

Review onderzoek Grenscontrole in Curaçao

Een onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de opvolging van de aanbevelingen over Grenscontrole in Curaçao

Colofon

Uitgever : Raad voor de rechtshandhaving
Jaar : 2019
Maand : Juni
Plaats : Willemstad, Curaçao
Vindplaats Internet : www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	5
Voorwoord	7
1. Inleiding	15
1.1. Aanleiding	15
1.2. Doelstelling	15
1.3. Centrale vraag	15
1.4. Onderzoeksaanpak en methode	15
1.5. Toetsingskader	16
1.6. Leeswijzer	17
2. Bevindingen	20
2.1. Inleiding	20
2.2. Algemene aanbevelingen	20
2.2.1. Bevoegdheden	20
2.2.2. Onderlinge Regeling	20
2.2.3. Opstellen van richtlijn	21
2.2.4. Digitale uitwisseling van gegevens	22
2.2.5. Aanpassing van artikel 2, vierde lid van het Tb. en wijzigingen HIG	23
2.2.6. Instelling werkgroep mensenhandel- mensensmokkel	24
2.3. Aanbeveling ten aanzien van de diensten	25
2.3.1. Bevorder de samenwerking	25
2.3.2. Schriftelijke vastlegging van de samenwerking	26
3. Beoordeling	30
3.1. Algemene aanbevelingen	30
3.2. Aanbevelingen ten aanzien van de diensten	32
	36
4. Conclusie en aanbeveling	38

Lijst van afkortingen

APIS	Advance Passenger Information System
BES	Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CARICOM	Caribbean Community
HI	Herziene Instructies
HIG	Herziene Instructie aan de Gezaghebbers
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JVO	Justitieel Vier landen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
MB	Ministeriële Beschikking
Tb.	Toelatingsbesluit
TO	Toelatingsorganisatie

Voorwoord

Dit rapport betreft een review van het onderzoek Grenscontrole dat in 2013 is uitgevoerd. De Raad beoogt met dit onderzoek de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van zijn aanbevelingen inzichtelijk te maken en knelpunten te inventariseren. De Raad constateert dat het merendeel van zijn aanbevelingen niet is uitgevoerd. De Raad constateert dat de samenwerking niet is bevorderd. Hierdoor worden bepaalde taken die essentieel zijn in de grenscontrole niet geborgd. De bevoegdheidsverdeling en het besluitvormingsproces zijn evenmin vastgelegd.

De Raad is van oordeel dat deze tekortkomingen op korte termijn moeten worden opgelost om de grenscontrole in Curaçao te verbeteren. De Raad is verheugd over het feit dat de ketenpartners het belang van samenwerking inzien en een werkconferentie hebben georganiseerd waarbij alle partners in de grensbewaking van de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk vertegenwoordigd waren. De Raad hoopt dat hiermee een eerste stap is gezet om tot concrete samenwerkingsvormen te komen.

De Raad bedankt een ieder die medewerking heeft verleend om dit rapport uit te brengen en hoopt dat de aanbevelingen op afzienbare termijn (alsnog) zullen worden uitgevoerd.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter

Mr. Th.P.L. Bot

Samenvatting

Dit rapport betreft een review onderzoek naar aanleiding van een onderzoek uit 2013 over grenscontrole in Curaçao. Bij het onderzoek uit 2013 constateerde de Raad dat er knelpunten en tekortkomingen waren omtrent bijvoorbeeld: de transparantie van de besluitvorming, de uitoefening van de bevoegdheden door de grensbewakers bij de luchthaven en de implementatie van de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van de vreemdelingenketen (verder de onderlinge regeling).

Ten tijde van dit review onderzoek bleek dat bevoegdheden die door de grensbewakers worden uitgeoefend, bijvoorbeeld het ophouden voor verhoor en het verrichten van onderzoek aan de kleding, nog niet uitdrukkelijk in de wet waren opgenomen. Deze aanbeveling is dus niet opgevolgd. Blijkbaar is het evenmin de bedoeling om de aanbeveling op te volgen, aangezien de betrokken ambtenaren van mening waren dat deze bevoegdheden reeds uit de bestuurlijke taak voortvloeien. Deze maatregelen zijn echter ingrijpende dwangmiddelen die een vrijheidsbeperkend karakter hebben. De Raad acht het daarom noodzakelijk om deze bevoegdheden in de wet op te nemen.

Ook de onderlinge regeling was nog niet geïmplementeerd. Een van de vereisten van deze onderlinge regeling is om een vreemdelingenautoriteit te benoemen. In Curaçao is er geen vreemdelingenautoriteit benoemd. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder BES) en in Sint Maarten zijn de directeurs van de IND als vreemdelingenautoriteit benoemd. Het land Curaçao overweegt om een autoriteit te benoemen die meerdere bevoegdheden kan uitoefenen dan alleen die ten aanzien van de vreemdelingenwet.

Er zijn ook geen procedureregels vastgesteld voor het geval een vreemdeling de toegang wordt geweigerd. In 2015 werden besprekingen gevoerd tussen de minister van justitie en vertegenwoordigers van de beleidsorganisatie van het ministerie, de grensbewaking en de Toelatingsorganisatie (verder TO) waarbij kwam vast te staan dat er behoefte bestond aan aangescherpt beleid. Na de besprekingen hebben een aantal functionarissen van de uitvoeringsorganisaties en het ministerie (aangeduid als de "kleine commissie") een beleidsnotitie opgesteld. De kleine commissie heeft in de beleidsnotitie aandachtsgebieden benoemd en aanbevelingen gedaan aan de minister om het beleid aan te scherpen. Het voorgenomen aangescherpt beleid kwam echter niet tot stand.

Er wordt nog steeds niet aan de bepalingen van de onderlinge regeling voldaan om zoveel mogelijk eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen te hanteren tussen de landen. De ICT-systemen van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk zijn niet verenigbaar en er is evenmin onderzocht of een koppeling tussen het

ICT-systeem van Nederland en de overige landen van het Caribische deel van het Koninkrijk, mogelijk en wenselijk is. De landen willen bij de luchthavens de z.g. Advance Passenger Information System (verder APIS) introduceren zodat voor de aankomst van een vreemdeling informatie beschikbaar is. De landen willen voor de maritieme controle een met de APIS vergelijkbaar pre-arrival systeem introduceren.

Volgens het ministerie van Justitie is het APIS systeem echter geen initiatief van de landen van het Koninkrijk. De introductie van het systeem is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de voorwaarden die in de luchtvaart gelden, namelijk om de status van categorie 1 te verkrijgen. Het gebruik van een eenduidige ICT/structuur zoals in de onderlinge regeling wordt vereist is een ander traject waarover de landen nog geen overeenstemming met elkaar hebben bereikt, aldus het ministerie.

De aanbeveling om rechtsmiddelen te introduceren tegen de beslissing om toegang te weigeren is niet opgevolgd. Er zijn noch concrete plannen noch acties ondernomen ter opvolging van deze aanbeveling. Er is wel een Ministeriële Beschikking (verder MB) opgesteld waarop het recht om rechtsmiddelen aan te wenden is vermeld maar dit modelformulier wordt wegens praktische redenen niet gebruikt bij de luchthaven. Volgens het model is de hulpofficier van justitie bevoegd om de MB namens de Minister te ondertekenen. Tijdens de reguliere dienst is er echter geen hulpofficier van justitie aanwezig.

Sinds 2016 is er een concept beleidsdocument "Herziene Instructie" (HI) ter vervanging van de Herziene Instructie Gezaghebbers (HIG) opgesteld. Dit beleidsdocument is mede wegens steeds voorkomende bestuurswisselingen nimmer vastgesteld. Daarnaast moeten nog andere knelpunten worden opgelost. Een daarvan is het feit dat sommige vreemdelingen wegens de financiële situatie in hun thuisland, nimmer kunnen aantonen over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Het ministerie is voornemens een garantstellingregeling (formeel) te introduceren zodat een ingezetene van Curaçao voor een vreemdeling garant kan staan.

Er is een werkgroep mensenhandel/mensensmokkel ingesteld die door een medewerker van het ministerie wordt voorgezeten. Er zijn verschillende workshops gehouden teneinde het personeel binnen het justitieapparaat te informeren omtrent de ontwikkelingen inzake mensenhandel en mensensmokkel.

De samenwerking tussen de diensten moet nog steeds worden verbeterd. De KMar werd ten tijde van dit onderzoek niet meer bij de luchthaven ingezet aangezien de flexpool overeenkomst is verlopen. Er is een concept overeenkomst opgesteld om de samenwerking met de KMar voort te zetten. Het protocol is in het Vierlanden Overleg

(JVO) van januari 2019 geaccordeerd. De samenwerking zal per 1 januari 2020 worden geïmplementeerd.

Volgens de respondenten zijn de partners wel bereid om samen te werken en informatie te delen. Er is een werkconferentie “Grip op de grenzen” gehouden met al de ketenpartners in de grenscontrole. Daarbij waren verschillende diensten (onder anderen de politiekorpsen, KMar, Kustwacht, Douane en de Veiligheidsdiensten) van de landen van het Caribische deel van het Koninkrijk vertegenwoordigd.

De Kustwacht heeft niet voldoende capaciteit om alle scheepvaartcontroles uit te voeren. Anders dan de wetgeving voorschrijft, meren veel boten nog steeds niet aan bij de aangewezen locaties om het grensbewakingsproces te laten plaatsvinden. De Venezolaanse barkjes varen op ongeregelde dagen en tijden de haven binnen. Om het inklaringsproces te stroomlijnen zijn afspraken gemaakt met de Venezolaanse barkjes over de dagen en tijden om de haven van Curaçao binnen te varen. Deze barkjes komen echter vóór de afgesproken binnenvaarttijd aan en houden zich buiten de haven op. De Kustwacht kan geen capaciteit hiervoor inzetten en heeft gedurende die tijd geen zicht op deze Venezolaanse barkjes. Deze omstandigheden bemoeilijken volgens de Kustwacht een degelijke maritieme controle. De Kustwacht meent daarom dat het grensbewakingsproces kan worden verbeterd door een aantal veranderingen door te voeren. De samenwerking tussen de diensten kan worden bevorderd mits een gezamenlijk informatiebeeld wordt opgebouwd en in stand wordt gehouden, aldus de Kustwacht. Een knelpunt is echter het feit dat alle diensten met gebrek aan personele capaciteit en middelen kampen, hetgeen een mogelijke intensivering van de samenwerking in de weg staat. De mogelijkheid om het grensbewakingspersoneel van het KPC bij de Kustwacht in te zetten wordt ook bemoeilijkt doordat dit personeel ongewapend is, aldus het KPC.

De Raad constateert dat de aanbeveling om samenwerking tussen de ketenpartners te bevorderen en deze afspraken vast te leggen niet is opgevolgd. De samenwerking met de KMar was ten tijde van het onderzoek verlopen. De grensbewakingsdiensten verrichten geen structurele gezamenlijke controles en hebben geen integraal (informatie) omgevingsbeeld. De Raad constateert ook dat door gebrek aan samenwerking bepaalde essentiële grenstaken (maritiem en bij de luchthaven) niet effectief worden uitgevoerd. De Raad ziet wel enige voortgang doordat de diensten samen zijn gekomen en een concept document hebben opgesteld teneinde grip op de grenzen te bewerkstelligen. De Raad hoopt dat deze eerste stap tot concrete vormen van samenwerking zal leiden.

Conclusie en aanbevelingen

De Raad concludeert dat het merendeel van de aanbevelingen niet is uitgevoerd. Er zijn amper concrete plannen en acties ondernomen om de aanbevelingen uit te voeren. Er is geen samenwerking tussen de landen om eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen op te stellen. De mogelijkheid om een koppeling tussen de ICT-systemen van de landen in het Caribisch- en Europees deel van het Koninkrijk te introduceren is ook niet onderzocht. Informatie over het verkeer van personen tussen de landen van het Koninkrijk is derhalve niet optimaal. Tevens is er weinig samenwerking tussen de ketenpartners in Curaçao. Hierdoor worden de taken van tweede- en derdelijns grenscontrole bij de luchthaven niet (degelijk) uitgevoerd. Door het gebrek aan samenwerking op lokaal niveau wordt de wettelijke bepaling dat boten bij de aangewezen baaien moeten aanmeren niet gehandhaafd en worden er ook geen (steekproef) controles op voornamelijk de Venezolaanse barkjes uitgevoerd.

De slotconclusie van de Raad luidt dat de grenscontrole in Curaçao niet op peil is en dat verschillende aspecten daarvan nog steeds onvoldoende zijn geborgd. Dat is de Raad een grote zorg, gezien het grote belang van adequate grenscontrole van de landsgrenzen en van samenwerking tussen de landen op dit gebied.

De Raad vraagt dan ook de bijzondere aandacht van de minister om de aanbevelingen uit het onderzoek van 2013 alsnog te implementeren.

1

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (verder de Raad) heeft in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de grenscontrole in Curaçao. Bij dat onderzoek stonden centraal de aspecten met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling, de besluitvorming en de samenwerking. Bij dat onderzoek constateerde de Raad dat er knelpunten en tekortkomingen gerelateerd aan bijvoorbeeld: de transparantie van de besluitvorming, de uitoefening van de bevoegdheden door de grensbewakers bij de luchthaven en de implementatie van de onderlinge regeling samenwerking op het gebied van de vreemdelingenketen (verder de onderlinge regeling). De Raad heeft daarom in zijn jaarplan 2018 bepaald dat een reviewonderzoek wordt verricht om na te gaan of er verbeteringen zijn doorgevoerd.

1.2. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de aanbevelingen van het onderzoek dat in 2013 uitgevoerd is, zijn geïmplementeerd.

1.3. Centrale vraag

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het onderzoek uit 2013 ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling, besluitvorming en samenwerking in de grenscontrole uitgevoerd?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek van 2013 uitgevoerd?
2. Zijn er (concrete) plannen ter uitvoering van de aanbevelingen?
3. Zijn er reeds acties ondernomen ter uitvoering van de aanbevelingen?
4. Welke knelpunten doen zich voor bij de implementatie van de aanbevelingen?
5. Hoe worden deze knelpunten aangepakt?

1.4. Onderzoeksaanpak en methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben de inspecteurs van de Raad een aantal sleutelfunctionarissen geïnterviewd. De ter hand gestelde documenten zijn beoordeeld.

1.5. Toetsingskader

Als toetsingskader hanteert de Raad voor dit onderzoek de aanbevelingen bij het inspectieonderzoek Grenscontrole in Curaçao uit het jaar 2013 en de daarbij geformuleerde criteria.

Deze aanbevelingen zijn:

Aan de Minister

1. draag ervoor zorg dat expliciete bevoegdheden aan de ambtenaren van de grensbewaking worden toegekend;
2. draag zorg voor de implementatie van de onderlinge regeling waarbij de onderlinge afstemming van de Informatie- en Communicatietechnologie structuur (verder ICT) als prioriteit behoort te gelden en de implementatie van de onderlinge regeling betreffende verwerking politiegegevens;
3. draag ervoor zorg voor dat er transparante richtlijnen worden uitgevaardigd met betrekking tot weigering van de toegang aan vreemdelingen;
4. verbeter de digitale uitwisseling van gegevens tussen grensbewakingsinstanties c.q. maak het mogelijk dat informatie tussen ketenpartners adequaat wordt uitgewisseld;
5. draag zorg voor de nodige aanpassing van artikel 2, vierde lid, van het Toelatingsbesluit (verder Tb.) en de voortzetting van de wijzigingen van de Herziene Instructies Gezaghebbers (verder HIG);
6. draag zorg dat de samenwerking met Koninklijke Marechaussee (verder KMar) beter wordt benut;
7. draag zorg voor de instelling van de werkgroep mensenhandel- mensensmokkel.

Ten aanzien van de diensten:

8. bevorder de samenwerking met andere diensten die betrokken zijn bij de grenscontrole;
9. draag ervoor zorg dat deze samenwerking zoveel mogelijk schriftelijk wordt vastgelegd;
10. draag zorg voor een betere controle opdat het vertrek en aanmeer van vaartuigen op de aangewezen baaien geschiedt en dat handhavend tegen overtreders wordt opgetreden.

1.6. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Na het inleidende hoofdstuk worden in het tweede hoofdstuk de bevindingen beschreven en in het derde hoofdstuk worden deze bevindingen beoordeeld. Tot slot bevat het vierde hoofdstuk de conclusie en aanbevelingen.

2

2. Bevindingen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen van het onderzoek uit 2013 beschreven. Eerst worden voor een goed begrip de bevindingen van het eerder onderzoek uit 2013 kort weergegeven. Daarna volgen respectievelijk de bevindingen ten aanzien van de algemene aanbevelingen en de bevindingen met betrekking tot de aanbevelingen ten aanzien van de organisaties.

2.2. Algemene aanbevelingen

2.2.1. Bevoegdheden

Uit het onderzoek van 2013 is gebleken dat de grensbewakers bij de luchthaven in het kader van de uitvoering van hun taken acties ondernemen die de vrijheid van vreemdelingen beperken. Deze acties, onder andere het ophouden voor verhoor en het verrichten van onderzoek aan de kleding, waren niet expliciet in de wet geregeld. De Raad heeft in dit kader aanbevolen om ervoor zorg te dragen om deze acties in de wet op te nemen teneinde de legitimiteit daarvan te borgen.

Deze aanbeveling is echter niet opgevolgd. Een voornemen daartoe is er niet. Er bestaan evenmin concrete plannen of acties om uitvoering aan deze aanbeveling te geven. Zowel het Ministerie als het KPC stellen dat de handelingen van de grensbewakers uit hun bestuursrechtelijke taak voortvloeien.

2.2.2. Onderlinge Regeling

Er is een onderlinge regeling. De Raad constateerde bij het vorige onderzoek dat deze onderlinge regeling niet werd geïmplementeerd. Een belangrijk aspect om de onderlinge regeling uit te voeren betreft de aanwezigheid van een vreemdelingenautoriteit. Deze autoriteit moet met de vreemdelingenautoriteiten van de andere landen twee keer per jaar overleg plegen en informatie uitwisselen met betrekking tot de werkmethoden en uitvoering van het beleid. Ten tijde van het onderzoek uit 2013 was er geen vreemdelingenautoriteit voor het land Curaçao benoemd. De samenwerking tussen de landen op grond van de onderlinge regeling stond in de kinderschoenen. Op grond hiervan deed de Raad de aanbeveling om de onderlinge regeling te implementeren.

Echter blijkt dat er noch concrete plannen bestaan noch acties zijn ondernomen om de onderlinge regeling uit te voeren. Volgens de Toelatingsorganisatie (verder TO) vindt er wel video-conference plaats tussen de landen en komen de vertegenwoordigers van de landen elke twee jaar bij elkaar om de uitvoering van de onderlinge regeling te bespreken. In Curaçao was er ten tijde van dit review-onderzoek nog steeds geen vreemdelingenautoriteit benoemd. Het land Curaçao overweegt om een autoriteit te benoemen die meerdere bevoegdheden kan uitoefenen dan alleen die ten aanzien van de vreemdelingenwet, bijvoorbeeld ook de bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde. Deze autoriteit moet worden belast met de bevoegdheden die voorheen door de gezaghebber werden uitgeoefend. Hiertoe is echter nog geen besluit genomen. Op de BES en in Sint Maarten zijn de directeurs van de IND als vreemdelingenautoriteit benoemd, aldus de TO. De TO heeft voorgesteld om haar directeur als vreemdelingenautoriteit te benoemen. Er is echter geen besluit over dit voorstel genomen.

2.2.3. Opstellen van richtlijn

Volgens de onderlinge regeling moeten de landen voor een zorgvuldige en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid zorgen. Hiertoe moeten de landen richtlijnen van de verschillende werkprocessen in de vreemdelingenketen op schrift stellen om efficiëntie en wederzijds inzicht te waarborgen.

De Raad constateerde bij het vorige onderzoek dat het proces bij weigering om in Curaçao toegelaten te worden tot spanning leidde onder het personeel bij de luchthaven doordat genomen beslissingen om een vreemdeling de toegang te weigeren teruggedraaid werden door leidinggevenden. Zoals bleek waren er geen procedurele richtlijnen (werkprocessen) vastgelegd. De Raad deed daarom de aanbeveling om de procedure van weigering van toegang in een richtlijn vast te leggen.

Bij deze review blijkt dat er nog steeds geen procedureregels zijn vastgesteld voor het geval een vreemdeling de toegang wordt geweigerd. In de praktijk neemt de teamleider grensbewaker (luchthaven) de beslissing om een vreemdeling de toegang te weigeren, aldus het KPC. Voordat de teamleider hiertoe overgaat, wordt hij/zij ingelicht door de medewerkers grensbewaking en gaat hij/zij na of en zo ja, welke toelatingsvoorwaarden die betrokken vreemdeling overtreedt.

In 2015 zijn er tussen de minister van justitie en vertegenwoordigers van de beleidsorganisatie van het ministerie, de grensbewaking en de TO besprekingen gevoerd waarbij kwam vast te staan dat er behoefte bestond aan aangescherpt beleid.

Er is een beleidsnotitie opgesteld door vertegenwoordigers van het KPC, de TO en het ministerie die in de beleidsnotitie aangeduid worden als de “kleine commissie”. In de beleidsnotitie zijn aandachtsgebieden benoemd en aanbevelingen aan de minister gedaan teneinde het beleid aan te scherpen. De minister heeft ingestemd met de meeste aanbevelingen. Een verscherpt beleid is echter tot op heden niet tot stand gekomen.

2.2.4. Digitale uitwisseling van gegevens

Volgens de onderlinge regeling dienen de landen over de ICT-structuur en de implementatie van de onderlinge regeling betreffende verwerking politiegegevens af te stemmen. De landen moeten zoveel mogelijk eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen hanteren. Ook moeten de landen bezien of een koppeling tussen het ICT-systeem in het Caribische deel van het Koninkrijk en het ICT-systeem in het Europese deel van het Koninkrijk mogelijk is. Ten tijde van het onderzoek uit 2013 voldeden de landen niet aan deze vereisten. De ICT-systemen van de landen waren onvoldoende op elkaar afgestemd doordat na intrede van de nieuwe staatkundige structuur de landen afgescheiden systemen gingen gebruiken. Informatie werd slechts op uitdrukkelijk verzoek gedeeld.

Bij deze review blijkt dat de landen nog steeds niet voldoen aan de bepaling van de onderlinge regeling om zoveel mogelijk eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen te hanteren. De landen gebruiken ook geen verenigbare ICT-systemen en er is evenmin onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om een koppeling te hebben tussen de ICT-systemen van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk en het ICT-systeem van Nederland. Verder blijkt dat de landen voornemens zijn om bij de luchthavens de z.g. Advance Passenger Information System (APIS) te gebruiken zodat vooraf aan de komst van een vreemdeling informatie beschikbaar is. De landen willen vanuit het project ‘grip op grenzen’ voor de maritieme controle een vergelijkbaar pre-arrival systeem introduceren om informatie vóór de aankomst van schepen te registreren en te delen, aldus de Kustwacht. Door gebruik van dit systeem wordt informatie over personen, vracht en vertrek- en aankomsthaven verkregen voordat zij bij de grenzen aankomen (pre arrival). Het verschaft de handhavingpartners van de maritieme grens de mogelijkheid om “risk-based” te handhaven.

Volgens het ministerie van Justitie is het APIS systeem echter geen initiatief van de landen van het Koninkrijk om persoonsgegevens te delen teneinde aan de doelstellingen van de onderlinge regeling te voldoen, onder meer om een goede en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en nationaliteitsrecht te

bewerkstelligen en ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en -smokkel. Het doel om dit systeem bij de luchthaven te introduceren is louter om te kunnen voldoen aan de voorwaarden om de status van categorie 1 te verkrijgen. Het APIS systeem wordt volgens het ministerie door een internationale organisatie beheerd. De landen zijn geen eigenaar van de informatie opgeslagen in het APIS-systeem. Om toegang tot informatie van het APIS-systeem te krijgen, moet een land lid zijn van genoemde internationale organisatie, aldus het ministerie. Volgens het ministerie zijn niet alle landen van het Koninkrijk bereid om lid van deze handelsorganisatie te worden. Het hanteren van verenigbare systemen en de mogelijkheid om de systemen te koppelen teneinde aan de doelstellingen van de onderlinge regeling te voldoen, is een ander traject waarover de landen nog geen overeenstemming hebben bereikt, aldus het ministerie.

2.2.5. Aanpassing van artikel 2, vierde lid van het Tb. en wijzigingen HIG

Artikel 2, vierde lid, van het Tb. bepaalt dat tegen een weigering van toegang geen rechtsmiddelen openstaan terwijl volgens de HIG een vreemdeling die de toegang is geweigerd rechtsmiddelen kan aanwenden. De Raad achtte de bepaling van artikel 2, vierde lid, als een tekortkoming en heeft aanbevolen om het betrokken artikel conform de bepaling van de HIG aan te passen.

Deze aanbeveling is echter niet opgevolgd. Er zijn noch concrete plannen noch acties ondernomen ter opvolging van de aanbeveling. Ondanks het feit dat er geen aanpassing van de regelgeving heeft plaatsgevonden, is er een Ministeriële Beschikking opgesteld waarop de beslissing om toegang te weigeren en het recht om rechtsmiddelen aan te wenden worden vermeld. De ministeriële beschikking is door de minister bekrachtigd en in het digitaal systeem van de grensbewaking bij de luchthaven ingevoerd. Dit model wordt vooralsnog niet door de grensbewakers van het KPC gebruikt wegens het feit dat volgens de bepaling in de MB alleen een hulpofficier van Justitie bevoegd is om de MB te ondertekenen. Deze bepaling is onpraktisch doordat tijdens de reguliere diensten bij de grensbewaking luchthaven geen hulpofficier (executieve politieambtenaar) aanwezig is. Volgens de geïnterviewde personen is het de bedoeling om de teamleiders grensbewaking bij mandaat deze bevoegdheid toe te kennen.

Sinds 2016 is er een concept beleidsdocument “Herziene Instructie” (HI) opgesteld ter vervanging van de HIG.¹ Dit beleidsdocument is vanwege steeds voorkomende bestuurswisselingen nimmer vastgesteld. Daarnaast moest het document telkens geactualiseerd worden. Bovendien zijn er volgens een respondent nog openstaande vraagstukken die nader onderzoek vergen. Een daarvan is de problematiek over de garantsteller. In de praktijk kunnen de onderdanen van bepaalde landen vanwege de financiële situatie in hun thuisland moeilijk aan de minimale middelen van bestaan die de wet vereist voldoen om in Curaçao te worden toegelaten. Hierdoor kan een ingezetene van Curaçao die aan bepaalde voorwaarden voldoet, zich garantstellen voor een vreemdeling. Dit beleid is echter nimmer geformaliseerd. Er moet een beslissing worden genomen over de indieningstermijn van het verzoek en ook de gevolgen als ingezetenen van de mogelijkheid misbruik maken.

2.2.6. Instelling werkgroep mensenhandel- mensensmokkel

Bij het onderzoek uit 2013 was één van de doelstellingen van de Raad om mogelijke beletsels die een adequate bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en –smokkel belemmeren in kaart te brengen. De Raad constateerde dat de overheid destijds voornemens was om een werkgroep mensenhandel/mensensmokkel in het leven te roepen teneinde de ketenpartners vaardigheden aan te leren met betrekking tot de bestrijding en het voorkomen van mensenhandel. Tijdens het onderzoek in 2013 bleek echter dat dit voornemen niet was uitgekristalliseerd.

Bij dit reviewonderzoek blijkt dat een werkgroep mensenhandel/mensensmokkel is ingesteld die door een medewerker van het ministerie wordt voorgezeten. Er zijn verschillende workshops gehouden teneinde het personeel binnen het justitieapparaat op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen omtrent mensenhandel en mensensmokkel. Uit een eerder onderzoek van de Raad is reeds gebleken dat er knelpunten zijn die een effectieve aanpak van mensenhandel/mensensmokkel belemmeren. Zoals uit dat onderzoek bleek werden er geen projectmatige onderzoeken verricht en was er gebrek aan informatietoestroom. Ook bleek dat het land Curaçao wegens onvoldoende financiële middelen en gebrek aan opvangcapaciteit niet voldoende voorbereid was om om te gaan met (grote) door mensensmokkel gefaciliteerde vluchtelingenstromen.

¹ Instructie aan de Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting zoals gewijzigd en het Toelatingsbesluit zoals gewijzigd.

2.3. Aanbeveling ten aanzien van de diensten

2.3.1. Bevorder de samenwerking

Bij het vorige onderzoek constateerde de Raad dat de samenwerking tussen de diensten beperkt was tot de inzet van de KMar bij de luchthaven om backoffice taken, controle van valse en vervalste paspoorten, uit te voeren. Zoals bij het vorige onderzoek bleek was het doel van de inzet van de KMar mede om overdracht van kennis aan de grensbewakers van het KPC te bewerkstelligen zodat de grensbewakers in een later stadium deze werkzaamheden zelf konden uitvoeren. Deze doelstelling werd echter niet gerealiseerd. Verder was er gebrek aan uitwisseling van informatie tussen de partners belast met de grenscontrole en was het ook niet mogelijk om de digitale systemen van de andere diensten te raadplegen. Ook bleek dat het KPC en de Kustwacht weinig controles samen uitvoerden. De Raad achtte in dit kader de samenwerking voor verbetering vatbaar en heeft aanbevolen om de samenwerking tussen de diensten te bevorderen.

Tijdens dit reviewonderzoek bleek dat de KMar niet meer bij de luchthaven werd ingezet doordat de flexpool overeenkomst was verlopen. Er is een concept overeenkomst opgesteld om de samenwerking met de KMar voort te zetten. Dit Protocol is in het JVO van januari 2019 door de ministers ondertekend maar wordt pas in januari 2020 uitgevoerd. Volgens dit protocol is de inzet van de KMar hoofdzakelijk geënt op de uitvoering van grens-gerelateerde politietaken. Door gebrek aan deze vorm van samenwerking worden bepaalde essentiële taken in de grenscontrole bij de luchthaven niet uitgevoerd. Het KPC beschikt niet over de apparatuur (opsporingsmiddel) om controle van paspoorten (tweedelijns controle) uit te voeren. De grensbewaking beschikt evenmin over de apparatuur om vast te stellen of een vreemdeling die een creditcard toont daadwerkelijk over voldoende middelen van bestaan beschikt. Volgens respondenten wordt op de luchthaven alleen eerstelijns grenstoezicht (controle van identiteit) uitgevoerd. Aan tweede- en derdelijns toezicht waaronder het verrichten van antecedentenonderzoek of het detecteren van mogelijke gevallen van mensenhandel of mensensmokkel wordt weinig gedaan. De KMar stelt wel in staat te zijn om dergelijke onderzoeken te doen en heeft nog steeds de ambitie om in samenwerking met het KPC deze grensbewakingstaken uit te voeren. De organisatie is ook bereid om voor kennisoverdracht zorg te dragen. Echter kampt de organisatie met gebrek aan voldoende personele (flexpool)capaciteit. Het beschikbare personeel van de KMar dat nu binnen het KPC is ingedeeld en belast is met rechercheonderzoeken, zou moeten worden ingezet voor de grenscontrole bij de luchthaven.

De Kustwacht heeft niet voldoende capaciteit om volcontinu op alle scheepvaart controles uit te voeren. Anders dan de wetgeving voorschrijft, meren veel boten nog steeds niet aan bij de aangewezen locaties om het grensbewakingsproces te laten plaatsvinden. De Venezolaanse barkjes voeren op ongeregelde dagen en tijden de haven binnen. Om het inklaringsproces te stroomlijnen zijn afspraken gemaakt met de Venezolaanse barkjes over de dagen en tijden om de haven van Curaçao binnen te varen. Deze barkjes komen echter vóór de afgesproken binnenvaartijd aan en houden zich buiten de haven op. De Kustwacht kan geen capaciteit hiervoor inzetten en heeft gedurende die tijd geen zicht op deze Venezolaanse barkjes. Deze omstandigheden bemoeilijken volgens de Kustwacht een degelijke maritieme controle. De Kustwacht meent daarom dat het grensbewakingsproces kan worden verbeterd door de samenwerking tussen de diensten te bevorderen en een gezamenlijk informatiebeeld op te bouwen en in stand te houden. Bovendien kampen alle diensten met gebrek aan personele capaciteit en middelen hetgeen een mogelijke intensivering van de samenwerking in de weg staat. Het KPC stelt dat een mogelijke inzet van het grensbewakingspersoneel bij controles bemoeilijkt wordt door het feit dat dit personeel ongewapend is.

Volgens de respondenten zijn de partners wel bereid om samen te werken en informatie te delen. Er is een werkconferentie “Grip op de grenzen” gehouden met al de ketenpartners in de grenscontrole. Daarbij waren verschillende diensten (onder anderen de politiekorpsen, KMar, Kustwacht, Douane en de Veiligheidsdiensten) van de landen van het Caribische deel van het Koninkrijk vertegenwoordigd. Er is een eBaseline gezamenlijk opgesteld (minimale norm grensbewakingsprocessen) waarbij een procesanalyse is gemaakt en verbeterpunten zijn benoemd. Volgens de TO nopen de (digitale) ontwikkelingen in het kader van grensbewaking, bijvoorbeeld introductie van E-gates, pre-clearance procedures en het gebruik van paspoort op telefoon etc., tot samenwerking om informatie en ervaringen te delen.

2.3.2. Schriftelijke vastlegging van de samenwerking

De Raad constateerde bij het vorige onderzoek dat, met uitzondering van de KMar die op grond van de flexpool overeenkomst werd ingezet, er geen formele samenwerkingsverbanden tussen de ketenpartners bestonden. Wel waren er informele samenwerkingsvormen. Een voorbeeld van informele samenwerking is de werkwijze waarbij de grensbewaking bij de luchthaven de toelatingsorganisatie opbelt om informatie op te vragen.

Thans blijkt dat de TO en de grensbewakers van het KPC een onderlinge inkijkfunctie in elkaars digitale systemen hebben. Dit houdt in dat de geautoriseerde functionarissen van het korps het Foreigner Management System (Act FMS) van de TO kunnen raadplegen en de medewerkers van de TO het Boarding Management Systeem (BMS) van het korps kunnen inzien. De TO heeft oriënterende gesprekken gehouden met de korpschef. Aan de hand hiervan is er een concept protocol opgesteld door de politie liaison officer bij de TO om deze vorm van samenwerking handen en voeten te geven. De korpschef zou eventuele andere vormen van samenwerking in het concept toevoegen. Als alle partijen zich daarin kunnen vinden wordt het concept geformaliseerd.

Volgens de TO bestaat een dergelijke vorm van samenwerking niet met de Kustwacht. De Kustwacht en TO hebben geen inkijkfunctie in elkaars bestanden. Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten brengt volgens de TO bepaalde gevolgen met zich mee. Er moeten bijvoorbeeld voldoende financiën beschikbaar zijn en regels worden opgesteld om misbruik van systemen te voorkomen en het recht op privacy te borgen.

3

3. Beoordeling

3.1. Algemene aanbevelingen

Hieronder volgt een overzicht met betrekking tot de opvolging van de algemene aanbevelingen.

Algemene Aanbevelingen	Opvolging/Implementatie	
	JA	NEE
draag ervoor zorg dat expliciete bevoegdheden aan de ambtenaren van de grensbewaking worden toegekend		X
draag zorg voor de implementatie van de onderlinge regeling		X
draag ervoor zorg voor dat er transparante richtlijnen met betrekking tot weigering van de toegang		X
verbeter de digitale uitwisseling van gegevens tussen grensbewakingsinstanties		X
draag zorg voor de nodige aanpassing van artikel 2, vierde lid van de Tb. en de voortzetting van de wijzigingen van de HIG		X
draag zorg voor de instelling van de werkgroep mensenhandel-mensensmokkel	X	

De Raad heeft zes algemene aanbevelingen gedaan maar constateert dat vijf niet zijn opgevolgd. De aanbevelingen om onder meer, standhouding, onderzoek aan de kleding en het overbrengen naar een plaats van verhoor bij wet te regelen, zijn niet

opgevolgd. De stelling van de respondenten van het korps en het ministerie dat de toepassing van deze bevoegdheden uit de bestuursrechtelijke taak van de grensbewakers voortvloeit, deelt de Raad niet. Volgens artikel 5 van de Rijkswet Politie heeft het politiekorps tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Volgens jurisprudentie moeten de bevoegdheden die politieambtenaren ter handhaving van de rechtsorde en verlenen van hulp uitoefenen, restrictief worden uitgelegd. Toepassing van deze bevoegdheden is beperkt tot de gevallen waarbij, onder andere, een geringe inbreuk wordt gemaakt op de rechten van burgers.² De Raad is van oordeel dat de vrijheidsbeperkende maatregelen die grensbewakers toepassen ingrijpend zijn, het karakter van vrijheidsbeneming en dwangmiddelen hebben en meer dan een geringe inbreuk op de rechten van vreemdelingen maken. De Raad acht het daarom wenselijk om deze maatregelen in de wet op te nemen.³

Verder constateert de Raad dat de landen de onderlinge regeling nog steeds niet implementeren. Het feit dat er nog steeds geen vreemdelingenautoriteit in Curaçao is benoemd, geen eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocollen worden gehanteerd en de mogelijkheid om een koppeling tussen het ICT-systeem van de Caribische landen van het Koninkrijk en het Europees deel niet is onderzocht, acht de Raad niet bevorderlijk voor de samenwerking tussen de landen. De implementatie van een dergelijke strategie is essentieel om informatie uit te wisselen. Ook het verkeer van personen binnen het Koninkrijk kan worden gevolgd om een goede en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en nationaliteitsrecht te bewerkstelligen. Hierdoor wordt onder meer de illegale immigratie en mensenhandel en –smokkel beter bestreden. De Raad heeft niet de overtuiging dat deze voordelen zullen worden gerealiseerd door het gebruik van het APIS-systeem. Immers is het beheer van dit systeem niet in handen van de landen. Welke informatie gedeeld zal worden is niet bekend. Bovendien is het onduidelijk of alle landen van het Caribisch deel van Nederland lid zullen worden van de Caribische handelsorganisatie die het systeem beheert. De Raad acht het daarom essentieel dat de landen de bepalingen van de onderlinge regeling implementeren.

Ook constateert de Raad dat de opname van de beroepsmogelijkheid in de wet niet heeft plaatsgevonden. Bovendien bepaalt het Tb. dat tegen de beslissing om toegang te

² ECLI:NL: HR:2017:725, NJB 2017/1042

³ Artikel 6 en 56 tot en met 60 (hoofdstuk V) van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000. Zie Kuijers/Steenbergen, ‘Nederlandse vreemdelingenrecht’, zesde druk pagina 531 en Vreemdelingenwet 2000 hoofdstuk 5

weigeren geen beroepsmogelijkheid openstaat. Naar het oordeel van de Raad is dit een manco en loopt de wetgeving in dit aspect achter. Het bestaan van beroepsmogelijkheid in het bestuursrecht is een niet omstreden bepaling. De Raad is derhalve van oordeel dat deze bepaling in de wet moet worden opgenomen.

De Raad constateert dat er geen hulpofficier aanwezig is tijdens de reguliere diensten bij de luchthaven om namens de minister de ministeriële beschikking met de beslissing een vreemdeling te verwijderen te ondertekenen. Het ministerie wil hierdoor de teamleiders daartoe mandateren. De Raad constateert dat volgens artikel 19, vierde lid, onder sub a, van de LTU, de minister de onder hen dienende commissarissen van politie of hun plaatsvervangers kan machtigen om personen die in strijd met de wettelijke bepalingen nopens toelating en uitzetting het land zijn binnengekomen te verwijderen en in bewaring te stellen. De Raad is van oordeel dat de mandatering moet geschieden conform artikel 19, vierde lid, onder sub a.

Aan de andere kant acht de Raad wel positief het feit dat er een werkgroep mensenhandel/mensensmokkel in het leven is geroepen en dat ten aanzien van een tweetal punten, te weten de aanpassing van de HI (voormalige HIG) en het opstellen van richtlijnen, acties zijn ondernomen. De Raad hoopt dat het nieuwe beleidsdocument HI (ter vervanging van de HIG) zo spoedig mogelijk zal worden vastgesteld. De Raad is ook zeer te spreken over het feit dat vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties KPC, TO en het ministerie (“kleine commissie”) de knelpunten in verband met de toelating van vreemdelingen bij de luchthaven hebben geïnventariseerd en aanbevelingen hebben gedaan. Helaas zijn de verschillende beleidsdocumenten nog niet opgesteld. De Raad hoopt dat deze beleidsdocumenten binnenkort zullen worden opgesteld.

3.2. Aanbevelingen ten aanzien van de diensten

Hieronder volgt een overzicht met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen ten aanzien van de diensten

Algemene aanbevelingen	Opvolging/Implementatie	
	JA	NEE

Bevorder de samenwerking en draag zorg dat de samenwerking met KMar beter wordt benut		X
Leg de samenwerking met de partners vast		X

De Raad constateert dat de aanbevelingen om samenwerking tussen de ketenpartners te bevorderen en deze afspraken vast te leggen, niet in voldoende mate zijn geconcretiseerd. De samenwerkingsovereenkomst met de KMar is verlopen. In het JVO van januari 2019 is er een nieuwe protocol ondertekend door de ministers dat pas 1 januari 2020 ingaat. De Raad constateert het uitblijven van de inzet van de KMar negatieve consequenties heeft voor de controle van de grens. Bepaalde tweedelijns taken zoals controle op paspoorten bij verdenkingen van onregelmatigheden worden niet uitgevoerd. De Raad is van oordeel dat meer aandacht moet worden geschonken aan de uitvoering van de tweede- en derdelijns grenscontroletaken bij de luchthaven.

Om de maritieme controle te verbeteren moet naar het oordeel van de Raad voldoende capaciteit en middelen ter beschikking worden gesteld en handhavend worden opgetreden tegen de personen die bij de niet aangewezen locaties aanmeren. Naar het oordeel van de Raad kunnen de krachten worden gebundeld door personeelsleden (van de KMar, de Kustwacht het KPC en mogelijk andere diensten) en middelen bij gezamenlijke (steekproef) controles in te zetten. Hierdoor kan naar het oordeel van de Raad het aantal controles (bijvoorbeeld op de Venezolaanse barkjes en bij de baaien) worden verhoogd. De Raad acht het daarom een goede zaak dat samenwerkingsafspraken worden aangegaan.

De Raad is wel tevreden over het feit dat de diensten samen zijn gekomen om gezamenlijk een visie vast te stellen teneinde grip op de grenzen te krijgen. Er is een concept document opgesteld om grip op de grenzen te bewerkstelligen. Ook positief is het feit dat de diensten van de andere landen bij dit traject zijn betrokken. Naar het oordeel van de Raad bevordert dit de interlandelijke samenwerking. Hiermee kan ook een aanvang worden gemaakt om handen en voeten te geven aan de implementatie van de onderlinge regeling. De Raad hoopt dat dit traject zo spoedig mogelijk wordt afgerond.

4

4. Conclusie en aanbeveling

De Raad concludeert dat het merendeel van de aanbevelingen niet is uitgevoerd. Er zijn amper concrete plannen en acties ondernomen om de aanbevelingen uit te voeren. Er is geen samenwerking tussen de landen om eenduidige registratienormen en ICT-systeemprotocolen te stellen. De mogelijkheid om een koppeling tussen de ICT-systemen van de landen in het Caribisch- en Europees deel van het Koninkrijk te introduceren is ook niet onderzocht. Informatie over het verkeer van personen tussen de landen van het Koninkrijk is derhalve niet optimaal. Tevens is er weinig samenwerking tussen de ketenpartners in Curaçao. Hierdoor worden de taken van tweede- en derdelijns grenscontrole bij de luchthaven niet (degelijk) uitgevoerd. Door het gebrek aan samenwerking op lokaal niveau wordt de wettelijke bepaling dat boten bij de aangewezen baaien moeten aanmeren niet gehandhaafd en worden er ook geen (steekproef) controles op voornamelijk de Venezolaanse barkjes uitgevoerd.

De slotconclusie van de Raad luidt dat de grenscontrole in Curaçao niet op peil is en dat verschillende aspecten daarvan nog steeds onvoldoende zijn geborgd. Dat is de Raad een grote zorg, gezien het grote belang van adequate grenscontrole van de landsgrenzen en van samenwerking tussen de landen op dit gebied.

De Raad vraagt dan ook de bijzondere aandacht van de minister om de aanbevelingen uit het onderzoek van 2013 alsnog te implementeren.