worden met als doel ongedocumenteerden op te sporen en uit te zetten.

Hoewel het zinvol is – gelet op de vele negatieve gevolgen van illegaliteit – in te zetten op een handhavings- en opsporingsbeleid dat zich richt op de bestrijding van illegale migratie en illegaal verblijf, is het volgens de Raad in de eerste plaats nodig dat studie plaatsvindt naar de vraag hoeveel werknemers in Sint Maarten nodig zijn en in welke beroepsgroepen, welke opleiding en vaardigheden zijn vereist, afgezet tegen de kwantiteit en kwaliteit van de in Sint Maarten beschikbare beroepsbevolking. Ook de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten heeft daar in zijn advies van 22 oktober 2013 aan de minister van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid op gewezen.<sup>2</sup> Er is derhalve behoefte aan een op objectieve gegevens gebaseerd immigratiebeleid. Pas als duidelijk is in hoeverre de Sint Maartense arbeidsmarkt is aangewezen op geïmporteerde arbeid, kan al dan niet restrictief immigratiebeleid worden gemaakt.

---

<sup>2</sup> <http://www.sersxm.org/SERSXM%20Advice/Letter%20of%20Advice%20Article%2010%20Counterpart.pdf>.



## Summary and recommendations

The Council on law enforcement (hereinafter referred to as: the Council) in 2013 has carried out an inspection on the movement of persons in the countries which form part of its authority.

Border control serves to control who travels into and out of the country and whether the person complies with the conditions. Well executed border control can prevent illegal migration and take care that undesired foreigners cannot enter into the country. For several reasons investigation to this end is of importance for Sint Maarten.

Through its relative prosperity Sint Maarten is an attractive country for illegal immigration from surrounding countries. Through the presence of an international airport and the many bays Sint Maarten offers countless opportunities to bring persons and goods on land.

The consequences of a faltered border control among other things are the increasing costs for public works, health care, social security, safety and not in the last place overpopulation. The great offer of cheap undocumented workers raises unemployment, namely among young people, and limits the income for the treasury.

For the aforementioned reasons the organization and execution of the border control on the movement of people in Sint Maarten has been inspected, whereby the border control at the airport as well as in the inland waterways, the territorial sea and harbors was a part of the inspection. It has also been described how the authority for the execution of border control and the decision making of the refusal for admission has been regulated in practice and in the laws, regulations and plans. Further, the cooperation has been tested between the services and organizations which are involved in the border control and the cooperation between the countries of the Kingdom. Finally a look has been taken at the contribution which the border control provides to combatting of human trafficking and human smuggling.

### *Border control task*

On the basis of the National Ordinance on Admission and Expulsion (Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU)), the minister of Justice on Sint Maarten is authorized to deny foreigners the admittance on Sint Maarten. This authority has been worked out in the Admission Decree (Toelatingsbesluit). In Sint Maarten in the middle of 2012 the border control on the movement of persons has been devolved from the Police Force of Sint Maarten to the immigration and border protection service (IBPS). The legal basis for that task is found in the Organization Decree Justice Department (Organisatiebesluit Justitie) from 2010. Pursuant to the National Decree on officials of the immigration (Landsbesluit ambtenaren der immigratie) from 1998 border control is, however, also a task of the immigration service, previously a part of the Police Force. Now that the border control task has been assigned to different services in several laws, the legislator must create clarity about this.

Besides that IBPS also the Police Force in Sint Maarten has a task at the border control, it functions in the back office as preparatory body of the investigation after the primary control of the IBPS. The back office is manned by officials of the Police Force and the Marechaussee. The document control at the maritime borders of Sint Maarten also takes place by officials of the IBPS and also the Coast Guard in the inland waters (Simpson Bay Lagoon), territorial sea and connecting zone of Sint Maarten. The maritime control on the French side of the Lagoon is in hands of the French authorities and is carried out by the French customs.

### *Authority*

The border control task has been carried out by the IBPS on the basis of the Organization Decree Justice Department (Organisatiebesluit Justitie). In this Decree no authorities have been appointed. The professionals from the IBPS have been appointed as extra-ordinary police officers. It is necessary that the authority to execute the border control task is legally appointed to the border control employees. Also, the status of extraordinary police officer in Sint Maarten has been awarded to the executive part of the Coast Guard personnel which is charged with the execution of the investigative tasks.

### *Immigration and border control Service*

From the investigation the Council got the conviction that the document control at the border is in good hands with the IBPS. There are indeed some points for attention.

Firstly, a point of concern is that the admission of foreigners and the control on the admission are in one hand. As the progress committee and also the Review Committee in 2010 already noticed, it is of the utmost importance that continuous attention is drawn to possible breaches of integrity and conflicts of interest.

Besides, the Council draws attention to the concerns uttered by several respondents and also the progress committee that the focus of the IBPS virtually entirely rests on document control and the control on conditions for admittance. Suspicious situations and suspicious conduct would not always be recognized by the IBPS personnel. Much possible information relevant for the investigation is lost with this. The training of the IBPS personnel should be more focused on this subject.

Also the border control system ActBMS must again be fully operational in the short term.

Further a part of the border control employees has been appointed as employees of the airport and border control by the immigration service of the Police Force of Sint Maarten. Another part of the employees has concluded a labor agreement with the Minister of Justice. The IBPS would be busy with its own legal status decree, after which all employees can be placed in the IBPS organization. The Council is of the opinion that the problem related to the legal status of the employees, almost four years after the transition, must be regulated in the short term.

Besides the legal status of the employees also the internal organization of the IBPS deserves attention. For that matter the exchange of information between management and employees must be improved and this procedure must get a structural character. The team members are not informed about the prescribed procedures, the risk-analyses made up by the Marechaussee and the integrity policy. Also the team members would like to have a team meeting, in which for example decisions of admittance denial can be discussed. That promotes the necessary improvements of the mutual relationships and communication.

With consent the Council has taken notice of the fact that, other than many other instances which the Council has visited by its inspections, the IBPS has prescribed procedures and policy, among which integrity policy. The integrity policy however, is not known by the border control employees. An active integrity policy does not coincide with proclaiming of a code of conduct which then does not live by the personnel. Here an active and alert attitude of the management is required on all levels, to which the management must take and maintain the initiative. Codes must actively and regularly be brought to the attention of employees. Practical and dilemma training are important and integrity infringements must clearly, consistently and transparently be reacted to.

Besides that, in the short term investment in the training possibilities for the employees must take place, with which possibly also experienced employees are offered a challenge. The Council has observed that in the national budget of 2014 for the IBPS for courses and training only an amount of Naf. 9.000,- has been reserved, just as in 2013.

The Council emphasizes again, just as the recently issued report about Police training on Sint Maarten, the interest of training and schooling of employees of the yet young country Sint Maarten.

Of course by the training of the employees as much as possible use is made of the knowledge present on Sint Maarten, for instance of the Marechaussee and the experienced employees of the IBPS. The latter train the newcomers on the job. It appears to the Council that the IBPS must strive to keep the experienced employees for the border control.

Finally the accountability of the results and relevant figures of the IBPS to the Minister of Justice is improvable. The IBPS reports to the Minister of Justice but not on an irregular basis. Pursuant to the Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid and the Comptabiliteitslandsverordening all services falling under the Minister of Justice, must give insight in the planned activities and afterwards give account about that, on a systematic and structural basis.

### *Maritime supervision*

Pursuant to the Admission Decree (Toelatingsbesluit) from 1985 in Sint Maarten no persons may be disembarked outside of Great Bay and the airport.

In practice (except via the airport) persons enter into Sint Maarten via several locations in for instance Oyster Pond, Point Blanche, Great Bay and the Simpson Bay Lagoon.

Now that de facto boats also moor at other places than at the locations mentioned in the Admission Decree and also at other locations admittance control takes place, the legislative text is not in correspondence with the actual situation. The practice and the legislation must be synchronized.

As mentioned here before the document control at the maritime borders of Sint Maarten takes place inter alia by employees of the IBPS. Since recently the choice has been made to discontinue the Simpson Bay Bridge immigration office, through which on that location no longer permanent border control employees are present there. The boats must now clear at the Anguilla Dock, situated in the Simpson Bay Lagoon.

The Council advises the Minister of Justice to reflect on this changed situation, now that because of the location of the Anguilla Dock there no longer is visibility on the incoming navigating traffic and therefore less boats report to the immigration authorities. Also at other mooring locations the control is very limited, while the registration discipline in the navigation traffic is low. Moreover the changed situation is in conflict with the new policy of the Minister of Justice to intensify the maritime border supervision.

The maritime control on the French side of the Simpson Bay Lagoon is in hands of the French authorities and is carried out by the customs. According to persons interviewed the admittance control on the French side of the Lagoon is limited and certainly improvable. In the framework of the Franco-Dutch Treaty investment would have to be made in the cooperation between the French and Dutch authorities in view of the border control on the Lagoon.

### *Back office*

Since 2012 a back office has been installed at the airport, manned by employees of the Police Force of Sint Maarten and the Marechaussee, which functions as vestibule of the investigation after the primary control of the IBPS. The Council has observed that the cooperation and information exchange between the back office and the IBPS is not optimal. Recently, an improvement in the cooperation is perceivable. The Council calls on the Minister of Justice to promote that all parties involved in the border control invest in a better cooperation and information exchange, in the interest of the investigation and optimal border supervision in Sint Maarten.

The IBCPS shares its information collected, for instance about trends, not always with the back office. Like the Progress Committee the Council emphasizes that investigation of criminal offenses is and must remain an exclusive task of the Police and for the optimal execution of this task, assigned to it by the legislator the Police Force must be able to rely on the entire cooperation of other services, which all pursue the safety of Sint Maarten.

### *Decision making*

The admittance denial pursuant to the Admission Decree (Toelatingsbesluit) is a task of the Minister of Justice, who has mandated this task in the Mandate regulation (Mandaatregeling immigratie) to the director IBPS and head admittance and residence. In practice however, the team leaders on the airport take the decision to deny persons admittance. Also this practice and legislation must be brought into correspondence with each other, now that at this moment the decisions of refusal taken by the team leaders are in conflict with the law, and therefore taken unauthorized. However, the Council can justify that the decision to deny persons admittance are taken by the team leaders at the airport, as long as the decisions are being checked by an external controller, as promised to the Progress Committee.

Further the Council thinks that the border control employees on the airport, in the interest of an optimal border control, at all times must have the opportunity to discuss the matters relevant for admittance with other experts, such as the immigration officers of the back office or the French border control officers, without that this results in adverse effects for the employees. This method improves the quality of the decision, promotes the cooperation between all parties involved by the border control and helps to prevent possible breaches of integrity and conflicts of interest.

### *Cooperation*

With the French Police officers charged with the border control, on the basis of the Franco- Dutch Treaty to an increasing degree consultation is carried out and the cooperation develops positively. The collaboration with the French Police officers needs improvement as it concerns the admittance control on the (partly French and Dutch) Simpson Bay Lagoon. Also with the Coast Guard the bonds have been cited as a result of the recent plans of the Minister of Justice. The cooperation between the countries Sint Maarten, Curaçao and the Netherlands, as has been provided with in the Onderlinge regeling vreemdelingenketen is however improvable, as well as the faltering cooperation between the IBPS and the back office mentioned here before.

Since the middle of 2012 joint teams are active, consisting of employees of the IBPS, Labor inspection, Marechaussee and the Coast Guard, with among others as objective to track down undocumented foreigners. These teams in the opinion of the Council provide for a need, but the effectiveness of these controls leave much to be desired because not always sufficient cell space can be disposed of to lock up undocumented persons.

### *Combating of human trafficking and human smuggling*

The contribution which the border control provides to the combating of human trafficking and human smuggling, is limited. The border control employees of the IBPS and the Coast Guard estimate that only several times a year suspects are intercepted. In 2011 nine persons have been convicted on Sint Maarten for human smuggling, in 2012 four and one person had been convicted for violation of the ban on women trafficking. In 2013 one investigation on human trafficking and one investigation on human smuggling has taken place.

In this report the Council does not include any recommendations about the – certainly improvable – combating of the human trafficking and -smuggling, because already attention has been devoted to this subject in the framework of the Memorandum of Understanding between the countries in the Kingdom, the American Trafficking in Persons report and in the investigation of the WODC from 2007 to Organized criminality and law enforcement on Sint Maarten.

### *Evaluation*

The Progress Committee has proposed to evaluate the integration of the border control by the IBPS. This evaluation had been provided for the end of 2013, but has not yet taken place. The Council thinks that this still needs to take place in short term, among others because the sharp decline of the number of admittance refusals since 2011, the present existing clustering of tasks and the faltering provision of information to the investigation.

## **Recommendations**

On the basis of the results of its investigation the Council on law enforcement makes the following recommendations to the Minister of Justice.

### *To the Minister of Justice:*

1. Legally assign the task of the border control at one instance and appoint the authority to execute the border control task legally to the border control employees.
2. Make haste with the adoption of the legal status decree for the IBPS.
3. Then place the employees in the organization on basis of the legal status decree.
4. Synchronize the mandating in the Mandate Decree and the decision practice concerning admittance refusal.
5. Synchronize the Admittance Decree (Toelatingsbesluit) from 1985 and the practice where it concerns places where persons may be intercepted and border control takes place.
6. Make the border control system ActBMS operational again in the short term.

7. See whether the choice for centralizing of the admittance control on the navigation traffic in the Anguilla Dock in the Simpson Bay Lagoon in term is sensible, also in view of the low registration preparedness and the recent policy to intensify the maritime supervision.
8. Promote the cooperation and exchange of information between the services and organizations involved in the border control and between the countries Sint Maarten, Curaçao and the Netherlands, parties in the Ouderlinge regeling vreemdelingenketen.
9. Improve in cooperation with the French authorities the border control in the Simpson Bay Lagoon.
10. Evaluate the integration of the border control by the IBPS, in correspondence with the proposal of the Progress committee.

*To the Minister of Justice, with regard to the Immigration and Border control Service:*

11. Improve the communication and information exchange between management and employees of the IPBS and invest in transparent personnel policy.
12. Invest in the training of the staff, so that the focus of the border control not virtually exclusively is aimed at document control but also suspicious situations and suspicious conduct are recognized more than before.
13. Improve the accountability of the results and relevant figures to the Minister of Justice on a structural basis.
14. Promote a consistent and transparent integrity policy by the IPBS whereby the compliance of codes of conduct is supervised. See to it that the policy is complied with in practice.

### Final considerations

In 2011, 733.072 persons enter Sint Maarten via the airport and in 2012, 758.433 persons. In those years respectively 314 and 111 persons where refused admittance at the border. The equal number of persons had been expelled from Sint Maarten in those years.

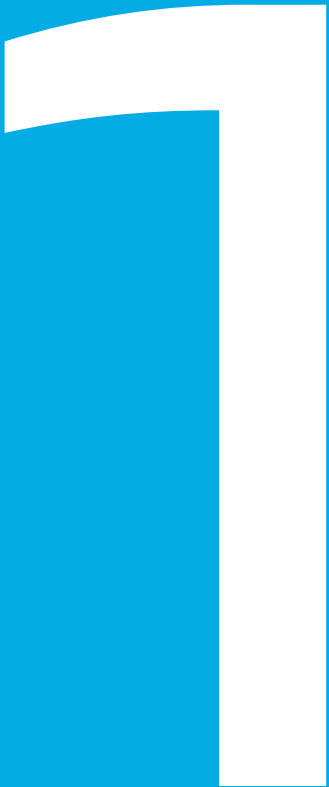
This means that in 2011 0,042% of the persons who enter into Sint Maarten via the airport is refused at the border. In 2012 that percentage is 0,014%. For comparison: On Bonaire, Saba en St. Eustatius those percentages in 2012 and 2013 fluctuate around 3%. Even though in Sint Maarten the border control – certainly the maritime – needs improvement on some points, this relatively small number of refused persons means that border control is not the answer to illegal immigration. In a large number of cases illegality arises after legal entry in Sint Maarten after which one does not leave (on time).

The governing program for 2012-2014 “*Working for the people*” mentions for the immigration policy among other things the following objective: *Stricter border control will also be executed, in particular with the addition of a mobile surveillance unit to patrol communities.* Besides that, the Minister of Justice of Sint Maarten has formulated a restrictive admittance policy.

Persons who have been interviewed signal an ambiguous attitude with regard to the problem with illegals. There would be no political level of support in Sint Maarten for the execution of a strict admittance policy and targeted actions to detect illegality. In Sint Maarten illegality is socially accepted to a high degree: It is seen as a fact of life, where on the one hand it is picked on, for instance for alleged negative effects on the economy, employment and criminality, but on the other hand no diffidence exists to make use of cheap labor or to benefit from the presence of illegals. The IBPS says to also experience that in the form of attempts to influence its decisions. Further the department states that it has insufficient resources (personnel and material) to realize that more investigations and targeted actions can be carried out with as objective to detect and expel undocumented persons.

Although it is appropriate – in view of the many negative consequences of illegality – to make an effort to an enforcement- and investigation policy that is focused on the combating of illegal migration and illegal stay, according to the Council in the first place it is necessary that study takes place on the question of how many employees are necessary on Sint Maarten and in which profession, which education and skills are required, compared with the quantity and quality of the working population available in Sint Maarten. Also the Social Economic Council of Sint Maarten in its advice of October 22, 2013 to the Minister of Public Health, Social Affairs and Labor has pointed out to that. There is therefore a need for an immigration policy based on objective information. Only if it is clear to what extent the Sint Maarten labor market has to depend on imported labor, a restrictive immigration policy can be drawn up or not.







# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2013 vastgelegd dat er een onderzoek naar de grenscontrole op het personenverkeer zal plaatsvinden. Om diverse redenen is een onderzoek hiernaar van belang.

Grenscontrole dient ertoe om te controleren wie het land in- en uitreist en of de persoon aan de voorwaarden voldoet. Goed uitgevoerde grenscontrole kan illegale migratie voorkomen en ervoor zorgdragen dat ongewenste vreemdelingen het land niet kunnen binnenkomen.

Sint Maarten is door zijn relatieve welvaart een aantrekkelijk land voor illegale immigranten uit omliggende landen. Voorts vormt het land door zijn geografische ligging een aantrekkelijk doorgangsoord voor reizigers en goederen tussen het Caribisch gebied, Noord- en Zuid-Amerika en Europa. De aanwezigheid van een internationale luchthaven in Sint Maarten is een van de redenen waarom Sint Maarten eindstation is. Daarnaast kent het land vele baaien waar boten kunnen aanleggen om personen of goederen aan land te brengen. Daar komt nog bij dat Sint Maarten samen met het Franse Sint Martin één eiland vormt, en dus tevens een 'binnengrens' heeft.

Reeds in diverse studies<sup>3</sup> is gewezen op de gevolgen van een haperende grensbewaking voor Sint Maarten, zoals overbevolking. Daarnaast lopen de kosten voor openbare werken, gezondheidszorg, sociale zekerheid en veiligheid op. Sint Maarten profiteert weliswaar van de immigratie door het aanbod van goedkope arbeidskrachten, maar de legale beroepsbevolking, veelal de jongeren, kijkt aan tegen een krappere arbeidsmarkt. In juni 2009 was het werkloosheidspercentage in Sint Maarten onder jeugdigen 29.4 procent.<sup>4</sup> Dit leidt tot een ongunstig economisch klimaat en beperkt de inkomsten voor de overheid. Het College Financieel Toezicht merkt in dat kader op:<sup>5</sup>

*“Sint Maarten has performed well economically in recent years. It is the only country in the Kingdom that, with a growth of 20 per cent over the past ten years, is now in a substantially better position than at the beginning of the century. But it is a young country, facing governmental challenges, while the strong growth has not translated into more budgetary space. Increasing tax revenues, which have not kept pace with the growth, is urgently needed to bring to a halt the black economy and the rising income inequality.”*

Illegale immigratie zet voorts mogelijk de verhoudingen met Frans *Saint Martin* onder druk. Gezondheidszorg is aan de Franse kant van Sint Maarten voor illegalen vrij toegankelijk.

Verder gebeuren er regelmatig ongelukken of bijna-ongelukken met smokkelboten met ongedocumenteerde migranten: meer dan eens verdrinken gesmokkelden. Een ander gevaar is dat mensenrechten geschonden worden, doordat kwetsbare personen slachtoffer worden van mensensmokkelaars of mensenhandelaren.

Over de omvang van het probleem doen verschillende verhalen de ronde. Enkele studies maken duidelijk dat sprake is van een aanzienlijk aantal illegalen. De criminaliteitsbeeldanalyse uit 2011<sup>6</sup> vermeldt dat in Sint Maarten per 1 januari 2010 naar schatting ruim 52.000 mensen wonen, van wie 37.429 legaal en naar schatting 15.000 illegaal of zonder verblijfsdocumenten.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten, KLPD-Dienst IPOL 2011 (CBA Sint Maarten). En onderzoek WODC uit 2007 naar de Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving in Sint Maarten..

<sup>4</sup> Results labour force survey Sint Maarten 2009, CBS Sint Maarten (meest recent gepubliceerde cijfers over werkloosheid in Sint Maarten).

<sup>5</sup> The Daily Herald, November 29, 2013.

<sup>6</sup> Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten, KLPD-Dienst IPOL 2011 (CBA Sint Maarten) komt voort uit afspraken die in het Tripartite Justitieel Overleg zijn gemaakt en schetst een beeld van alle criminaliteit die van 2008 tot en met 2010 in Sint Maarten is voorgekomen. Met dat beeld moet de CBA het Openbaar Ministerie op Sint Maarten in staat stellen om op basis van prioriteiten een strategie te ontwikkelen voor de repressieve en preventieve aanpak van de criminaliteit.

<sup>7</sup> Het cijfer van het aantal legale inwoners van Sint Maarten is afkomstig van de eilandsregistratie en het CBS op Sint Maarten en dateert van 1 januari 2010. Het cijfer van het aantal illegalen is gebaseerd op respondentenschattingen en informatie van de IOM (2005).

Sommige bronnen zeggen dat het genoemde aantal van 15.000 illegalen overdreven is, omdat geen toename zou zijn waargenomen van illegalen-huisvesting en het stroomverbruik. Later onderzoek<sup>8</sup> schat het aantal illegalen aan de Nederlandse kant van Sint Maarten op 5000 tot 8000 personen. Uit de rapportage naar aanleiding van het *Brooks Tower Akkoord* (BTA)<sup>9</sup> blijkt dat in Sint Maarten in de categorie BTA 1<sup>10</sup> in totaal 5065 aanvragen zijn geregistreerd en dat hiervan 4423 aanvragen zijn ingewilligd. Het is niet zeker hoeveel ongedocumenteerden zich hebben geregistreerd.<sup>11</sup>

Over de omvang van mensensmokkel en -handel in Sint Maarten zijn geen exacte cijfers bekend, maar informatie van opsporingsdiensten aan de rapporteurs van onderzoekende instanties<sup>12</sup> maakt duidelijk dat deze aanzienlijk moet zijn. Eén van de conclusies in het rapport naar aanleiding van het Brooks Tower Akkoord is dat sprake is van mensenhandel en uitbuiting, hetgeen is gebleken uit de gesprekken met aanvragers van een verblijfsvergunning. Uit het CBA-onderzoek blijkt verder dat Sint Maarten te maken heeft met uiteenlopende vormen van uitbuiting in verschillende arbeidssectoren en de seksindustrie.

Om de hiervoor vermelden redenen meent de Raad dat een inspectie naar de inrichting en uitvoering van de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten geraden is. In deze inspectie onderzoekt de Raad ook of de hand wordt gehouden aan de wettelijke bepalingen en regelingen en of de voorgenomen plannen worden uitgevoerd.

## 1.2 Doelstelling

In dit onderzoek stelt de Raad zich ten doel de organisaties en diensten die betrokken zijn bij de grensbewaking op het personenverkeer in kaart te brengen. Ook is gezien hoe de taken en bevoegdheden van deze diensten wettelijk en in de praktijk zijn geregeld en hoe de diensten samenwerken. De Raad heeft daarom bij deze diensten onderzoek gedaan naar de aspecten bevoegdheidsverdeling, besluitvorming en samenwerking. Tevens heeft de Raad getracht in kaart te brengen of, en zo ja op welke wijze, de grenscontrole op het personenverkeer bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

De inspectie van de Raad geeft een beeld van de wijze waarop in Sint Maarten de grenscontrole op het personenverkeer is ingericht en hoe de uitvoering verloopt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. De Raad beoogt met deze inspectie een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en de verbetering van de grenscontrole op het personenverkeer.

## 1.3 Onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

### **Op welke wijze vindt in Sint Maarten de grenscontrole op het personenverkeer plaats?**

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke wettelijke bepalingen, regelingen en plannen zijn van toepassing op de grenscontrole?
- Worden de vastgestelde normen in de praktijk nageleefd?
- Welke organisatie(s) voert(en) de grenscontrole op personenverkeer uit?

<sup>8</sup> Economic Outlook Sint Maarten 2012-2013, uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en telecommunicatie.

<sup>9</sup> Optimaliseren Vreemdelingenproces op de Nederlandse Antillen Brooks Tower Akkoord: een project, Rapportage van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, mevr. M.M. Jacoba, Den Haag, 15 september 2010. De aanvragen van BTA1 zijn ingewilligde indien ongedocumenteerde vreemdelingen kunnen aantonen dat zij reeds vóór 31 december 2011 op de Nederlandse Antillen aanwezig waren en sindsdien woonplaats hebben gehad op de respectievelijke eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. Als een van de belangrijkste vereisten geldt dat de vreemdeling ten minste éénmaal een vergunning tot tijdelijk verblijf moet hebben aangevraagd.

<sup>10</sup> Het aantal ingewilligde aanvragen in de categorie BTA2 en BTA3 is de Raad onbekend.

<sup>11</sup> Economic Outlook Sint Maarten 2012-2013, uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en telecommunicatie, pagina 34: "Only a limited number applied and were given a temporary permit. The majority, many thousands of the undocumented persons on the island, chose to remain unregistered".

<sup>12</sup> Rapporteurs van het WODC en CBA.

- Hoe is de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende diensten geregeld en de besluitvorming over toegangsweigering?
- Hoe zijn de samenwerkingsverbanden geregeld?
- Op welke wijze draagt grenscontrole personenverkeer bij aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

#### 1.4 Normenkader

Het normenkader van het onderzoek naar de grenscontrole in Sint Maarten bestaat uit relevante wetten, regelingen en planvorming.

Voor de publiekrechtelijke taak en de bevoegdheid om grenscontrole uit te oefenen is het Landsbesluit ambtenaren der immigratie uit 1998<sup>13</sup> en het Organisatiebesluit Justitie<sup>14</sup> van belang, en een convenant tussen het korps politie Sint Maarten (KPSM) en de immigratiedienst.<sup>15</sup> Ook is de Mandaatregeling Immigratie van 19 november 2012<sup>16</sup> relevant.

Verder is de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) van toepassing.<sup>17</sup> Op grond van deze landsverordening zijn nadere regels gesteld in het Toelatingsbesluit.<sup>18</sup> Bepalingen uit de LTU en het Toelatingsbesluit zijn uitgewerkt in de Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten.<sup>19</sup>

Ook is het *Franco-Dutch Treaty*<sup>20</sup> tussen de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederland van toepassing en de Onderlinge Regeling ex art. 38, eerste lid, van het Statuut tussen de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland waarin samenwerking tussen de landen onder andere op het gebied van vreemdelingenbeleid en registratie-systemen wordt geregeld.<sup>21</sup> Daarnaast speelt de Rijkswet Kustwacht<sup>22</sup> een rol vanwege de in die wet aan de Kustwacht toebedeelde grensbewakingstaak.

Verder zijn een aantal plannen relevant voor de inspectie naar de grenscontrole. In de eerste plaats het plan van aanpak voor de nieuwe toelatingsorganisatie uit 2010, het plan van de minister van Justitie van Sint Maarten van juli 2013 betreffende intensivering van het maritiem grenstoezicht en verder de jaarplannen van de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD), het KPSM, het openbaar ministerie (OM) en de Kustwacht.

Tot slot zijn de bevindingen uit de rapporten van de Toetsingscommissie uit 2010,<sup>23</sup> de Voortgangscommissie<sup>24</sup> en het evaluatierapport over de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar) uit 2013<sup>25</sup> bij het onderzoek betrokken.

<sup>13</sup> P.B. 1998, 140.

<sup>14</sup> AB 2010, 11.

<sup>15</sup> Het convenant is door de korpschef ondertekend op 29 augustus 2012 en door de directeur van de IND ondertekend op 11 augustus 2012, en op 30 juli 2012 door de minister van Justitie. In het convenant is vermeld dat het terugwerkt tot 1 januari 2012.

<sup>16</sup> Ministeriële regeling van de minister van Justitie d.d. 19 november 2012, houdende mandaatverlening in immigratie aangelegenheden, AB 2012, no. 35.

<sup>17</sup> P.B. 1962, 60.

<sup>18</sup> P.B. 1985, 57.

<sup>19</sup> De Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten van mei 2012 herzien en moderniseren de 'Herziene instructie aan de Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting en het Toelatingsbesluit' van juni 2006 van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen.

<sup>20</sup> Trb. 1994, 1.

<sup>21</sup> Onderlinge regeling Curaçao, Sint Maarten en Nederland ex art. 38, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Scrt. 2010, 3433.

<sup>22</sup> Stb. 2010, 338.

<sup>23</sup> In het kader van de beoogde verzelfstandiging van Curaçao en Sint Maarten per 10 oktober 2010 heeft het aangevuld Presidium van de Voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferentie de zogenoemde 'Commissie van deskundigen' ingesteld. In 2010 heeft de Commissie van deskundigen een aantal overheidsorganisaties van deze twee (toen nog) landen in oprichting getoetst. De commissie bestond uit de heren M.L. Alexander (voorzitter), H. Arends en J.J. van Eck.

<sup>24</sup> Bij Koninklijk Besluit van 26 februari 2011 is de zogenoemde 'Voortgangscommissie Sint Maarten' ingesteld. Deze commissie houdt toezicht op de uitvoering van de plannen van aanpak die Sint Maarten heeft opgesteld om aan alle eisen te voldoen die behoren bij de status van land. Net zoals in haar voorgaande rapportages, doet zij verslag van de uitvoering van het plan van aanpak van het KPSM. De commissie rapporteert eens per kwartaal over de voortgang aan de minister-president van Sint Maarten en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

<sup>25</sup> Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, eindrapport DSP-groep van O. Nauta en J. Terpstra, Amsterdam, 8 maart 2013.

## 1.5 Afbakening

Artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: Rijkswet) bepaalt dat de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: Raad) in de landen is belast met de algemene inspectie van onder meer de politie. Aangezien in Sint Maarten de politie op grond van de wet onder meer is belast met de grenscontrole op het personenverkeer is de Raad bevoegd hiernaar onderzoek te doen.

De Raad richt zich in dit onderzoek op het proces dat een persoon ondergaat vanaf het moment dat hij of zij zich vervoegt bij een plaats waar toegang tot Sint Maarten verkregen kan worden en waar al dan niet toegangscontrole plaatsvindt. Ook bij vertrek uit Sint Maarten vindt controle door grensbewakers plaats.

De toegang tot Sint Maarten moet worden onderscheiden van de toelating tot Sint Maarten. Toegang is het feitelijk binnenkomen door het passeren van de grens op de lucht- en zeehavens. Daarbij wordt getoetst of de persoon die wil binnenkomen voldoet aan de voorwaarden voor toegang, zoals geldige reisbescheiden en voldoende middelen van bestaan tijdens het verblijf. Toelating gaat om de vraag of de vreemdeling die Sint Maarten wil binnenkomen toestemming van de daartoe bevoegde autoriteiten heeft om voor korte of langere tijd in Sint Maarten te verblijven. Dat laatste is geen onderdeel van deze inspectie.

In deze inspectie zijn voorwerp van onderzoek de diensten en organisaties die betrokken zijn bij de bewaking van de landsgrenzen ten aanzien van personen. De controle van de binnenkomst van goederen blijft in deze inspectie buiten beschouwing.

De grenscontrole op personen die met een privévliegtuig Sint Maarten binnenkomen is evenmin onderwerp van deze inspectie.

## 1.6 Onderzoeksaanpak en -methode

In Sint Maarten hebben twee inspecteurs van de Raad dit onderzoek uitgevoerd in de maanden september tot en met december 2013. De onderzoekers hebben eerst een juridisch en literatuuronderzoek verricht en vervolgens, door bestudering van diverse documenten als jaarverslagen en interne instructies in kaart gebracht hoe de grenscontrole op personenverkeer is ingericht. Opdat het onderzoeksteam zich een beeld kon vormen van de grenscontrole in de praktijk zijn interviews afgenomen met personen die betrokken zijn bij het beleid en bij de uitvoering van grenscontrole en zijn plaatsen bezocht waar grensbewakingsmedewerkers in Sint Maarten actief zijn. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en ter accordering voorgelegd aan betrokkenen.

## 1.7 Leeswijzer

Na de hiervoor opgenomen samenvatting, aanbevelingen en slotoverwegingen en het inleidende hoofdstuk 1 bevat hoofdstuk 2 de eigenlijke onderzoeksbevindingen.

In dat hoofdstuk besteedt de Raad eerst aandacht aan de inrichting van de grenscontrole volgens wetten, regelingen en plannen, afgezet tegen de organisatie van de grenscontrole in de praktijk. Vervolgens is de dienst die de grenscontrole de facto uitvoert onder de loep genomen. De daarna volgende paragrafen beschrijven de grensbewaking op de luchthaven en in de havens.

Aparte paragrafen zijn gewijd aan het antwoord op de onderzoeksvragen vermeld in paragraaf 1.3, te weten: de taak en de bevoegdheid tot het uitoefenen van grenscontrole, de besluitvorming betreffende toegangsweigering, de samenwerking tussen de diensten en organisaties die betrokken zijn bij de grensbewaking en de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk. Tot slot is de bijdrage die de grensbewaking levert aan de bestrijding mensenhandel- en mensensmokkel beschreven. In een separate paragraaf is het functioneren van de backoffice opgenomen.

Hoofdstuk 3 bevat de analyse.



2

# Onderzoeksresultaten

## 2.1 Inrichting grenscontrole volgens wetten, regelingen en plannen

De grenscontroletoets is op grond van het Landsbesluit ambtenaren der immigratie uit 1998 bevestigd bij de vreemdelingendienst, onderdeel van het Korps Politie Nederlandse Antillen, nu Korps Politie Sint Maarten. Dit landsbesluit is nog steeds van kracht, maar is nog niet geconsolideerd, dat wil zeggen aangepast aan de Sint Maartense situatie. De ambtenaren der immigratie zijn tevens bevoegd op te treden als algemeen opsporingsambtenaar en als ontschepingsambtenaar, oftewel grensbewakingsambtenaar.

In het op advies van de Toetsingscommissie opgestelde plan van aanpak van augustus 2010 voor de nieuwe toelatingsorganisatie is vastgelegd dat de immigratiedienst, één van de uitvoerende diensten van het ministerie van Justitie, zich uitsluitend bezighoudt met de toelating van vreemdelingen. De grenscontrole (en ook toezicht en terugkeer) blijft een taak van de vreemdelingendienst, onderdeel van het korps politie. Dit plan van aanpak is bekrachtigd bij de Slot-Ronde Tafelconferentie van 9 september 2010.

Op grond van artikel 2, zesde lid van de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten<sup>26</sup> kan de minister van Justitie een bekrachtigd plan van aanpak wijzigen, mits deze wijziging wordt bekrachtigd door het ministerieel overleg, dat is het overleg tussen de Minister-President en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>27</sup>

In 2010 ziet ook het Organisatiebesluit Justitie het licht. Dit besluit werkt de taken en onderverdeling van het ministerie van Justitie uit. In dit besluit krijgt, in afwijking van het bepaalde in het hiervoor genoemde landsbesluit en het plan van aanpak voor de nieuwe toelatingsorganisatie, de immigratiedienst de grensbewakings taak en controle ten aanzien van vreemdelingen toebedeeld. Het Organisatiebesluit Justitie kent geen bevoegdheden toe, zoals wel het geval is in het Landsbesluit ambtenaren der immigratie.

In 2012 is een convenant<sup>28</sup> tussen het KPSM en de immigratiedienst gesloten waarin onder meer is vermeld dat de grenscontrole en ook het toezicht, de toelating en de verwijdering van vreemdelingen een taak is van de immigratiedienst, nu Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD) genoemd, en dat de opsporing van strafbare feiten 'in beginsel' een taak is van het KPSM.

Het convenant beoogt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het KPSM ten aanzien van de ambtenaren van immigratie over te dragen aan de IGD en regelt de operationele samenwerking tussen het KPSM en de IGD. De tweede lijnscontrole (of backoffice) blijft de verantwoordelijkheid van het KPSM.

In de loop van het jaar 2012 is vervolgens de grenscontrole op het personenverkeer van de vreemdelingendienst van het korps politie overgeheveld naar de immigratie- en grensbewakingsdienst.

Het genoemde convenant is het sluitstuk van de ontwikkeling die in november 2011 is gestart met een notitie<sup>29</sup> waarin de immigratiedienst het plan lanceert om toegang, toelating, en toezicht binnen één organisatie onder te brengen en onder het gezag van de directeur immigratiedienst te plaatsen. Dit plan wordt als volgt gemotiveerd: 'De minister van Justitie heeft voor dit nieuwe sturingsmodel voor de vreemdelingenketen gekozen omdat meer efficiëntie gehaald kan worden door de verschillende onderdelen in de vreemdelingenketen met elkaar samen te voegen en daardoor schaalvoordelen te behalen en dus efficiëntie te behalen in de uitvoering en ook in het besluitvormingsproces'.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Besluit van 24 juli 2010, Stb. 2010, 344.

<sup>27</sup> Artikel 10 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

<sup>28</sup> Het convenant is door de korpschef ondertekend op 29 augustus 2012 en door de directeur van de IND ondertekend op 11 augustus 2012, en op 30 juli 2012 door de minister van Justitie. In het convenant is vermeld dat het terugwerkt tot 1 januari 2012.

<sup>29</sup> Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen, november 2011.

<sup>30</sup> Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen; januari 2011 – augustus 2011.

De Voortgangscmissie<sup>31</sup> wil op basis van dit plan vernemen welke functionarissen in de nieuwe organisatie over welke bevoegdheden zullen beschikken en welke *checks and balances* aanwezig zullen zijn om integriteitsschendingen te voorkomen. De commissie gaat vervolgens akkoord met het gewijzigde plan van aanpak waarin de grensbewaking bij de toelatingsorganisatie wordt ondergebracht, nadat de commissie is geïnformeerd over de mandaatregeling (zie paragraaf 2.2.5), de *checks and balances* binnen de organisatie en het convenant waarin de samenwerkingsafspraken tussen het politiekorps en de immigratiedienst zijn vastgelegd.<sup>32</sup> De commissie beveelt aan het functioneren van de nieuwe organisatie na een paar jaar te evalueren, te meer omdat de commissie heeft begrepen dat personeel van de grensbewaking ter beschikking zal worden gesteld aan de IGD maar formeel in dienst zal blijven van het politiekorps. Afspraken tussen het politiekorps en de IGD moeten daarom vanaf het begin glashelder zijn en geen ruimte laten voor interpretatie. De evaluatie zal naar verwachting eind 2013 worden uitgevoerd.<sup>33</sup>

Het gewijzigde plan van aanpak is niet bekrachtigd door het ministerieel overleg.<sup>34</sup> Evenmin heeft de geplande evaluatie plaatsgevonden.

## 2.2 Inrichting grenscontrole in de praktijk

Sinds medio 2012 is de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten dus een taak van de IGD. Naast de IGD heeft ook het korps politie Sint Maarten (KPSM) een taak bij de grensbewaking. Medewerkers van het KPSM en de Koninklijke Marechaussee (KMar), onder verantwoordelijkheid van het KPSM, bemannen de backoffice dat fungeert als voorportaal van de opsporing na de eerste lijnscontrole van de immigratie. Ook de Kustwacht heeft op basis van de Rijkswet Kustwacht een grensbewakingstaak op de binnenwateren, territoriale zee en aansluitende zone van Sint Maarten.

Hierna beschrijft de Raad hoe de grensbewaking in zijn werk gaat en hoe de organisatie functioneert en samenwerkt met andere diensten en organisaties. In de eerste paragraaf kijkt de Raad eerst naar de dienst die in Sint Maarten verantwoordelijk is voor de grenscontrole en de aspecten van die organisatie die direct effect hebben op de kwaliteit van het primaire proces, zoals de formatie en informatieoverdracht.

In de daarna volgende paragrafen is in kaart gebracht hoe de grensbewaking in de praktijk wordt uitgevoerd op de luchthaven en in de havens waarbij separaat aandacht is besteed aan de besluitvorming betreffende toegangsweigering, het functioneren van de backoffice en de samenwerking tussen de diensten en organisaties die betrokken zijn bij de grensbewaking, alsmede de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk.

### 2.2.1 Organisatie grensbewakingsorganisatie IGD

#### *Immigratie en Grensbewakings Dienst*

Zoals in paragraaf 2.1 is geschetst is in de loop van 2012 de controle op de toegang van vreemdelingen overgeheveld van de vreemdelingendienst van het KPSM naar de immigratie- en grensbewakingsdienst.

Deze dienst wordt geleid door een directeur. De afdeling grensbewaking (en mobiel vreemdelingentoezicht) staat onder verantwoordelijkheid van het hoofd grensbewaking. Behalve een afdeling grensbewaking kent de dienst volgens het organogram ook een afdeling toelating en verblijf, bedrijfsvoering en twee stafafdelingen. De directeur, afdelingshoofden en coördinatoren van de stafafdeling vormen het managementteam van de IGD.

<sup>31</sup> Zesde rapportage aan het ministerieel overleg 1 januari 2012 – 31 maart 2012, mei 2012.

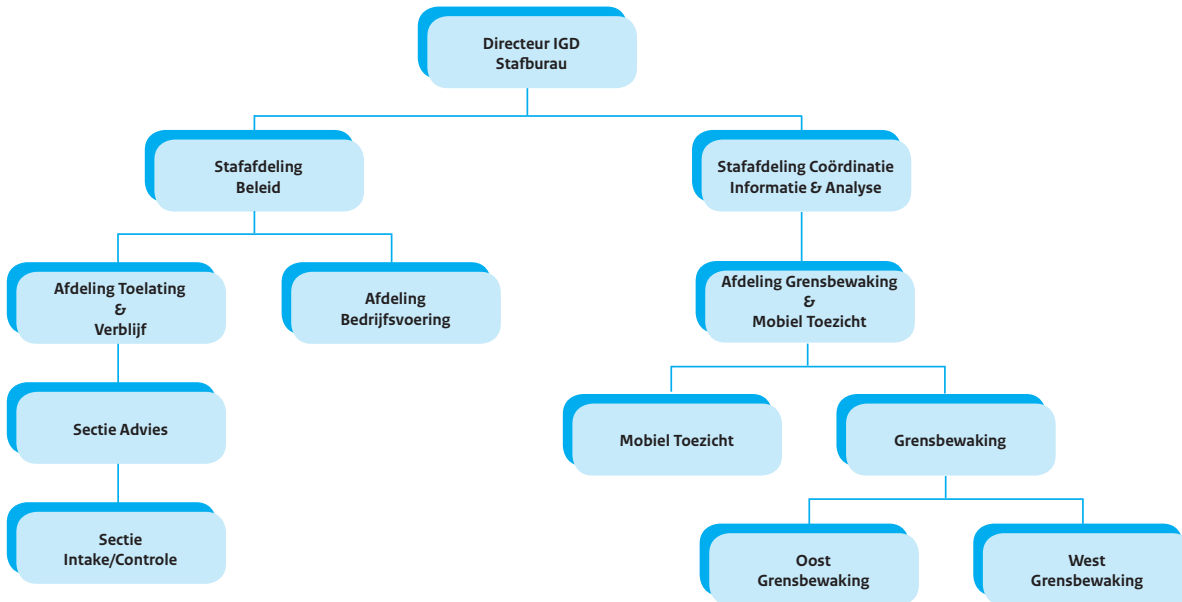
<sup>32</sup> Zevende rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 april 2012 – 30 juni 2012, augustus 2012.

<sup>33</sup> Achtste rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 juli 2012 – 1 oktober 2012, november 2012.

<sup>34</sup> De samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak van de landstaken Curaçao en Sint Maarten ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0028136/tekst\\_bevat\\_voortgangscmissie%2Bsint%2Bmaarten/geldigheidsdatum\\_22-11-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0028136/tekst_bevat_voortgangscmissie%2Bsint%2Bmaarten/geldigheidsdatum_22-11-2013)) voorziet in de vaststelling van een gewijzigd plan door de Minister na ingewonnen advies van de voortgangscmissie, en bekrachtiging in het Ministerieel overleg.



In de jaarplannen voor 2012 en 2013 zet de IGD de nieuwe organisatiestructuur uiteen, die er als volgt uitziet.<sup>35</sup>



#### De afdeling grensbewaking

De afdeling grensbewaking van de IGD is onderverdeeld in West en Oost. Onder West valt de luchthaven *Princess Juliana International Airport (PJIAE)*. De medewerkers grensbewaking West worden ingezet bij toegangscontrole op de luchthaven, het *Simpson Bay Lagoon* kantoor en het *Anguilla dock*. Onder Oost valt het immigratiekantoor van de zeehaven *Pointe Blanche* en de toegangscontrole van *Great Bay*. Onder het hoofd grensbewaking ressorteert een coördinator grensbewaking op de luchthaven en een coördinator mobiel toezicht, die verantwoordelijk is voor het mobiele team.

#### Taken

In de jaarplannen van de IGD zijn de taken van de afdeling grensbewaking als volgt beschreven:

- controle van het personenverkeer op de luchthaven en in de zeehavens;
- ophouden van personen met ontbrekende documenten of vervalste documenten voor het verhoor en het opstellen van processen-verbaal;
- rapporteren aan de stafafdeling onderzoek en administratie bij verdachte nationaliteit, reis en identificatie documenten;
- rapporteren aan de stafafdeling bij inbewaringstelling van ongewenste personen;
- afgeven van beschikkingen aan personen die de toegang tot Sint Maarten is geweigerd.

#### Formatie

Volgens de jaarplannen voor 2012 en 2013 is de gewenste formatie voor de totale grensbewaking ongeveer 60 fte.<sup>36</sup> Op de luchthaven heeft de coördinator grensbewaking de beschikking over 26 medewerkers, verdeeld over 4 teams. Een teamleider stuurt de teams aan. Er zouden enkele medewerkers met langdurig ziekteverlof zijn. Het is de Raad niet gebleken dat de dienst een actief ziekteverzuimbeleid voert. Het hoofd grensbewaking klaagt over personeelstekort.

Tijdens de inspectie trof de Raad enkele keren een onoverzichtelijke situatie aan. Als gevolg van ziekte van medewerkers moesten anderen ad hoc (eerder) op het werk verschijnen en op een andere dan geplande locatie werken.

<sup>35</sup> Ook het KPSM, de Koninklijke Marechaussee (onder verantwoordelijkheid van het KPSM) en de Kustwacht hebben taken op het gebied van de grensbewaking in Sint Maarten, waarover meer in § 2.2.4 (backoffice) en § 2.2.6 (grensbewaking binnenwateren, territoriale zee en havens). In de bijlagen III en IV zijn organogrammen van het KPSM en de Kustwacht opgenomen.

<sup>36</sup> Exclusief mobiel toezicht en opsporing en meldkamer.

### Rechtspositie

Een deel van het personeel van de immigratiedienst heeft een aanstellingsbesluit als medewerker luchthaven & grensbewaking bij de vreemdelingendienst van het Korps Politie Nederlandse Antillen. Zij staan sinds januari 2013 echter bij de IGD op de loonlijst en worden aangestuurd door (teamleiders van) de IGD.

Het andere deel van het personeel heeft een arbeidsovereenkomst gesloten met de minister van Justitie nadat zij een opleiding als buitengewoon agent van politie hebben gevolgd. Zij hebben geen aanstellingsbesluit in de zin van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA). Ook de in 2012 jaar aangestelde teamleiders hebben nog geen bijbehorend aanstellingsbesluit en bezoldiging ontvangen. De IGD zou werken aan een van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht afwijkend rechtspositiebesluit, waarna alle IGD-medewerkers met een landsbesluit in de organisatie geplaatst kunnen worden.

### Procesbeschrijving en beleid

De Raad constateert met voldoening dat de IGD op veel terreinen processen en beleid heeft beschreven, anders dan veel instanties die de Raad bij zijn inspecties heeft bezocht. Zo heeft de dienst bijvoorbeeld een gedragscode integriteit en is het proces toegangscontrole beschreven.

### Interne communicatie en informatievoorziening

In het jaarplan 2012 is vermeld dat voor 2012 een communicatieplan is opgesteld in het kader van de communicatieverbetering, zowel intern als extern. Diverse medewerkers zijn slecht te spreken over de interne communicatie bij de IGD. Er zijn zelden bijeenkomsten met het team of met de gehele afdeling grensbewaking.

Zij geven aan dat zij een *briefing* missen, bijvoorbeeld voorafgaand aan hun dienst. Ook de Raad heeft de indruk gekregen dat de interne communicatie en informatie-uitwisseling bij de IGD te wensen overlaat. De Raad heeft geconstateerd dat de geïnterviewde grensbewakingsmedewerkers de hiervoor vermelde gedragscode betreffende integriteit niet kennen en niet op de hoogte zijn van het bestaan van de in de code vermelde vertrouwenscommissie. Ook de procesbeschrijving grenscontrole en de werkinstructie voor het herkennen van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel zijn bij de medewerkers op de werkvloer niet bekend. Evenmin beschikken zij over de door de KMar opgestelde risicoanalyses. De teamleider informeert de medewerkers wel over bijvoorbeeld risicovluchten en een aangetroffen vals paspoort.

### Jaarverslag

De IGD legt zijn resultaten niet vast in een jaarverslag. Wel zijn in november 2011 en in juli 2013 verslagen verschenen betreffende de trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen. Hoewel in het verslag van juli 2013 en ook in het jaarplan van de IGD over 2012 is vermeld dat over 2012 en de periode 2011 t/m 1e half jaar 2013 is gerapporteerd over grensbewaking en trends en ontwikkelingen kon de IGD deze rapportages niet aan de Raad overleggen.

In het verslag van juli 2013 is wel vermeld dat over het jaar 2013 een jaarverslag van de IGD zal verschijnen. Ten tijde van het ter perse gaan van dit rapport (medio 2014) was het jaarverslag echter nog niet openbaar.

### Opleiding

Zowel in het jaarplan van 2012 als in dat van 2013 vermeldt de IGD dat voor de afdeling grensbewaking en mobiel toezicht een opleidingsplan is opgesteld waarin de ambitie is verwoord om in 2012 én 2013 alle ambtenaren van de grensbewaking onder meer de volgende opleidingen te laten volgen: rapport en proces-verbaal opmaken, beroepshouding en professionele gespreksvoering alsmede de verdiepingscursus onderzoek en verificatie documenten (Doc2). De verdiepingscursus dient grotendeels buiten Sint Maarten plaats te vinden.

Ook voor het KPSM is voor 2013 het organiseren van cursussen in samenwerking met de KMar op het gebied van documentenfraude prioriteit, zo blijkt uit hun jaarplan.

De grensbewakingsmedewerkers die afkomstig zijn van de vreemdelingendienst en nog een aanstellingsbesluit bij het KPSM hebben volgden allen een elementaire immigratie opleiding<sup>37</sup> van 8 maanden via het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving te Curaçao. Het personeel van de IGD dat via een arbeidsovereenkomst met de minister van Justitie bij de grenscontrole werkt heeft een opleiding als buitengewoon agent van politie, aangevuld met een immigratie-opleiding, van in totaal 13 maanden. Alle baliemedewerkers van de *front office* hebben een basiscursus documentherkenning (Doc1) gevolgd, verzorgd door een documentenspecialist van de KMar.

<sup>37</sup> Conform het bepaalde in Landsbesluit opleidingen ambtenaren der immigratie jo. Ministeriële regeling van 29 juni 1998, ter uitvoering van de art. 16 en 35, derde lid van het Landsbesluit opleidingen ambtenaren der immigratie (AB 2013, GT 179).

De Raad heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat de in de jaarplannen van de front office en het KPSM verwoorde ambitie alle medewerkers van de grensbewaking deel te laten nemen aan verdiepingscursussen over documentenfraude (Doc2) niet is waargemaakt. Over de reden waarom nog geen enkele medewerker van de IGD deze cursus heeft gevolgd doen verschillende verhalen de ronde. De KMar zou niet over de brug komen of de planning van de IGD zou op zich laten wachten. Ook zouden de met de cursus gemoeide kosten een rol spelen. Vrijwel alle geïnterviewde medewerkers van de grenscontrole geven aan dat ze graag zouden deelnemen aan vervolgopleidingen op hun vakgebied, bijvoorbeeld de Doc2 cursus. Ook is er bij de medewerkers belangstelling voor talencursussen, bijvoorbeeld Frans of Spaans. De IGD liet in het kader van het onderzoek weten dat gelet op het beperkte budget veel cursussen *in-house* worden aangeboden, bijvoorbeeld een verdiepingscursus LTU en professionele gespreksvoering en interviewtechnieken. Voor een verdiepingscursus onderzoek en verificatie documenten zou contact gezocht zijn met een instituut in Miami.

In het rapport over de inzet van de KMar blijkt dat zowel de minister van Justitie als de IGD meent dat de kennis en vaardigheden van de KMar-leden op de luchthaven beter benut kunnen worden voor het trainen en bijscholen van de grensbewakingsmedewerkers. Het rapport vermeldt dat er op dit moment echter nog geen samenwerkingsstructuur aanwezig is die de kennisoverdracht borgt.

De Raad constateert dat in de begroting van het land Sint Maarten voor 2014 ten behoeve van opleiding van de IGD NAF 9000 is gereserveerd.

### **2.2.2 Bevoegdheid grensbewakingsambtenaar**

Artikel 22a van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) vermeldt dat de personen die met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de LTU en de daaruit voortvloeiende voorschriften zijn belast, bij landsbesluit worden aangewezen. 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.

Het Organisatiebesluit Justitie kent grensbewakingsmedewerkers van de IGD geen bevoegdheden toe. De grensbewakingsmedewerkers van de IGD die een arbeidsovereenkomst hebben met het ministerie van Justitie zijn benoemd als buitengewoon agent van politie. De grensbewakingsmedewerkers die nog zijn aangesteld als medewerker luchthaven & grensbewaking bij de vreemdelingendienst van het KPSM ontlenen hun bevoegdheid aan de LTU. Aan het executieve deel van het Kustwachtpersoneel dat belast is met opsporingstaken is op grond van artikel 16 Rijkswet Kustwacht eveneens de status van buitengewoon agent van politie in Sint Maarten verleend.

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

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

### 2.2.3 Grensbewaking op de luchthaven

#### *Inleiding*

Op grond van artikel 20 Toelatingsbesluit mogen in Sint Maarten geen personen worden ontscheept buiten Great Bay en de luchthaven Prinses Juliana International Airport.<sup>38</sup>

De grensbewakingsmedewerkers op de luchthaven en bij de zeehavens vergewissen of de persoon die Sint Maarten wil binnenkomen aan de toegangsvoorwaarden voldoet. Het doel van deze toegangscontrole is om illegale grensoverschrijding bij de doorlaatposten te voorkomen en te bestrijden en voorts om vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard te weigeren aan de grens. Ook bij vertrek uit Sint Maarten vindt grenscontrole plaats.

#### *Grenscontrole op Prinses Juliana International Airport*

Een persoon die Sint Maarten binnenkomt dan wel verlaat via de luchthaven Prinses Juliana International Airport (PJIAE) dient zich te melden bij de eerste lijnscontrole (ook wel *front-office* genoemd) van de IGD. De grensbewakingsmedewerker vergelijkt de passagier voor het loket met de foto in het reisdocument. Ook verifieert de medewerker of de persoon aan de toegangsvoorwaarden voldoet, zoals beschikken over een geldig reisdocument en voldoende middelen van bestaan.<sup>39</sup>

De grensbewakingsmedewerker op de luchthaven hebben sinds december 2012 niet meer de beschikking over ActBMS,<sup>40</sup> maar over een 'off-line versie.' Hiermee kunnen paspoorten worden gescand en in beeld verschijnt of de persoon op de EU- en VN-sanctielijst staat of op de lijst van personen die de afgelopen jaren zijn verwijderd. De IGD ontvangt geen Interpol-opsporingslijst, wel een opsporingsbericht van de politie. Er is geen uitwisseling van informatie mogelijk met de andere partners in het Koninkrijk en de medewerkers hebben geen inblikmogelijkheid in het *Foreign Management System* (FMS) om de verblijfsstatus van de persoon voor het loket te kunnen verifiëren. Document- en visaverificatie geschiedt handmatig, en met behulp van een UV- en wit licht en een vergrootglas.

Niet alle paspoorten worden gescand, door drukte en een tekort aan personeel zou dat niet altijd mogelijk zijn. In beginsel worden alleen de paspoorten van de risicovluchten gescand. Door de toelatingsorganisatie is een lijst met risicovluchten vastgesteld. Het betreft voornamelijk vluchten waarop passagiers vervoerd worden die visumplichtig zijn dan wel transfer en transit vluchten. Circa 40% van de passagiers in de periode januari 2013 tot en met mei 2013 bestond uit passagiers die werden vervoerd op een zogenaamde risico-vlucht.

Sinds enige tijd heeft de eerste lijnscontrole op de luchthaven de beschikking over enkele tientallen prijzige hypermoderne scanners geleverd door de *Bundes Druckerei* en een *Mobile Interpol Network Device* (MIND). Deze apparatuur zou veel falsificaties kunnen onderscheppen en via het Interpol netwerk zouden passagiers en documenten kunnen worden nagetrokken. De apparatuur is echter niet operationeel, maar staat nog opgeslagen in dozen, omdat de IGD wacht tot BMS weer is aangesloten. Dan wordt onderzocht of de nieuwe apparatuur daarmee compatibel is. Ook de zeehavens zouden de beschikking krijgen over de scanners. Het is de bedoeling om BMS, de apparatuur van de Bundes Druckerei en Interpol aan elkaar te koppelen.

De afwezigheid van BMS werd door sommigen als een probleem ervaren, omdat nu niet meer de reishistorie van de persoon aan de balie kan worden nagegaan. Anderen zeggen dat ook voor invoering van BMS het reisgedrag aan de hand van stempels in het paspoort werd gecontroleerd en dat de grenscontrole adequaat plaatsvindt.

<sup>38</sup> In de rapportage Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen, januari 2011 – augustus 2011 van de IND van november 2011 is ten onrechte vermeld dat ook de Simpson Bay Lagoon en de cruisehaven Pointe Blanche zijn aangewezen als doorlaatposten. Dat is niet in de wet vermeld.

<sup>39</sup> Zie artikel 3, eerste lid Toelatingsbesluit. De wettelijke bepalingen zijn nader uitgewerkt in de Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten van mei 2012.

<sup>40</sup> Een door het Curaçaose bedrijf Acts ontwikkeld grenscontrolesysteem (Border Management System (BMS)), in 2006 via het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) in gebruik genomen door de voormalige Nederlandse Antillen. Op 19 januari 2012 is door Nederland en Curaçao een onderlinge regeling ondertekend die voorziet in een voortgezette samenwerking tussen Nederland en Curaçao op het gebied van deze centrale computer infrastructuur en –voorzieningen (Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingketen Curaçao en Nederland, Stcrt. 2012, 2008). Sint Maarten is geen partij bij deze onderlinge regeling en sinds november 2012 heeft Sint Maarten geen toegang meer tot dit systeem en heeft IGD een eigen 'off-line' versie ontwikkeld.

Sinds eind april 2014 zou ActBMS weer operationeel zijn. Bij het ter perse gaan van dit rapport werd door de info-unit van KPSM nog gewerkt aan de mogelijkheid om toegang tot ActBMS te verkrijgen. De informatiepositie van het KPSM en de wederzijdse informatie uitwisseling zal hiermee naar verwachting een impuls krijgen.

De IGD ontvangt de passagierslijst en de *no-show* lijsten van sommige vliegtuigmaatschappijen. Aan de hand van de passagierslijst wordt gecheckt hoeveel passagiers in transit zijn of in het vliegtuig blijven of via het Anguilla dock vertrekken. Uit de lijst kan worden afgeleid welke personen het vliegtuig verlaten en zich dus dienen te melden bij de balie. De *no-show* lijst is interessant omdat het inzicht geeft in de nationaliteiten die geen gebruik maken van hun retourticket. Vooral op risicovluchten komen veel *no-shows* voor. Als het mobiel toezicht vreemdelingen meer operationeel is kunnen visumplichtige *no-shows* opgespoord worden bijvoorbeeld via de referent.

Diverse geïnterviewden geven aan dat de documentcontrole bij de IGD in goede handen is. De dienst zou veel strikter zijn in de controle dan voorheen de ambtenaren van de vreemdelingenpolitie. De balie-medewerkers beschikken over voldoende kennis om documenten te controleren en te verifiëren op echtheid en zij checken adequaat of aan de toegangsvoorwaarden wordt voldaan. De Raad heeft tijdens zijn inspectie geconstateerd dat de balie-medewerkers en teamleiders met grote inzet, kennis van zaken en plezier hun werk verrichten.

De Voortgangscommissie signaleert<sup>41</sup> echter dat zij de indruk heeft dat het bij de IGD in de eerste lijnscontrole schort aan de onderkenning van mogelijk strafbare feiten, anders dan documentfraude. De Raad heeft tijdens het onderzoek van meerdere zijden vernomen dat die zorgen gedeeld worden. Diverse geïnterviewden constateren eveneens dat de focus van de immigratiedienst nagenoeg geheel op documentcontrole ligt en de controle op toegangsvoorwaarden. De grenscontrole was voorheen en zou moeten zijn een belangrijke bron van informatie voor de opsporingsdiensten. Verdachte situaties en verdacht gedrag en een vreemde reisroute worden bijvoorbeeld doorgaans niet opgemerkt door het IGD personeel. Een ervaren grensbewaker met een politieachtergrond zou doorvragen over die reisroute. Ook in het geval een vals document wordt gevonden leidt dat niet altijd tot ondervraging. Het betreft niet die gevallen waarin ondervraging in overleg met de opsporingsdiensten in het kader van onderzoeksbelang bewust achterwege blijft. De IGD onderkent onvoldoende dat informatie die vergaard wordt bij de ondervraging van dergelijke personen mogelijk van belang kan zijn voor opsporingsdiensten. De informatie die voorheen via de vreemdelingenpolitie aan de grenzen werd vergaard gaat volgens geïnterviewden grotendeels verloren.

Respondenten van de IGD weerspreken deze kritiek. Het personeel is goed getraind en onderkent ook andere verdachten dan documentfraudeurs. De grensbewakingsmedewerkers onderscheppen naar eigen zeggen 1 à 2 keer per maand tot enkele keren per jaar falsificaties. De voortgangsrapportage vreemdelingenketen van juli 2013 laat een scherpe daling van het aantal toegangswegeningen zien in 2012 en 2013 ten opzichte van 2011, toen de toegangcontrole nog in handen was van de vreemdelingendienst (zie bijlage I, tabel 2). De reden daarvan zou volgens een zegsman van de IGD zijn dat in 2011 veel Haïtianen met valse paspoorten zijn geweigerd. Verder werden vreemdelingen in 2011 nog geweigerd aan de grens en kregen ze geen toegang maar werden ze met hetzelfde vliegtuig teruggestuurd. Nu krijgen ze toegang en worden ze na vreemdelingenbewaring of wegzending met een meldplicht verwijderd, dan komen ze niet meer voor in de cijfers van de weigeringen. Overigens zijn de cijfers van de verwijderingen in 2012 en 2013 ook scherp gedaald ten opzichte van 2011 (zie bijlage I, tabel 3). De reden daarvan zou zijn dat geen celruimte beschikbaar is in het politiebureau te Philipsburg en er geen gerichte acties meer kunnen worden uitgevoerd om vreemdelingen op te sporen en uit te zetten. Een grensbewakingsmedewerker heeft de indruk dat het gebruik van vervalste documenten sinds 2011 afneemt omdat men in 2011 anticipeerde op het relatief hoge aantal onervaren grensbewakingsmedewerkers.

De informatie over de gescande paspoorten (in- en uitreisdatum) van de frontoffice wordt door de stafafdeling coördinatie, informatie & analyse van de IGD opgeslagen. Voorts rapporteert de frontoffice aan het management van de IGD over de dagelijkse voorvallen op de luchthaven en informeert het management over trends, bijvoorbeeld groepen Chinezen die met een transitvisum voor Sint Maarten naar Guyana reizen. Deze informatie wordt niet gedeeld met de backoffice, bemand door het KPSM en de KMar. De informatie over de gescande paspoorten is wel door bijvoorbeeld het KPSM opvraagbaar bij de IGD, ingeval de informatie noodzakelijk is voor de opsporing.

<sup>41</sup> Tiende rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 januari 2013 – 1 april 2013.

#### 2.2.4 Backoffice

In 2012 is een tweede lijnscontrole (of backoffice) op de luchthaven ingericht dat fungeert als voorportaal van de opsporing na de eerste lijnscontrole van de immigratie, volgens de IGD met als doel het bestrijden van georganiseerde misdaad.<sup>42</sup> KPSM stelt dat de taak van de backoffice drieledig is. De backoffice wil zich ontwikkelen tot informatieknoppunt van alle luchthavencriminaliteit, de backoffice wil expertise met ketenpartners uitwisselen en doet 6-uurszaken af.

Sinds de zomer van 2012 is personeel van de KMar aanwezig in de backoffice. Het gaat om 1 vaste medewerker en 3 op roulatiebasis. Sinds 1 april 2013 versterken twee vaste medewerkers van het KPSM de backoffice. Deze medewerkers zijn inmiddels 'on the job' opgeleid tot Doc2 niveau.

Ook de backoffice heeft goede contacten met de luchtvaartmaatschappijen en ontvangt geregeld rechtstreeks informatie van die maatschappijen over bijvoorbeeld mogelijk verdachte personen. De backoffice zorgt er ook voor dat opsporingsbevelen bij de frontoffice terecht komen. Ter versterking van de eerste lijnscontrole en de backoffice is recent ook een traject gestart voor het opstellen van risico-profielen voor bepaalde risico vluchten. Op basis van informatie van de vliegmaatschappijen en meldingen van de 1e lijn stelt de KMar een risicoprofiel en een werk-instructie op met bijbehorende vragenlijst die de 1e lijn gebruikt om passagiers te filteren. De grensbewakings-medewerkers in de balie blijken echter niet over deze risicoprofielen te beschikken.

De backoffice vermeldt in zijn jaarrapport<sup>43</sup> dat in de tweede helft van 2013 in ieder geval 104 personen zijn ingereisd die voldeden aan een door de backoffice opgesteld risicoprofiel. Van deze personen zijn er door de IGD 8 aan de grens geweigerd.

De Voortgangscommissie toont zich in 2012<sup>44</sup> verheugd dat de backoffice op de luchthaven tot het domein van de politie blijft behoren. Voor de commissie is het vanzelfsprekend dat informatie over luchthaven- en zeehaven-criminaliteit tot de informatiehuishouding van de politie hoort. Dit vereist volgens de commissie strikte waarborgen.

Aanvankelijk deed de backoffice alle verdachte gevallen af en verwijderde deze personen ook. In een instructie van het OM aan de directeur van de immigratiedienst van mei 2013 is vermeld dat ingeval van verdenking van commune delicten onmiddellijk de politie dient te worden geïnformeerd en de zaak ter verdere afhandeling overgedragen dient te worden aan de recherche, in de praktijk de backoffice. Sinds medio 2013 gaan als gevolg van die instructie slechts gevallen met een strafrechtelijke verdenking (bijvoorbeeld een vals paspoort) naar de backoffice. Na afwikkeling van het strafrechtelijke traject gaat de persoon voor de bestuursrechtelijke afdoening (inclusief verwijdering) weer terug naar de frontoffice. Bestuursrechtelijke afdoening is bijvoorbeeld aan de orde als er geen retourbiljet is of onvoldoende middelen. Afhankelijk van de ernst van de zaak wordt de persoon de toegang geweigerd en krijgt een weigeringsbeschikking. Aansluitend vindt verwijdering plaats waarbij de persoon wordt teruggestuurd met hetzelfde toestel, of wordt weggestuurd met een meldplicht (waarbij het paspoort wordt ingenomen) of de persoon in vreemdelingenbewaring wordt genomen.

De backoffice stelt dat zij door deze werkverdeling minder zicht heeft op trends en geen informatie meer kan bundelen voor een eventueel onderzoek. De informatie uit controles is voor de backoffice van belang om preventief en repressief te kunnen optreden tegen migratiecriminaliteitstrends (mensenhandel- en mensenmokkel). Ook is er een tendens geweest dat de backoffice steeds minder bij verdachte omstandigheden in de eerste lijnscontrole werd geroepen. Sinds enige tijd weten partijen elkaar meer te vinden. In 2013 zijn door de backoffice 78 aanhoudingen verricht wegens verdenking van mensensmokkel en valse reisdocumenten, tegen 52 aanhoudingen in 2012. Dit duidt erop dat de eerste lijnscontrole vaker de verbinding zoekt met de backoffice.

Een geïnterviewde van dienst stelt dat er volgens hem minder misdrijven opgelost worden omdat de politie niets doet met de informatie die de dienst aan de info desk van het KPSM verstrekt.

<sup>42</sup> IND trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen januari – augustus 2011 van november 2011.

<sup>43</sup> Jaarrapportage 2013 backoffice PJJAE.

<sup>44</sup> Zesde rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 januari 2012 – 31 maart 2012.

### *Backoffice bij de IGD*

Diverse geïnterviewden melden dat de immigratiedienst er wel voor zou voelen een backoffice op te zetten bij de IGD. Ook in de jaarplannen van de en de voortgangsrapportage van juli 2013 is voorzien in een stafafdeling coördinatie, informatie en analyse (zie figuur 1: organogram, paragraaf 2.2.1) dan wel backoffice, die onder andere tot taak heeft het uitvoeren van evaluaties op ontwikkelingen en trends in de vreemdelingenketen en hiervan verslag doen. De grensbewaking bij de luchthaven rapporteert aan deze stafafdeling bij verdachte nationaliteit, reis- en identificatiedocumenten. Ook is deze afdeling belast met het verrichten van fraude onderzoeken. In de nieuwe plannen van de minister met als doel de maritieme grensbewaking te versterken, is te lezen dat in samenwerking met de Kustwacht een informatieknooppunt zal worden ingericht in Great Bay, waarin de verkregen informatie wordt geanalyseerd en de activiteiten op het binnenwater en zee worden geïnventariseerd.

Uit het voorgaande blijkt dat informatie over lucht- en zeehavencriminaliteit niet meer een exclusief domein van de politie is, zoals de Voortgangscommissie in 2012 nog wel was voorgehouden bij de overgang van de grenscontrole van de vreemdelingendienst van het KPSM naar de IGD.

Direct betrokkenen spreken hun zorgen uit over deze ontwikkeling. Aangegeven wordt dat het KPSM behalve de wettelijke taak ook de capaciteit en expertise heeft om de aan de grens verzamelde informatie te veredelen en te analyseren. De directeur van de IGD ontkent dat de dienst het oogmerk zou hebben een eigen backoffice in het leven te roepen. Opsporing moet een taak van de politie blijven.

### **2.2.5 Besluitvorming toegangsweigering**

De minister van Justitie is op grond van artikel 2, vierde lid van het Toelatingsbesluit bevoegd aan toeristen de binnenkomst te weigeren. In de Mandaatregeling immigratie van 19 november 2012<sup>45</sup> is de beslissingsbevoegdheid gemandateerd aan de directeur van de immigratiedienst én hoofd toelating & verblijf.<sup>46</sup> Verder is opgenomen dat het de directeur niet is toegestaan het verleende mandaat verder te delegeren, tenzij het mandaatregister anders vermeldt.

In het geval zich een verdachte situatie aan de grensbewakingsbalie van de luchthaven voordoet roepen de baliemedewerkers er een teamleider bij. De teamleider neemt in voorkomend geval de persoon mee naar het kantoor van de frontoffice, omdat anders de rij voor de balie te lang wordt. In de praktijk nemen de coördinator grensbewaking en ook de teamleiders besluiten over toegangsweigering en ondertekenen deze.

De Raad heeft tijdens de inspectie van meerdere respondenten vernomen dat de gang van zaken tot voor kort was dat de teamleider in het geval van een voorgenomen toegangsweigering eerst het hoofd grensbewaking op het hoofdkantoor in Philipsburg, en bij diens afwezigheid de directeur van de IGD, moest raadplegen. Diverse medewerkers van de IGD hebben hierover hun ongenoegen geuit. Het hoofd grensbewaking zou beslissingen over toegangsweigering nemen op grond van zijn gevoel, in plaats van op basis van de Landsverordening Toezicht en Uitzetting. Hij zou mensen hebben binnengelaten, ook als ze niet aan de voorwaarden voldeden. Diverse medewerkers melden dat zij geen gevolg wilden geven aan die beslissingen in het geval die niet overeenkwamen met hun beoordeling van de casus. In meerdere gevallen zou hun opstelling tot repercussies hebben geleid, bijvoorbeeld overplaatsing naar een andere standplaats of niet in aanmerking komen voor een promotie. Hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft het hoofd grensbewaking niet op de beschuldigingen gereageerd. De directeur van de IGD ontkent de aantijgingen.

De minister van Justitie zou aan deze praktijk een eind hebben gemaakt. Sinds 28 augustus 2013 zijn slechts de teamleiders bevoegd een weigeringsbeslissing te nemen en te ondertekenen. Nu de minister een eind heeft gemaakt aan deze werkwijze en de Raad geen aanwijzingen heeft voor een continuering van de praktijk, laat de Raad dit punt rusten.

<sup>45</sup> Ministeriële regeling van de Minister van Justitie d.d. 19 november 2012, houdende mandaatverlening in Immigratie aangelegenheden, AB 2012, 35.

<sup>46</sup> De directeur van de IGD heeft tijdens de interviews aangegeven dat de in de Mandaatregeling vermelde mandatering aan het hoofd toelating & verblijf een typefout is, die verbeterd moet worden.

Op grond van de Mandaatregeling immigratie zijn noch het hoofd grensbewaking, noch de coördinator grensbewaking en evenmin de teamleiders bevoegd weigeringsbeslissingen te nemen. De Mandaatregeling immigratie voorziet voorts in maandelijkse steekproeven van de toegangsheffingen door de controller. De Raad heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat deze steekproeven niet plaatsvinden. Wel beoordeelt de directeur IGD achteraf alle weigeringsbeschikkingen, om te controleren of de beslissing voldoende onderbouwd en op basis van de juiste gronden is genomen. Als dat niet het geval is, krijgt de betreffende medewerker bijvoorbeeld een telefoontje van de secretaresse van het hoofd grensbewaking.

De Voortgangscommissie<sup>47</sup> is akkoord gegaan met het plan de grenscontrole van de vreemdelingendienst over te hevelen naar de IGD onder de voorwaarde dat onder andere de beslisboom en de mandatering van beslissingsbevoegdheid goed geregeld zouden zijn, om integriteitsschendingen te voorkomen.

### 2.2.6 Grensbewaking binnenwateren, de territoriale zee en havens

Ook een persoon die Sint Maarten binnenkomt dan wel verlaat via het water dient zich te melden bij een grensbewakingsmedewerker van de immigratiedienst. De grensbewakingsmedewerkers van de IGD die op de luchthaven werkzaam zijn, zijn ook verantwoordelijk voor de grenscontrole op de Simpson Bay Lagoon (grensbewaking West). Onder de grensbewaking Oost vallen de aanmeerlocaties in Pointe Blanche en Great Bay.

De grenscontrole op de Lagoon werd tot oktober 2013 exclusief vanuit het Simpson Bay bridge immigratiekantoor uitgevoerd door een vast team. De personen die aan de Nederlandse zijde van de Lagoon anker slaan of via de Simpson Bay bridge de Lagoon binnenvaren moeten zich nu inklaan bij óf het Simpson Bay bridge óf het Anguilla dock immigratiekantoor (tegenover het kantoor van WinAir). Sinds oktober 2013 rouleren de baliemedewerkers van de luchthaven op deze posten. De directeur van de IGD laat weten dat voor deze constructie is gekozen om redenen van efficiency: voor een volledig bemand team zou in het Simpson Bay bridge immigratiekantoor onvoldoende werk zijn.

Meerdere respondenten geven aan dat de nieuwe werkwijze nadelen heeft omdat een roulerende baliemedewerker van de luchthaven onvoldoende op de hoogte is van de gecompliceerde problematiek die speelt bij het inklaan van boten en ook onvoldoende is ingewerkt. Behalve de voorwaarden van de LTU gelden extra procedures en uitzonderingen, bijvoorbeeld op basis van de Scheepvaartcirculaire van 7 december 2007 en richtlijnen van de minister van Justitie van augustus 2012. Bovendien zijn de openingstijden beperkt, waardoor in het toeristenseizoen geen goede service kan worden verleend.

Verder heeft de immigratieambtenaar vanuit het Anguilla dock geen zicht op het vaarverkeer, zoals bij de locatie Simpson Bay bridge wel het geval was en maken de vaartuigen onvoldoende gebruik van het Anguilla dock omdat de locatie afgelegen ligt. Momenteel zouden minder boten dan voorheen de moeite nemen om zich in te klaren. In de IGD-rapportage van juli 2013 is vermeld dat het op dit moment, met uitzondering van cijfers over de cruise-terminal Pointe Blanche, niet mogelijk is informatie te geven over de instroom en doorstroom van het aantal passagiers in de zeehavens: 'de registratie discipline is laag.'

In de haven van de cruiseterminal Pointe Blanche is een immigratiekantoor en het mobiele team is er actief. De meeste personen die de zeehaven Pointe Blanche aandoen betreffen passagiers en bemanningsleden van cruiseschepen. De cruiseschepen dienen de bemannings- en passagierslijsten te overleggen, waarin vermeld is het nummer en soort reisdocument en visum. Paspoorten worden niet afgestempeld. Verder moet de vaarroute en het programma verstrekt worden aan ambtenaren belast met de grensbewaking. Het hoofd beveiliging van de cruiseterminal Pointe Blanche meldt de *no-shows* aan de IGD. Het weigeren van vreemdelingen bij de zeehaven Point Blanche komt haast nooit voor.

Hoewel het Toelatingsbesluit uit 1985 bepaalt dat in Sint Maarten geen personen mogen worden ontscheept buiten Great Bay en de Prinses Juliana International Airport zijn de mogelijkheden om elders aan te meren talrijk. In de Lagoon is bijvoorbeeld een aanlegplaats achter de Grand Marché te Simpson Bay en zijn er buitengaats gelegen-

<sup>47</sup> Zesde rapportage aan het ministerieel overleg 1 januari 2012 – 31 maart 2012, mei 2012.



heden anker te slaan, bijvoorbeeld tegenover het Funtime dock bij Pelican. Verder zijn er aan de oost- en zuidzijde van Sint Maarten aanlegmogelijkheden in de haven van Oyster Pond, Chesterfield's restaurant en Bobby's Marina en het Sint Maarten dock. Voor alle locaties geldt dat er geen structurele controle is en dat de boten, commerciële jachten en de ferries die aanmeren zich uit eigen beweging moeten melden bij het immigratiekantoor Anguilla dock, Simpson Bay bridge of Pointe Blanche.

De Kustwacht is op grond van de Rijkswet Kustwacht in ondergeschiktheid aan het lokale bevoegd gezag belast met het toezicht en de opsporing op de grensbewaking in de binnenwateren en de territoriale zee van Sint Maarten en het luchtruim daarboven en de aansluitende zone en het overige zeegebied in de Caribische zee. Als de IGD opmerkt dat de opvarenden van een boot zich niet melden kan de dienst de Kustwacht informeren. In de praktijk gebeurt dat sporadisch.

Wanneer de Kustwacht op zee personen aantreft die onderweg zijn naar Sint Maarten, is nog geen sprake van een overtreding van de LTU. De inklaringsmogelijkheid na aankomst staat immers nog open. Als op zee de verdenking ontstaat van een strafbaar feit, waaronder mensenhandel en -smokkel, kan op grond van artikel 2 Rijkswet Kustwacht wel worden opgetreden. De verdachten worden aan land overgedragen aan het KPSM. Ook vaart de Kustwacht gericht op informatie van een opsporingsdienst. In de nieuwe plannen van de minister van Justitie is het voornemen ontvouwd in Bobby's Marina een steigerplaats in te richten voor de boot van de Kustwacht.

### **Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba**

Woensdag 18 juli 2012

#### **Kustwacht houdt 10 illegalen aan op St. Maarten**

De Kustwacht ontdekte gisteren tijdens een patrouille met het stationsschip van de Koninklijke Marine, de "Hr. Ms. Tromp" die op dit moment kustwachttaken uitvoert in het Caribisch Gebied, omstreeks 16.30 uur 10 illegale immigranten op een vissersvaartuig, de "Lady Gina". Het vaartuig, geregistreerd in St. John's, Antigua was op dat moment 7 mijl ten zuiden van Great Bay. Het ging om 9 personen met Cubaanse nationaliteit en 1 persoon uit de Dominicaanse Republiek. De "Lady Gina" onderweg naar St. Thomas. Alle opvarenden werden meteen aangehouden en opgebracht naar het Kustwacht Steunpunt te Simpson Bay. De kapitein en een bemanningslid zijn ook aangehouden. Bij aankomst bij het steunpunt zijn alle opvarenden overgedragen aan de politie. De zaak is verder in onderzoek.

Bron: [www.coastguardcarib.org](http://www.coastguardcarib.org)

De toegangscontrole van personen die Frans Saint Martin via de Simpson Bay Lagoon binnenkomen geschiedt door de Franse douane. Volgens geïnterviewden is de toegangscontrole aan de Franse zijde van de Lagoon beperkt en zeker voor verbetering vatbaar. Tot twee jaar geleden voeren de Fransen soms mee met de Nederlandse Kustwacht. Het voordeel daarvan was dat door de Kustwacht dan ook kon worden opgetreden aan de Franse kant.

### **2.2.7 Samenwerking**

De Toetsingscommissie maakt zich zorgen over de grenscontrole op Sint Maarten. Er valt naar het oordeel van de commissie winst te boeken door uitbreiding en intensivering van de samenwerkingsconstructies tussen immigratie, politie, douane, KMar en de Kustwacht. Dit kan deels een oplossing betekenen voor het capaciteitsprobleem, maar kan ook de effectiviteit van de bewaking en controle vergroten. De Raad is van oordeel dat er nog onverkort ruimte is voor verbetering van de samenwerking.

#### ***Samenwerking tussen back- en frontoffice***

Geïnterviewden signaleren dat de relatie tussen de IGD en de backoffice, bemand door het KPSM en de KMar, sinds kort is verbeterd. Medewerkers van de backoffice worden vaker dan in het begin geraadpleegd en staan balie-medewerkers bij tijdens de documentcontrole.

Aanvankelijk ondervonden balie-medewerkers en teamleiders op de luchthaven tegenwerking van het management van de IGD in het geval zij contact opnamen met de backoffice over afhandeling van een zaak, bijvoorbeeld de beoordeling van een mogelijk vals paspoort of visum. Door het hoofd grensbewaking werd hen in sommige

gevallen te kennen gegeven dat de zaak 'binnenskamers', dus door de immigratiedienst zelf moest worden afgedaan. In enkele gevallen zou sprake zijn geweest van repercussies in de vorm van het onthouden van promotie of niet mogen meedoen aan een cursus. Het hoofd grensbewaking heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid op deze aantijging te reageren. De directeur van de IGD merkt op dat 'deze bewering niet berust op feitelijke zaken.' Geïnterviewden stellen dat het afhangt van de dienstdoende teamleider bij de frontoffice of de backoffice werk krijgt. De medewerkers in de balie willen over het algemeen wel samenwerken met de backoffice. Zij stellen dat de IGD, het KPSM en de KMar over en weer veel van elkaar kunnen leren.

Zoals in het tussen de IGD en het KPSM gesloten convenant is vermeld overleggen partijen sinds april 2013 maandelijks over de onderwerpen in het convenant, alsmede ter bevordering van de veiligheid van Sint Maarten in het algemeen, het zogenaamde fraude overleg. Hierin worden onderzoeken besproken naar vermoedelijk valse of vervalste documenten en worden ook projecten voorbereid die tot doel hebben de grensbewaking te versterken dan wel misbruik van de toegangs- en toelatingsprocedure te voorkomen. Over de effectiviteit van dit overleg lopen de meningen van de betrokkenen uiteen.

Sinds eind 2013 vindt tevens een wekelijkse briefing plaats op PJIAE, waarbij de IGD, backoffice, de info-unit van KPSM en eventueel de douane of de airport security aanwezig is. In deze briefing wordt informatie over trends, routes en modus operandi gedeeld.

#### *Gezamenlijke controle teams*

In het laatste kwartaal van 2012 is gestart met gezamenlijke controle teams, bestaande uit medewerkers van de IGD, Arbeidsinspectie, Kustwacht en KMar. Dit team is in 2013 aangevuld met inspecteurs van de Uitvoeringsorganisatie Sociale Ziektekosten Verzekeringen en de Belastingdienst. De KMar participeert ook in het team mobiel toezicht waar het gaat om het natrekken van referenten en verwijderingsacties. In de praktijk vinden deze controles enkele keren per jaar plaats.

#### *Samenwerking plan intensivering grenstoezicht*

In het kader van dit plan is in de zomer van 2013 het overleg tussen de IGD en met name de Kustwacht geïntensiveerd met als doel het verbeteren van het maritieme grenstoezicht. De IGD voert samen met de Kustwacht sinds juli 2013 een risicoanalyse van illegale toegang via de zeehavens uit. Een gezamenlijk IGD-Kustwacht informatieknooppunt zal in de haven van Pointe Blanche worden gerealiseerd. Daarvoor is een samenwerkingsprotocol opgesteld. De IGD heeft laten weten dat in het kader van dit plan gemiddeld twee keer per maand gezamenlijke opsporingsacties plaatsvinden, daarvoor vonden die acties incidenteel plaats. De Raad heeft tijdens de inspectie niet kunnen vaststellen of daadwerkelijk twee keer per maand opsporingsacties plaatsvinden. Bij het ter perse gaan van dit rapport, medio 2014, waren nog geen resultaten van de risicoanalyse bekend.

#### *Samenwerking met de Police Aux Frontière op basis van het Franco-Dutch Treaty*

Op 17 mei 1994 is in Parijs een verdrag tot stand gekomen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens in Sint Maarten en *Saint Martin*. Het verdrag is voor Sint Maarten op 1 augustus 2007 in werking getreden.

Het verdrag vermeldt onder andere dat op de luchthaven *Princes Juliana International Airport* de personencontrole plaatsvindt door de bevoegde autoriteiten van Sint Maarten overeenkomstig het nationale recht. Door de bevoegde autoriteiten van *Saint Martin* wordt de personencontrole op de luchthaven *L'Espérance Airport* te Grand Case uitgevoerd overeenkomstig het aldaar geldende recht. Verder is bepaald dat gezamenlijke personencontroles uitgevoerd kunnen worden op beide luchthavens. Voor de uitvoering van het Verdrag stellen de verdragsluitende partijen een commissie in, die tot taak heeft toe te zien op de juiste toepassing van dit verdrag. Verder stelt de commissie een lijst van landen op waarvan de onderdanen onderworpen kunnen worden aan gezamenlijke controles.

Op basis van het verdrag wordt sinds mei 2013 met de Franse autoriteiten samengewerkt. Twee beampten van de *Police aux Frontière* (PAF) zijn bij risicovluchten op de luchthaven PJIAE aanwezig. Zij ondersteunen de mensen in de balie bij het onderzoeken van Franse documenten. De mensen in de balie kennen niet alle door de Fransen toegestane grensoverschrijdingsdocumenten en zij krijgen daarover ook geen informatie. Op basis van het verdrag zou de IGD ook in de luchthaven Grand Case kunnen participeren aan de grenscontrole, maar dat is slechts enkele

keren gebeurd, er valt daar niet veel informatie te halen voor de IGD. Er komen op de luchthaven in Grand Case geen intercontinentale vluchten aan, alleen vluchten uit Martinique en Guadeloupe met Franse passagiers. Sinds kort is afgesproken dat men elkaar wederzijds informeert over verwijderde personen.

De samenwerking tussen de PAF en de frontoffice van de immigratiedienst is wisselend. Ook de medewerkers van de PAF geven aan dat het ervan afhangt wie de teamleider is. Sommige teamleiders nemen regelmatig contact op om informatie te verkrijgen of om gegevens te verifiëren, andere teamleiders nooit.

De Franse immigratieambtenaren hebben toegang tot het Schengen systeem, waarin onder meer informatie over de persoon, de garantsteller, arrestatiebevelen en het reisdocument te vinden is. De PAF zal binnenkort het Schengen systeem in PJIAE kunnen raadplegen.

Op grond van artikel 6c van het verdrag is de Franse immigratieambtenaar bevoegd tijdens de grenscontrole een persoon aan te houden en vervolgens onmiddellijk voor te geleiden aan de plaatselijk bevoegde autoriteiten binnen het luchthavengebouw. Medewerkers van de PAF stellen echter dat zij de baliemedewerkers om hulp vragen als ze een paspoort willen inzien en niet zelf tot aanhouding bevoegd zijn. In de praktijk zijn afspraken gemaakt, waardoor waar nodig snel kan worden opgetreden.

Het jaarplan 2012 van de IGD beschrijft dat in het kader van het *Franco-Dutch Treaty* gezamenlijke controles worden voorbereid met de *Police aux Frontières* op de luchthaven en bij de landsgrenzen (scheiding tussen het Franse en Nederlandse gedeelte van Sint Maarten). Het voornemen is geuit laatstgenoemde controles in 2014 op te starten.

Conform de bepalingen in het *Franco Dutch Treaty* is een stuurgroep en een werkgroep opgericht. In het verleden was sprake van een grote discrepantie tussen de visum- en toelatingsvereisten voor vreemdelingen tussen de voormalige Nederlandse Antillen en Frans Saint Martin. Gedurende de jaren is het beleid aan beide zijden naar elkaar toe gegroeid, en de laatste discrepanties betreffende visavereisten zijn opgelost in de werkgroep, bijvoorbeeld ten aanzien van Haïtianen, Jamaicanen en inwoners van de Dominicaanse Republiek. Voor deze nationaliteiten geldt nu ten aanzien van beide zijden van Sint Maarten een visumvereiste.

Geïnterviewden geven aan dat de meeste bepalingen van het verdrag nog niet zijn geïmplementeerd en dat invoering van sommige bepalingen nagenoeg onmogelijk en bovendien onpraktisch zal zijn.

#### *Onderlinge regeling vreemdelingenketen*

In het kader van de Onderlinge regeling vreemdelingenketen<sup>48</sup> maken de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland afspraken over het vreemdelingenbeleid, zoals eenduidige procedures, een gezamenlijk registratiesysteem en garanties voor professionaliteit, kwaliteit en integriteit.

Het plan van aanpak betreffende de Onderlinge regeling is in december 2009 door de politieke stuurgroep geaccordeerd. Er is een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van Curaçao, Sint Maarten en Nederland.

De Vreemdelingenautoriteit is de in de Onderlinge regeling genoemde ambtelijk vertegenwoordiger van de vreemdelingenketen in een betrokken land. De directeur van de IGD is in Sint Maarten als vreemdelingenautoriteit aangewezen. In die hoedanigheid overlegt hij, conform het bepaalde in artikel 5 Onderlinge regeling, twee keer per jaar met de autoriteiten van de landen over de werkmethoden, uitvoering van het beleid en registratiesystemen, teneinde de uitwisseling van informatie tussen de diensten in de vreemdelingenketen te bevorderen. Het is de Raad niet gebleken dat deze informatie uitwisseling tussen de vreemdelingenautoriteiten van de landen plaatsvindt. De IGD meldt dat de indruk bestaat dat andere landen geen dringende behoefte hebben om de in de regeling voorgestane samenwerking vorm en inhoud te geven.

<sup>48</sup> Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland ex art. 38, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen.

Volgens de rapportage van de IGD van november 2011 is een van de uitgangspunten van de minister van Justitie inhoud te geven aan de justitiële samenwerkingsrelaties op het terrein van het vreemdelingenbeleid binnen het Koninkrijk en in internationaal verband.<sup>49</sup> De Raad constateert dat ook aan dit voornemen nog geen uitvoering is gegeven.

#### *Overige samenwerkingsrelaties*

Behalve de hiervoor genoemde samenwerkingsvormen is er het grensbewakingsoverleg (deelnemers: IGD, Kustwacht, KPSM en Douane) en het vreemdelingenketenoverleg (deelnemers (als grensbewakingsoverleg, aangevuld met Census en kabinet van de gouverneur). Op grond van de gevoerde gesprekken heeft de Raad de indruk dat deze overlegvormen voornamelijk op papier bestaan en in de praktijk weinig operationeel zijn en geen prioriteit hebben.

## **2.3 Bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel**

### **2.3.1 Wettelijk kader en plannen**

#### *Wettelijk kader*

In Sint Maarten is een verbod op mensenhandel vastgelegd in artikel 4, derde lid van de Staatsregeling. In het huidige wetboek van Strafrecht (WvSr) is de handel in vrouwen en jongens strafbaar gesteld.<sup>50</sup> In de praktijk worden gevallen van mensenhandel aangepakt via strafbepalingen zoals het gebruik van valse documenten en mensensmokkel, dat laatste is strafbaar gesteld in artikel 203a WvSr. In het nog niet in werking getreden nieuwe wetboek van Strafrecht zijn de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van schuldigen aan mensenhandel in artikel 2:239 uitgebreid.<sup>51</sup> Mensensmokkel blijft strafbaar in artikel 2:154.

#### *Memorandum of Understanding*

Op 28 januari 2009 werd een *Memorandum of Understanding* (MoU) mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie getekend door de ministers van Justitie van de landen Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland. In deze MoU is onder meer vastgelegd dat de samenwerking tussen de drie landen zal worden geïntensiveerd<sup>52</sup> en dat aan de bestrijding van mensenhandel prioriteit zal worden gegeven. Op 18 en 19 april 2011 is in Sint Maarten een vernieuwd MoU ondertekend naar aanleiding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Daarin heeft Sint Maarten zich opnieuw vastgelegd om inspanningen te verrichten op het gebied van mensenhandel en -smokkel, zoals gericht controleren op signalen van mensenhandel en mensensmokkel, zowel in het grensbewakings- en toelatingsproces als in de kwetsbare sectoren, zoals prostitutie.

#### *Jaarplannen OM en het KPSM*

Zowel in de jaarplannen van het openbaar ministerie en het KPSM is vermeld dat op grond van het Memorandum of Understanding de verplichting bestaat om per jaar 1 mensenhandel- en 2 mensensmokkel-onderzoeken te draaien. Het jaarplan van het OM meldt overigens dat voor 2013 3 mensenhandel/mensensmokkel onderzoeken zullen worden uitgevoerd.

#### *Jaarplan Kustwacht voor 2012*

Het jaarplan van de Kustwacht voor 2012 meldt dat de Kustwacht zich onder meer richt op de grensbewaking en het bestrijden van mensensmokkel, -handel en illegale immigratie. Hierbij is goede samenwerking met bijvoorbeeld de immigratiediensten (zoals de toegang tot elkaars database) van alle (ei)landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk van groot belang. Eén van de justitiële prioriteiten op basis van het justitieel

<sup>49</sup> Trends en ontwikkelingen in de vreemdelingenketen, november 2011.

<sup>50</sup> Artikel 260: Vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.

<sup>51</sup> De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek van Strafrecht is afhankelijk gesteld van een inwerkingtredingslandsverordening, die nog niet is vastgesteld.

<sup>52</sup> Onder meer is opgenomen dat Nederland assistentie verleent in de vorm van expertiseoverdracht.

beleidsplan Kustwacht 2010-2013 ligt bij de opsporing van illegale immigratie. Voor Sint Maarten ligt het accent hierbij op het tegengaan van mensensmokkel, zo is tijdens het Vierhoeksoverleg (hoofden van Politie, douane en Kustwacht onder voorzitterschap van de PG) besloten.

#### *Trafficking in Persons Report 2013*

Het Amerikaanse TIP-rapport 2013 kent aan Sint Maarten een Tier 2<sup>53</sup> toe. De voornaamste aanbevelingen voor Sint Maarten zijn:

- identificeer en help potentiële slachtoffers van mensenhandel en dwangarbeid door het ontwikkelen en implementeren van gericht proactief beleid;
- verzeker implementatie en handhaving van de nieuwe artikelen die vrouwenhandel strafbaar stellen en vervolg, veroordeel en strafkrachtig schuldigen aan mensenhandel, inclusief medeplichtige ambtenaren;
- demonstreer transparantie en gepaste opvolging van onderzoek van vermeende betrokkenheid van overheidsambtenaren bij geregistreerde bordelen;
- informeer proactief migranten, inclusief huishoudelijk personeel en buitenlandse vrouwen op tijdelijke entertainment visa teneinde te verzekeren dat ze zijn geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden om hulp te zoeken en medische hulp krijgen;
- implementeer een meertalige bewustheids campagne gericht op potentiële slachtoffers.

#### **2.3.2 Bestrijding in de praktijk en resultaten**

Volgens de directeur van de IGD beschikken de baliemedewerkers over een indicatorenlijst voor het onderkennen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en -smokkel. De medewerkers in de balie melden echter dat er geen speciale richtlijnen zijn voor het controleren van bepaalde categorieën personen, maar wel bepaalde nationaliteiten waarop gelet moet worden.

Vóór de transitie hebben grensbewakingsmedewerkers twee keer een cursus gehad over het onderkennen van mensensmokkelaars, sinds 10-10-10 is er geen aandacht geweest voor dit onderwerp. Wel is 1 maal een training gegeven aan alle grensbewakingsambtenaren over kwetsbare immigranten.

In het jaarplan 2012 van de afdeling grensbewaking van de IGD is het voornemen verwoord 50 controles uit te voeren bij zogenoemde 'danseressen etablissementen'. Volgens het voortgangsrapport vreemdelingenketen van de IGD van juli 2013 is in het laatste kwartaal van 2012 gestart met extra toezicht op de bedrijven waar animeermeisjes en danseressen werkzaam zijn. Een controle database is gecreëerd waar separaat de verblijfsaanvraag, de verblijfsvergunning, de aankomst in Sint Maarten en het vertrek van Sint Maarten wordt geregistreerd. Hierdoor kunnen overzichten worden gegenereerd met betrekking tot hoeveel en welke animeermeisjes en danseressen in Sint Maarten werkzaam zijn en kunnen overschrijdingen van verblijfsduur direct worden aangepakt. De Raad heeft niet kunnen vaststellen of deze controles daadwerkelijk plaatsvinden.

Het ministerie van Justitie in Sint Maarten heeft op 'Human Trafficking Day' op 18 oktober 2013 een *National Reporting Bureau on Human Trafficking* geopend, waar slachtoffers melding kunnen maken van mensenhandel. Daarover is tevens in de landelijke dagbladen geadverteerd. Het bureau geeft voorts informatiebrochures uit over prostitutie en uitbuiting en over arbeid en uitbuiting en organiseert hierover informatiesessies voor de doelgroep.

#### **Resultaten**

Grensbewakingsmedewerkers van de IGD schatten dat enkele keren per jaar mensensmokkelaars onderschept worden. Volgens de Kustwacht zouden acties van de Kustwacht hooguit 1 à 2 keer per jaar leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel of mensensmokkel.

<sup>53</sup> Zie: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013>; De Tier 1, 2 of 3 ranking geeft aan in hoeverre de landen voldoen aan de *Trafficking Victims Protection Act's (TVPA) minimum standards*. Bij een Tier 2 ranking komt het land niet volledig overeen met de minimum standards, maar spant het land zich voldoende in om dat wel te bereiken.

## Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba

Vrijdag 21 oktober 2011

### Kustwacht houdt twee verdachten aan tijdens intensieve controle op St. Maarten

De Kustwacht heeft afgelopen week einde intensieve controles uitgevoerd in Simpson Bay, St. Maarten. Alle vaartuigen die de baai uitvoeren werden onder andere gecontroleerd op de benodigde scheepsvaartpapieren en veiligheidsmiddelen. Er zijn in het totaal 9 controles uitgevoerd op diverse schepen. Tijdens de controles zijn er 3 processen verbaal uitgeschreven voor o.a. verlopen registratiekaarten en het varen zonder navigatie lichten. Daarnaast werden 2 verdachten aangehouden. Eén was afkomstig uit St. Kitts en had geen geldige verblijfspapieren bij zich. De kapitein van het vaartuig is tevens aangehouden vanwege mensensmokkel. De verdachten zijn overgedragen aan de politie en de zaak is verder in onderzoek.

Bron: [www.coastguardcarib.org](http://www.coastguardcarib.org)

In 2011 werden in Sint Maarten 9 personen veroordeeld voor mensensmokkel.<sup>54</sup>

In 2012 werd 1 persoon (een bordeelhouder) veroordeeld wegens overtreding van het verbod op vrouwenhandel. Een verzoek van het OM aan het bestuur om op basis van dit vonnis het bordeel te doen sluiten door intrekking van de afgegeven vergunningen, is niet opgevolgd. In 2012 zijn daarnaast 4 personen veroordeeld voor mensensmokkel.<sup>55</sup>

In 2013 is eenmaal een mensenhandel- en eenmaal een mensensmokkelonderzoek verricht.<sup>56</sup> Volgens het OM voldoet Sint Maarten hiermee aan zijn verplichtingen uit het MoU.

<sup>54</sup> Jaarverslag OM 2011.

<sup>55</sup> Jaarverslag OM 2012.

<sup>56</sup> Info KPSM.



3



## Analyse

### *Taak en bevoegdheid toegangscontrole*

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 Organisatiebesluit Justitie uit 2010 dat de toegangscontrole op vreemdelingen een taak is van de immigratiedienst, een dienstonderdeel 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 Organisatiebesluit Justitie wel de grensbewakingstaak toewijst aan de immigratiedienst, 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.<sup>57</sup>

De Raad heeft uit het onderzoek en de gevoerde interviews de overtuiging gekregen dat de documentcontrole bij de IGD in goede handen is. Wel blijft, uit oogpunt van belangenverstrengeling een punt van zorg dat toegangsverlening van vreemdelingen en controle daarop in 1 hand zijn. Zoals ook de Voortgangsc commissie signaleert is van belang dat aandacht blijft bestaan voor mogelijke integriteitsschendingen en belangenverstrengeling.

### *Formatie*

De toelatingsorganisatie wordt geleid door een directeur en de afdeling grensbewaking door het hoofd grensbewaking. Behalve een afdeling grensbewaking heeft de IGD ook een afdeling Toelating en Verblijf, een afdeling bedrijfsvoering, een stafafdeling beleid en een stafafdeling coördinatie, informatie & analyse. De grensbewaking is onderverdeeld in West (PJIAE en de *Simpson Bay Lagoon*) en Oost (Pointe Blanche en Great Bay). De gewenste formatie van de grensbewaking is volgens de jaarplannen om en nabij de 60 fte. In de praktijk beschikt de grensbewaking over zo'n 26 medewerkers. Een deel zou met langdurig ziekteverzuim zijn.

### *Rechtspositie*

Een deel van de medewerkers is nog aangesteld als medewerker luchthaven & grensbewaking bij de vreemdelingendienst van het Korps Politie, een ander deel van de medewerkers heeft een arbeidsovereenkomst gesloten met de minister van Justitie. De IGD zou bezig zijn met een eigen rechtspositiebesluit, waarna alle medewerkers – ruim drie jaar na de transitie – in de organisatie van de IGD geplaatst kunnen worden.

### *Interne organisatie*

Naast de rechtspositie verdient ook de interne organisatie van de grensbewaking aandacht. Het is zaak dat de IGD de informatie uitwisseling tussen management en medewerkers verbetert en dat dit een structureel karakter krijgt. Medewerkers op de werkvloer beschikken bijvoorbeeld niet over werkinstructies, risicoanalyses van de KMar en het integriteitsbeleid. Ook geven medewerkers aan dat zij een teambijeenkomst missen, waarin bijvoorbeeld de

<sup>57</sup> Memorie van Toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht, II, nr. 3, blz. 84.

onderbouwing van de weigeringsbeslissingen besproken kan worden. Een teamoverleg bevordert de noodzakelijke verbetering van de onderlinge verhoudingen en de onderlinge communicatie.

### *Opleiding*

Verder zou op korte termijn geïnvesteerd moeten worden in de opleidingsmogelijkheden voor de medewerkers. De Raad heeft echter geconstateerd dat in de concept-landsbegroting voor 2014 voor IGD voor cursussen en opleiding slechts, evenals in 2013, een bedrag van NAF 9.000 is gereserveerd. De Raad benadrukt nogmaals, net als in het rapport over politieonderwijs, het belang van opleiding en scholing van de medewerkers in het nog jonge land Sint Maarten. Uiteraard dient bij de opleiding van de medewerkers zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van de in Sint Maarten aanwezige kennis, bijvoorbeeld bij de KMar en de ervaren medewerkers van de IGD, die de nieuwkomers bijscholen 'on the job', immers niet alles valt te leren met een opleiding van 13 maanden. Het komt de Raad voor dat ook ervaren medewerkers van de IGD een uitdaging geboden moet worden en dat getracht moet worden hen te behouden voor de grensbewaking.

### *Verantwoording*

De verantwoording van de resultaten en relevante cijfers is voor verbetering vatbaar. De IGD rapporteert weliswaar aan de minister van Justitie, maar op onregelmatige basis en niet middels een jaarlijks verslag. De verantwoording van de prestaties en de bestede publieke middelen moet op grond van het bepaalde in de Landsverordening Inrichting & Organisatie Landsverheid j<sup>o</sup> artikel 32 Comptabiliteitslandsverordening Sint Maarten een stelselmatige en structurele basis krijgen, opdat ook de volksvertegenwoordiging in Sint Maarten (de Staten) in staat gesteld wordt zich van zijn controlerende taak te kwijten.

### *Doorlaatposten*

Op grond van het Toelatingsbesluit mogen in Sint Maarten geen personen worden ontscheept buiten Great Bay en de PJIAE. In de praktijk zijn op meerdere plaatsen mogelijkheden om boten aan te meren, bijvoorbeeld in de Simpson Bay Lagoon, Oyster Pond en nabij Pointe Blanche. De Raad is van mening dat de toepasselijke wetgeving en de feitelijke situatie gesynchroniseerd dient te worden.

### *Besluitvorming*

De toegangsweigering is op grond van het Toelatingsbesluit een taak van de minister van Justitie, die deze taak in de Mandaatregeling immigratie heeft gemandateerd aan de directeur IND en hoofd toelating en verblijf. In de praktijk nemen de teamleiders op de luchthaven de beslissing personen de toelating te weigeren. De bestaande praktijk en de wettelijke grondslag dient gesynchroniseerd te worden.

De Voortgangscommissie is akkoord gegaan met het plan de grenscontrole van de vreemdelingendienst over te hevelen naar de IGD onder de voorwaarde dat onder andere de beslisboom en de mandatering van beslissingsbevoegdheid goed geregeld zouden zijn, om integriteitsschendingen te voorkomen. Nu de mandatering en beslissingsbevoegdheid in de praktijk anders geregeld zijn dan in het Mandaatbesluit verwoord en bekendgemaakt aan de Voortgangscommissie is afgeweken van de voorwaarden waaronder de Voortgangscommissie akkoord ging met de overgang van de grensbewaking naar de immigratiedienst.

De Raad kan billijken dat, in afwijking van de Mandaatbesluit, de beslissingsbevoegdheid over toegangsweigering bij de teamleiders wordt belegd, onder de voorwaarde dat de toegangsweigeringen periodiek door een onafhankelijke instantie worden getoetst, bijvoorbeeld een externe controller, zoals ook aan de Voortgangscommissie was beloofd.

Verder moeten IGD-medewerkers op de luchthaven, in het belang van een optimale grensbewaking, te allen tijde in staat gesteld worden over voor de toegangsbeslissing relevante kwesties zo nodig te bespreken met andere deskundigen, zoals de backoffice of de PAF, zonder dat dit voor de medewerker tot nadelige gevolgen leidt. Immers, hoe meer deskundigen van verschillende diensten betrokken zijn bij de grensbewaking, des te beter de kwaliteit van de beslissing is. Deze werkwijze bevordert tevens de samenwerking tussen alle partijen betrokken bij de grensbewaking en helpt integriteitsschendingen voorkomen.

### *Backoffice*

Sinds 2012 is op de luchthaven een backoffice ingericht, bemand door het KPSM en de KMar, die fungeert als voorportaal van de opsporing na de eerste lijnscontrole van de IGD. De Raad heeft geconstateerd dat de samenwerking en informatievoorziening tussen de backoffice en de IGD, hoewel recentelijk verbeterd, niet optimaal is. De Raad roept de minister van Justitie en de betrokken partijen op te bevorderen dat alle partijen betrokken bij de grensbewaking investeren in een betere samenwerking, in het belang van de opsporing en optimaal grenstoezicht in Sint Maarten.

Hoewel de Raad de overtuiging heeft gekregen dat de controle van de documenten bij de immigratiedienst in goede handen is, vraagt de Raad wel aandacht voor de door diverse respondenten en ook de Voortgangscommissie geuite zorgen dat de focus van de IGD nagenoeg geheel op documentcontrole ligt en de controle op toegangsvoorwaarden. Verdachte situaties en verdacht gedrag zouden niet altijd worden onderkend door het IGD personeel. Veel mogelijk voor de opsporing relevante informatie gaat hiermee verloren. In de opleiding van het IGD personeel zou hiervoor meer aandacht moeten zijn. Daarnaast deelt de IGD verzamelde informatie, bijvoorbeeld over trends, niet altijd met de backoffice. Gelijk de Voortgangscommissie benadrukt de Raad dat opsporing van strafbare feiten een exclusieve taak van de politie is en moet blijven, en dat de politie voor het optimaal uitoefenen van deze door de wetgever aan haar toebedeelde taak op volledige medewerking van andere diensten, die allemaal de veiligheid in Sint Maarten nastreven, moet kunnen rekenen.

### *Maritiem toezicht*

Sinds kort heeft de IGD ervoor gekozen het Simpson Bay Bridge immigratiekantoor op te heffen, waardoor dit kantoor niet meer volledig fulltime wordt bezet en boten zich nu moeten inklaan in het Anguilla Dock of het Simpson Bay Bridge. Doordat het Simpson Bay kantoor niet op regelmatige basis is bemand is er geen zicht meer op het inkomend vaarverkeer. De Raad adviseert de minister van Justitie zich te bezinnen op deze gewijzigde situatie, nu deze in strijd lijkt te zijn met het nieuwe beleid van de minister van Justitie het maritieme grenstoezicht te intensiveren en de registratiebereidheid in het vaarverkeer reeds laag is. Ook op de overige aanmeerlocaties in Sint Maarten is de controle vrijwel nihil. Dat betekent dat het maritiem toezicht structureel verbetering behoeft.

De Kustwacht heeft op basis van de Rijkswet Kustwacht een grensbewakingstaak op de binnenwateren, territoriale zee en aansluitende zone van Sint Maarten. De maritieme controle aan de Franse zijde van de Lagoon is in handen van de Franse autoriteiten en wordt uitgevoerd door de douane. Volgens geïnterviewden is de toegangcontrole aan de Franse zijde van de Lagoon zeer beperkt en zeker voor verbetering vatbaar. In het kader van het Franco-Dutch Treaty zou de samenwerking tussen de Franse en Nederlandse autoriteiten met het oog hierop moeten worden uitgebreid.

### *Samenwerking*

De samenwerking tussen frontoffice (IGD) en backoffice (KPSM en KMar) is voor verbetering vatbaar en ook die tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, zoals die in de onderlinge regeling vreemdelingenketen is voorzien.

Medewerkers van de IGD, de arbeidsinspectie, de KMar en de Kustwacht hebben vanaf medio 2012 enkele keren gezamenlijke controles uitgevoerd. De effectiviteit van de controles door deze teams wordt beperkt doordat onvoldoende celruimte beschikbaar is voor het detineren van illegale vreemdelingen.

De Onderlinge regeling vreemdelingenketen staat samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk voor, onder meer op het gebied van eenduidige procedures en een gezamenlijk registratiesysteem. De minister van Justitie is voornemens inhoud te geven aan de justitiële samenwerkingsrelaties op het terrein van het vreemdelingenbeleid binnen het Koninkrijk en in internationaal verband. De Raad constateert dat ook aan dit voornemen nog geen uitvoering is gegeven en roept de minister op te investeren in dit belangrijke gebied.

### *Bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel*

De bijdrage die de grensbewaking levert aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel is beperkt. De grensbewakingsmedewerkers van de IGD en de Kustwacht schatten dat enkele keren per jaar verdachten

onderschept worden. In 2011 zijn in Sint Maarten negen personen veroordeeld voor mensensmokkel, in 2012 vier en werd één persoon veroordeeld voor overtreding van het verbod op vrouwenhandel. In 2013 is eenmaal een mensenhandel- en eenmaal een mensensmokkel onderzoek verricht.

Hoewel volgens de directeur van de IGD de medewerkers aan de balie beschikken over een indicatorenlijst voor het onderkennen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel en –smokkel zijn deze richtlijnen niet bij de balie-medewerkers bekend. Verder hebben medewerkers voor de transitie opleiding gehad over het herkennen van mensensmokkelaars, daarna is aan deze materie, ook bij de nieuwe medewerkers, geen aandacht meer besteed.

### *Evaluatie*

De Voortgangcommissie heeft voorgesteld de integratie van de grensbewaking bij de IGD te evalueren. Deze evaluatie was voorzien voor eind 2013, maar heeft niet plaatsgevonden. Hoewel de Raad, zoals hiervoor gemeld, de overtuiging heeft gekregen dat de documentcontrole door de IGD adequaat is opgepakt, meent de Raad dat de geplande evaluatie alsnog op korte termijn dient plaats te vinden. Om de hierna vermelde redenen is raadzaam bij de uitvoering van de grensbewakingstaak een vinger aan de pols te houden.

- **Integriteit**

De Raad meent dat integriteitsschendingen in de hand kunnen worden gewerkt door een clustering van bevoegdheden, zoals thans bij de IGD gebeurt. Immers, dezelfde organisatie die de beslissing neemt de vreemdeling toe te laten, verleent de vreemdeling ook de daadwerkelijke toegang. Tot 10-10-10 werd de toelatingsbeslissing van de immigratiedienst door een andere instantie, de vreemdelingendienst van de politie, getoetst bij de toegangscontrole. Ook de Toetsingscommissie signaleert: “De lokale belangen van betrokken partijen zijn groot en vormen een potentieel risico voor de professionele taakuitvoering van een kleine en kwetsbare vreemdelingenorganisatie. Een actief integriteitsbeleid is belangrijk.” Zoals hiervoor gemeld heeft de IGD op papier een integriteitsbeleid, maar zijn de medewerkers op de werkvloer niet van dat beleid op de hoogte noch kennen zij de in het beleid genoemde vertrouwenspersoon bij wie mogelijke integriteitsschendingen gemeld kunnen worden.

De Raad meent dat de conclusies van de toetsingscommissie nog immer actueel zijn. Een actief integriteitsbeleid valt niet samen met het afkondigen van een gedragscode die vervolgens niet leeft bij het personeel. Hier wordt een actieve en alerte houding van de leiding op alle niveaus gevergd, waartoe de directie het initiatief moet nemen en houden. Codes moeten actief en regelmatig onder de aandacht van medewerkers worden gebracht. Praktijk- en dilemma-trainingen zijn belangrijk en op integriteitsschendingen moet duidelijk, consistent en transparant worden gereageerd.

- **Scherpe daling van het aantal toegangsweigeringen**

In 2012 en 2013 is een scherpe daling van het aantal toegangsweigeringen waar te nemen ten opzichte van 2011, toen de grensbewaking nog in handen was van KPSM (zie bijlage I, tabel 2).

De voor deze ontwikkeling door de IGD gegeven verklaringen (zie §2.2.3) zijn naar de mening van de Raad niet valide. Ten eerste zouden in 2011 veel Haïtianen met valse paspoorten zijn geweigerd, wat de cijfers in 2011 heeft opgestuwd. Deze stelling snijdt geen hout, nu Haïtianen na de aardbeving in Haïti in 2010 juist ruimhartig werden toegelaten in Sint Maarten en niet aan de grens werden geweigerd. Een andere reden voor het relatief hoge aantal weigeringen in 2011 zou zijn dat vreemdelingen in 2011 aan de grens werden geweigerd en met hetzelfde vliegtuig teruggestuurd werden. Sinds 2012 krijgen deze personen toegang en worden ze vervolgens door de IGD verwijderd. De vreemdelingen komen dan voor in de cijfers over verwijderingen en niet meer in de cijfers betreffende weigeringen. Ook deze redenering lijkt niet houdbaar nu de cijfers over verwijderingen na 2011 ook scherp zijn gedaald (zie bijlage I, tabel 3).

Het voorgaande impliceert dat de kennis en vaardigheden van de grotendeels nieuw aangestelde grensbewakingsmedewerkers nog niet zodanig is dat zij in alle gevallen verdachten signaleren en hen de toegang weigeren. Dat volgt ook uit de cijfers die de backoffice over 2013 heeft verstrekt. De backoffice vermeldt in zijn jaarrapport dat in de tweede helft van 2013 in ieder geval 104 personen zijn ingereisd die voldeden aan een door de backoffice opgesteld risicoprofiel, terwijl van deze personen er slechts 8 door de IGD aan de grens zijn geweigerd.

- **Focus documentcontrole**

Diverse respondenten en ook de Voortgangscommissie uiten hun zorgen over het feit dat verdachte situaties en verdacht gedrag niet altijd zouden worden onderkend door het IGD personeel. Veel mogelijk voor de opsporing relevante informatie gaat hiermee verloren.

- **Informatie uitwisseling en samenwerking**

Door vrijwel alle respondenten is te kennen gegeven dat de relatie tussen frontoffice (bemand door de IGD) en de backoffice (bemand door het KPSP en de KMar) niet optimaal is, hetgeen onder meer ook ten koste gaat van de wederzijdse informatie uitwisseling, van groot belang voor de opsporing van strafbare feiten.

- **Backoffice bij de IGD**

Meerdere geïnterviewden en de plannen van de IGD zelf geven aan dat de IGD een eigen backoffice zou willen inrichten. De Voortgangscommissie rapporteert dat het vanzelfsprekend is dat informatie over lucht- en zeehavencriminaliteit tot de informatiehuishouding en dus het domein van de politie blijft behoren. Ook de Raad benadrukt dat opsporing van strafbare feiten een exclusieve taak van de politie is en moet blijven, en dat de politie voor het optimaal uitoefenen van deze door de wetgever aan haar toebedeelde taak op volledige medewerking van andere diensten, die allemaal de veiligheid in Sint Maarten nastreven, moet kunnen rekenen.

- **Steekproeven toegangsweigering door controller**

De Mandaatregeling immigratie vermeldt dat maandelijks steekproeven plaatsvinden van de toegangsweigeringen door de controller. De Raad heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat deze steekproeven in de praktijk niet plaatsvinden. Wel beoordeelt de directeur IGD achteraf alle weigeringsbeschikkingen, om te controleren of de beslissing voldoende onderbouwd en op basis van de juiste gronden is genomen. Als dat niet het geval is, krijgt de betreffende medewerker bijvoorbeeld een telefoontje van de secretaresse van het hoofd grensbewaking. De Raad meent dat deze gang van zaken niet professioneel is en controle door een medewerker van de eigen organisatie bovendien niet effectief. Daarnaast is het in strijd met de toezeggingen aan de Voortgangscommissie. Door een externe controller dienen deze controles alsnog uitgevoerd te worden.

# Bijlagen

## Bijlage I:

**Tabel 1: Het aantal inreizende personen<sup>58</sup>**

	2011	2012	2013
SXM (via de luchthaven) <sup>59</sup>	733,072	758,433	165,749 (1e kwartaal) <sup>60</sup>
BES (via de lucht- en zeehavens)		173,872	182,084 (geheel 2013)
Curaçao	(geen cijfers beschikbaar)		

**Tabel 2: Het aantal passagiers dat toegang werd geweigerd**

	2011	2012	2013
SXM (op de luchthaven)	314	111	37 (1e kwartaal)
BES (op de lucht- en zeehavens)		53	53 (geheel 2013)
Curaçao			96 (1e half jaar)

**Tabel 3: Het aantal verwijderingen**

	2011	2012	2013
SXM	314	110	84 (1e kwartaal) <sup>61</sup>
BES		56	53 (geheel 2013)
Curaçao <sup>62</sup>			367 (1e half jaar)

**Tabel 4: Aantal aangehouden illegale migranten door Kustwacht**

	2011	2012	2013
Totaal Caribisch gebieden	27	44	43
Sint Maarten (incl. Saba en St. Eustatius)	18	17	8

<sup>58</sup> Bron tabel 1 t/m 3: IGD (Sint Maarten), KMar (BES) en toelatingsorganisatie Curaçao (Curaçao).  
Bron tabel 4: Jaarverslagen Kustwacht.

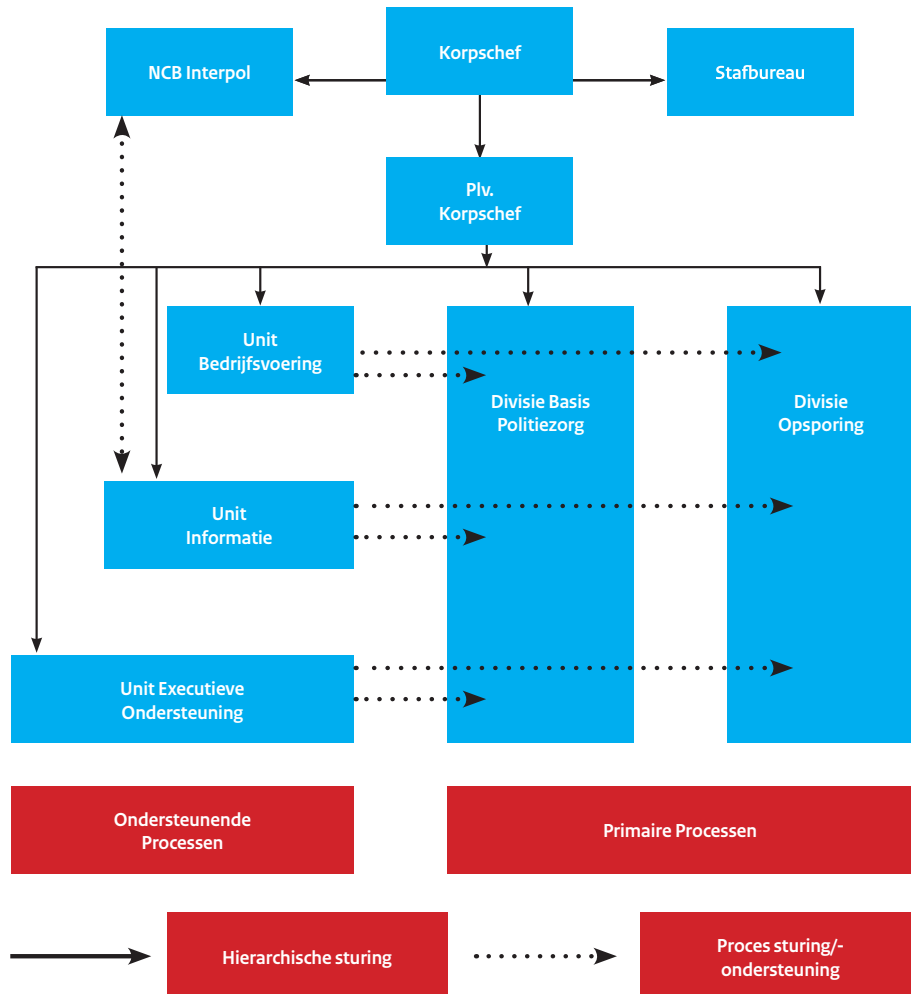
<sup>59</sup> Bij de aantallen inreizen op de luchthaven zijn niet de transitpassagiers betrokken. Transitreizigers worden in sommige gevallen wel aan inreiscontrole worden onderworpen (in geval niet binnen korte tijd een aansluitende vlucht wordt verkregen) en in sommige gevallen niet.

<sup>60</sup> De IGD heeft ook cijfers over het totale aantal inreizenden, geweigerden en verwijderde personen over geheel 2013 aan de Raad verstrekt, maar de cijfers over het aantal inreizenden wijken zeer sterk af van de cijfers die PJIAE hierover verstrekt ([www.sxmairport.com](http://www.sxmairport.com)), dat het de Raad niet aannemelijk voorkomt dat deze cijfers juist zijn. Met die cijfers is in dit overzicht om die reden geen rekening gehouden.

<sup>61</sup> Inclusief 189 personen meldplicht en binnen 6 weken land verlaten.

<sup>62</sup> De vreemdelingen die direct na de toegangsweigering op een andere vlucht naar het land van herkomst worden gezet, worden **niet** geregistreerd.

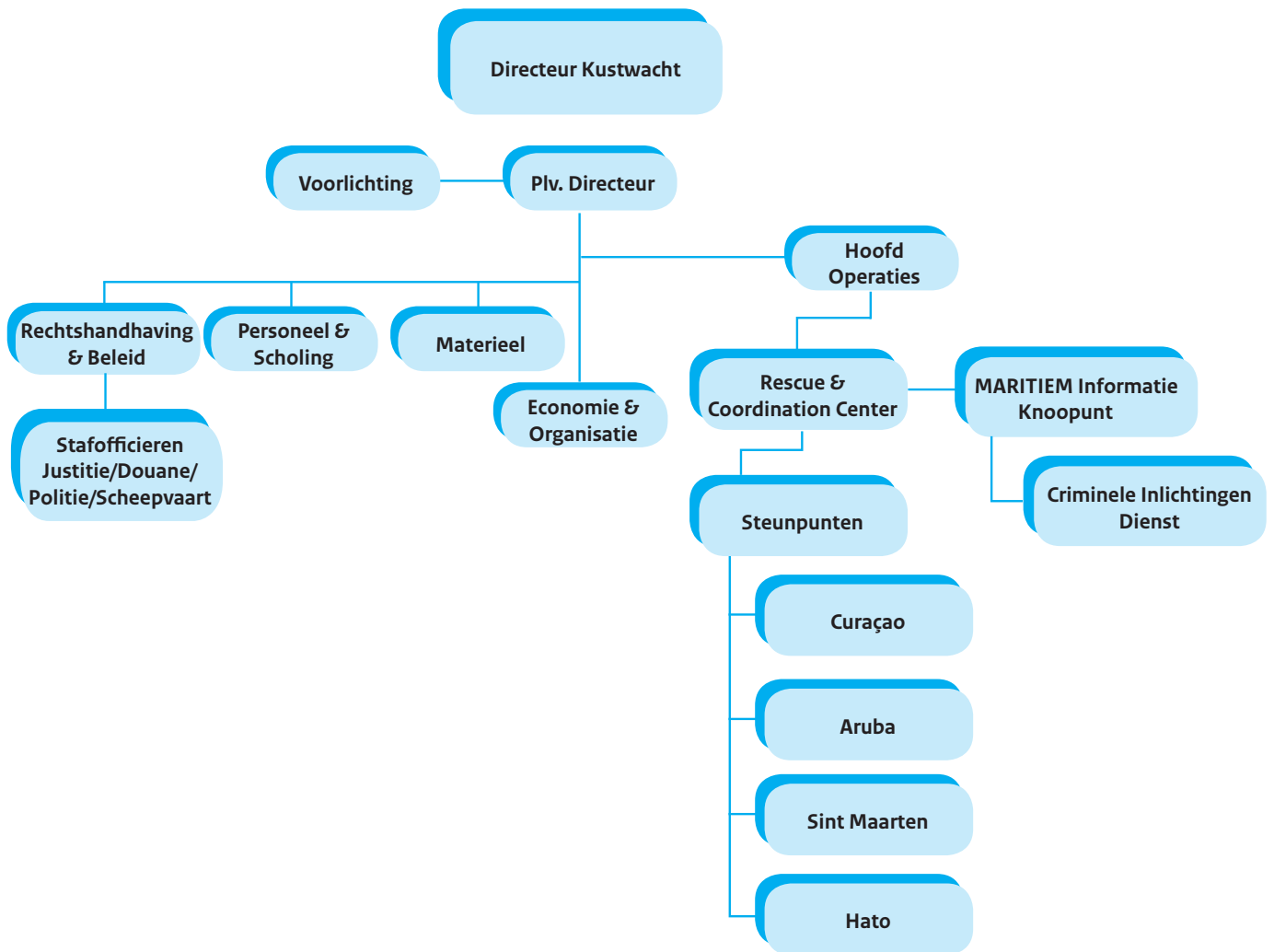
## Bijlage II: De organisatiestructuur van KPSM<sup>63</sup>



<sup>63</sup> bron: herziene inrichtingsplan KPSM 2011.



## BIJLAGE III: De organisatiestructuur van de Kustwacht<sup>64</sup>



<sup>64</sup> bron: [www.coastguardcarib.org](http://www.coastguardcarib.org).

## BIJLAGE IV: Geïnterviewde functionarissen

Directeur IGD  
Hoofd grensbewaking en mobiel toezicht vreemdelingen IGD  
Coördinator grensbewaking IGD  
Teamleiders IGD  
Grensbewakingsmedewerkers IGD  
Hoofd Kustwacht  
Hoofd KMar  
Medewerkers KMar  
Korpschef KPSM  
Adviseur KPSM  
Politieagenten KPSM  
Politieagenten PAF



## Colofon

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

Mei 2014 | J-23884