



Sint Maarten welcomes you!

*Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten,
toegesplitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid*

Sint Maarten welcomes you!

Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

September 2014

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen	4
Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	6
Summary and recommendations	10
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doelstelling	15
1.3 Onderzoeksvraag	15
1.4 Afbakening	16
1.5 Onderzoeksaanpak en -methode	16
1.6 Leeswijzer	17
2. Toetsingskader	19
2.1 Wetgeving	19
2.2 Beleid	19
2.2.1 <i>Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten</i>	19
2.2.2 <i>Brooks Tower Akkoord en vervolgbeleid</i>	19
3. Onderzoeksresultaten	23
3.1 Interne organisatie IGD	23
3.1.1 <i>Algemeen</i>	23
3.1.2 <i>Procedure</i>	23
3.1.3 <i>Systeem</i>	24
3.1.4 <i>Dossiers</i>	24
3.1.5 <i>Managementinformatie</i>	25
3.2 Dossieronderzoek	25
3.2.1 <i>Benodigde documenten</i>	26
3.2.2 <i>Inhoud beslissing</i>	30
3.3 Einde verblijf, verwijdering en uitzetting	36
3.3.1 <i>Einde verblijf</i>	36
3.3.2 <i>Verwijdering</i>	37
3.3.3 <i>Uitzetting</i>	37
4. Analyse	39
4.1 Interne organisatie IGD	39
4.2 Dossieronderzoek: vereiste documenten	39
4.3 Dossieronderzoek: inhoud beslissing	40

Gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
BTA	Brooks Tower Akkoord
IGD	Immigratie- en grensbewakingsdienst
LAR	Landsverordening Administratieve Rechtspraak
LAV	Landsverordening Arbeid Vreemdelingen
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting vreemdelingen
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
Richtlijnen	Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten van mei 2012
Rijkswet	Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving
Tb	Toelatingsbesluit
twv	tewerkstellingsvergunning
VSA	Ministerie van Volksgezondheid, Sociale zaken en Arbeid
vttv	vergunning tot tijdelijk verblijf

Voorwoord

In zijn Jaarplan 2014 heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) vastgelegd welke onderzoeken in 2014 plaatsvinden. Eén van die onderzoeken betreft de inspectie naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten.

De titel van deze inspectie *‘Sint Maarten welcomes you!’* duidt op de tekst die de persoon die Sint Maarten in reist in het paspoort gestempeld krijgt.

De titel verwijst eveneens naar de praktijk van toelating van vreemdelingen in Sint Maarten. Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de aanvragen om toelating en verlenging voor het verrichten van arbeid wordt ingewilligd. Als vervolgens eenmaal toelating in Sint Maarten is verkregen, is er geen systeem dat signaleert of de verblijfstermijn expireert en controleert de IGD slechts incidenteel en willekeurig of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voldoet en de beperkingen nog in acht neemt. Als de dienst dat bijvoorbeeld bij een vervolgaanvraag wel constateert, heeft dat in veel gevallen geen consequenties. Evenmin wordt eerder illegaal verblijf of illegale inreis tegengeworpen. *‘Sint Maarten welcomes you!’*: als je een maal binnen bent, blijf je binnen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat, voor zover de Raad tijdens deze inspectie kon nagaan, de nog jonge toelatingsorganisatie de administratieve processen steeds beter op orde heeft. Dat geeft vertrouwen voor de toekomst.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de personen die zijn benaderd op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is deze medewerkers zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport zal bijdragen aan een discussie over het toelatingsbeleid van Sint Maarten en dat dit beleid zich consequent zal vertalen naar de praktijk.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. F.E. Richards

Mr. J.J. van Eck.

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

Dit rapport geeft de resultaten weer van de inspectie bij de afdeling toelating en verblijf van de Immigratie en Grensbewakingsdienst (IGD), het dienstonderdeel van het ministerie van Justitie in Sint Maarten dat verantwoordelijk is voor de toelating van vreemdelingen.

Een onderzoek naar de toelating van vreemdelingen is voor Sint Maarten van belang omdat het land door haar relatieve welvaart een aantrekkelijk verblijfsdoel is voor immigranten uit omringende minder welvarende landen. Sint Maarten kan een onbeperkte stroom van vreemdelingen echter niet aan en heeft een restrictief toelatingsbeleid vastgesteld, gericht op onder andere de bescherming van de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van het land.

Daarom heeft de Raad in 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de geldende wetgeving en het beleid met betrekking tot de toelating tot verblijf van vreemdelingen, toegespitst op aanvragen voor het verrichten van arbeid. Gekeken is hoe de geldende wetgeving en het beleid voor de toelating van vreemdelingen zijn vertaald naar de praktijk. Tevens heeft de Raad in kaart gebracht in hoeverre opvolging en toezicht plaatsvindt nadat legaal verblijf van de vreemdeling eindigt en welke maatregelen al dan niet genomen worden als de in Sint Maarten toegelaten vreemdeling niet meer aan de beperkingen of het verblijfsdoel voldoet. Daarmee ontstaat zicht op de wijze waarop illegaal verblijf wordt bestreden.

Tot slot is de kwaliteit van de taakuitvoering van de toelatingsorganisatie onder de loep genomen, waarbij gekeken is naar de beslisprocessen en naar de vraag of de administratieve procedure van de toelatingsorganisatie op orde is.

Interne organisatie IGD

Voor zover de Raad tijdens deze inspectie kon nagaan zijn de diverse administratieve processen binnen de afdeling toelating & verblijf van de IGD voldoende overzichtelijk georganiseerd en van elkaar afgeschermd. Voorts maken de dossiers over het algemeen een goede indruk en is de inhoud en opbouw van een dossier logisch, ordelijk en informatief. Het is wel nodig dat de IGD een dossier registratie- en volgsysteem introduceert, omdat de IGD bijna een kwart (23%) van de 255 geselecteerde en bestudeerde dossiers niet binnen 1 à 2 dagen kan traceren.

Dit registratiesysteem is te meer noodzakelijk nu de IGD onvoldoende managementinformatie kan verschaffen. De IGD stelt geen informatie te hebben over de vraag in hoeveel gevallen de aanvraag is ingewilligd, afgewezen en buiten behandeling is gesteld, uitgesplitst naar verblijfsdoel en nationaliteit. Hierdoor kan het bestuur niet adequaat geïnformeerd worden over de kwantiteit en de aard van de vreemdelingenstroom in Sint Maarten. Als deze gegevens ontbreken kan de minister van Justitie hierop niet sturen. De Raad is van oordeel dat inzicht in het beleidsterrein begint met een goede registratie.

Dossieronderzoek: vereiste documenten

De Raad heeft geconstateerd dat de IGD grotendeels in overeenstemming handelt met de wetgeving en het beleid voor wat betreft de documenten die nodig zijn voor de aanvraag om een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid.

Wel wijst de Raad op de volgende aandachtspunten.

De IGD hanteert ongeschreven beleid, onder meer ten aanzien van het overleggen van een kopie van een paspoort. Het verdient aanbeveling dit geldende en in de organisatie gehanteerde beleid op schrift te stellen en te publiceren. Het beleid dient immers volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur transparant en kenbaar te zijn. Beleid schriftelijk vastleggen en publiceren bevordert tevens de integriteit van het aanvraag- en beslisproces en voorkomt dat het beleid in rechte aanvechtbaar is.

Verder dienen de vereisten die volgen uit de wetgeving en het (ongeschreven) beleid en de vereisten vermeld in het aanvraagformulier gesynchroniseerd te worden, zodat de vreemdeling bij zijn aanvraag volledig is geïnformeerd over de benodigde documenten en de voorwaarden waaraan hij of zij moet voldoen. De aanvrager moet er niet naderhand aan het loket achter komen dat additionele vereisten gelden. De overheid dient voorspelbaar te zijn en onnodige administratieve handelingen voor de burger zoveel mogelijk te voorkomen. Dit laatste geldt bijvoorbeeld ook daar waar van de vreemdeling een inschrijvingsbewijs van de burgerlijke stand wordt gevraagd, terwijl de IGD zelf een inblikmogelijkheid heeft in de bestanden van de burgerlijke stand.

Het is de Raad voorts opgevallen dat de IGD strikt de hand houdt aan het vereiste dat de vreemdeling tegen ziektekosten verzekerd moet zijn. De ratio van deze voorwaarde is dat de kosten van gezondheidszorg die de vreemdeling in Sint Maarten maakt niet voor rekening van de overheid dienen te komen. Toch is in het beleid expliciet toegestaan dat de vreemdeling zich via SZV, dus ten laste van de overheidskas, tegen ziektekosten verzekert. Het gevolg is dat verreweg het merendeel van de vreemdelingen (83%) via SZV is verzekerd.

Dossieronderzoek: inhoud beslissing

In vrijwel alle onderzochte 255 dossiers (96%) is binnen de redelijke termijn van 4 maanden beschikt op de aanvraag. Gelet op het feit dat in 2013 bij de IGD in totaal 12.252 aanvragen zijn ingediend, is dat een prestatie van formaat!

Van de 255 door de Raad bestudeerde dossiers zijn 240 aanvragen ingewilligd. Dat is 94% van de onderzochte aanvragen. Hoewel hieromtrent geen volledige zekerheid is verkregen omdat de IGD geen cijfers over het totale aantal inwilligingen aan de Raad heeft verstrekt, kan gesteld worden dat de dienst jaarlijks het overgrote deel inwilligt van het totale aantal aanvragen om toelating in Sint Maarten en de verzoeken om verlenging en wijziging van het verblijfsdoel.

De beslis- en uitvoeringspraktijk is in nogal wat gevallen niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en het beleid betreffende toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid. In minder dan een kwart van de onderzochte dossiers (24%) is beslist conform het beleid dat een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid wordt verleend voor de duur van de tewerkstellingsvergunning. De Raad wijst erop dat de overheid in het kader van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid behoort te bevorderen dat zoveel mogelijk eenduidig en overeenkomstig de wetgeving en het beleid wordt beslist.

Verder schrijft het beleid voor dat de vreemdeling een aanvraag om eerste toelating en ook de verlengingsaanvraag, ingediend later dan 3 maanden na afloop van de geldigheidsduur van de vorige vergunning, buiten Sint Maarten afwacht. In meer dan 50% van de eerste aanvragen blijkt dat de vreemdeling op het moment van de eerste aanvraag reeds in Sint Maarten is en 26% van de aanvragen om verlenging is ingediend meer dan 3 maanden na expiratie van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Uit geen enkel dossier blijkt dat de vreemdeling de beslissing daadwerkelijk buiten Sint Maarten afwacht.

Een speerpunt in het beleid van de minister is dat met de komst van de vreemdeling een Sint Maartens belang moet worden gediend en dat laag- of ongeschoolde werknemers in beginsel op de lokale arbeidsmarkt worden geworven. De Raad constateert dat dit beleid in de beslispraktijk in het geheel geen rol speelt. De IGD verleent, als ook aan de overige voorwaarden voor inwilliging is voldaan, een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid zodra het ministerie van VSA een tewerkstellingsvergunning afgeeft. De IGD laat daarmee de uitvoering van een belangrijk deel van het eigen beleid over aan het departement van VSA. Daarmee heeft de ministerie van Justitie nauwelijks invloed op de beslissing welke categorieën vreemdelingen toelating tot Sint Maarten krijgen en is geen sprake van gezamenlijk gedragen of opgesteld beleid.

Ook blijkt uit het onderzoek dat de Dienst Arbeidszaken op grote schaal tewerkstellingsvergunningen (twv's) afgeeft voor arbeid waarvoor volgens de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en het Uitvoeringsbesluit Arbeid Vreemdelingen een twv dient te worden geweigerd, zoals voor de beroepen beveiligingsbeambte, winkelbediende, dienstmeisje en diverse andere on- of laaggeschoolde arbeid. De IGD verleent vervolgens een verblijfsvergunning aan de vreemdeling en uit het onderzoek blijkt dat nadien niet wordt gecheckt of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voldoet.

Verder is in 27 van de 48 bestudeerde dossiers van Indiase vreemdelingen een twv afgegeven voor verkopers, managers en reparateurs van electronicawinkels, een categorie beroepen die weliswaar niet op de 'verboden lijst' in het Uitvoeringsbesluit wordt genoemd, maar waarvan de IGD naderhand nimmer controleert of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

De mogelijkheden om de toelatingsvoorwaarden voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor zij zijn bedoeld zijn ruimschoots aanwezig.

Uiteraard heeft de IGD geen bevoegdheid het werk van de Dienst Arbeidszaken te toetsen. De IGD heeft echter wel de verantwoordelijkheid zijn eigen beleid te handhaven, bijvoorbeeld het beleid dat voor laag- en ongeschoolde arbeid geen vreemdelingen worden toegelaten en of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang moet zijn gediend. Evenmin controleert de IGD of de vreemdeling met het werk waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven over voldoende middelen van bestaan zal beschikken in de zin van de LTU, een toets die in het kader van de openbare orde altijd dient plaats te vinden.

Handtekeningen van VOG's en geboorte- en huwelijksakten zijn soms gelegaliseerd. Waar de inhoud van een dergelijke verklaring nooit wordt geverifieerd, is niet zeker is of de inhoud van het document betrouwbaar is. De intakemedewerkers aan de balie hebben de mogelijkheid documentenspecialisten van de afdeling Mobiel Toezicht Vreemdelingen, gehuisvest in hetzelfde gebouw, te raadplegen bij twijfel over de echtheid van een document. Zij geven aan dat zij zelden van deze mogelijkheid gebruik maken.

Naar de mening van de Raad ligt ook hier misbruik van de regelgeving op de loer. In een land waarvan de bevolkingspopulatie afkomstig uit meer dan 100 landen kan nimmer een sluitende controle op de echtheid van documenten plaatsvinden. De IGD kan echter wel investeren in de opleiding van de medewerkers en gebruik maken van de kennis van de documentenspecialisten. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid een bestand te ontwerpen waarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst zijn opgeslagen.

Dit gegeven in combinatie met het feit dat op grote schaal twv's worden afgegeven voor arbeid waarvoor volgens de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen een twv dient te worden geweigerd, leidt ertoe dat de IGD 94% van de aanvragen om toelating, verlenging en wijziging van de verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid inwilligt.

Zoals de Raad ook in het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten' heeft opgemerkt, in navolging van het advies van de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten,¹ is het nodig dat studie plaatsvindt naar de vraag hoeveel werknemers in Sint Maarten nodig zijn en welke beroepsgroepen, met welke opleiding en vaardigheden zijn vereist, dit afgezet tegen de kwantiteit en kwaliteit van de in Sint Maarten beschikbare beroepsbevolking. Op basis van een dergelijke studie, zou in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen moeten worden vastgesteld waarbij (zoals het huidige beleid beoogt) voorop staat de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten. Daarbij moet er uiteraard op toegezien worden dat dit toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd.

¹ <http://www.sersxm.org/SERSXM%20Advice/Letter%20of%20Advice%2010%Counterpart.pdf>

Einde verblijf, verwijdering en uitzetting

Als de aanvraag is afgewezen (in 13 van de 255 bestudeerde dossiers) is dat in alle gevallen omdat niet is voldaan aan het vereiste dat de vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan en een tewerkstellingsvergunning overgelegd. Uit de door de Raad doorgelichte dossiers is niet gebleken dat de IGD gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid de aanvraag af te wijzen bijvoorbeeld ingeval de vreemdeling zich reeds voorafgaand aan zijn eerste aanvraag (illegaal) in Sint Maarten bevond, de tijd waarvoor de vergunning is afgegeven is verstreken, de vreemdeling niet (meer) aan het verblijfsdoel voldoet of omdat de aanvrager gevaar oplevert voor de openbare orde of publieke rust.

Het door de IGD gehanteerde registratiesysteem genereert niet automatisch een melding wanneer de geldigheidsduur van de vergunning expireert en de immigratiedienst controleert evenmin of nog aan de verblijfsvoorwaarden en -beperkingen wordt voldaan. De IGD stelt over onvoldoende mensen en middelen te beschikken om dit te controleren. Daarmee worden geen vreemdelingen verwijderd als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is geëxpireerd of ingeval de vreemdeling niet meer voldoet aan het verblijfsdoel of de voorwaarden of beperkingen waaronder de vergunning is verleend.

Deze praktijk is in tegenspraak met de Richtlijnen van de minister van Justitie die benadrukken dat het Sint Maartense toelatingsbeleid restrictief is en dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht vrijwillig of – indien noodzakelijk – gedwongen worden het land te verlaten.

'Sint Maarten welcomes you!': Als je een maal binnen bent, blijf je binnen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen om verblijf voor het verrichten van arbeid, doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie:

- 1 Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.
- 2 Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie, ten aanzien van de Immigratie en Grensbewakingsdienst:

- 3 Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.
- 4 Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.
- 5 Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.
- 6 Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst.

Summary and recommendations

Introduction

This report presents the findings of the inspection carried out at the department of admittance and residence of the Immigration and Border Protection Services (IBPS), the division of the Ministry of Justice in St. Maarten which is responsible for the admission of non-nationals.

An examination into the admission of non-nationals is of importance to Sint Maarten, since the country, due to its relative prosperity, remains an attractive residence destination for immigrants from neighboring less prosperous countries. Sint Maarten cannot handle an unlimited flow of non-nationals and has established a restrictive admission policy, focusing on, among others, the protection of the social and economic growth as well as safety and security of the country.

The Council therefore conducted a study in 2014 of the applicable legislation and policies related to the admission of residence for foreigners, concentrating on applications for employment. The study examined how the applicable laws and policies are applied in practice. The Council has also looked at how tracking and surveillance occurs after legal residence of the non-national ends and what measures are taken once the non-national no longer lives up the requirements for residence. This gives a picture of the manner in which illegal residence is combatted.

Finally, the quality of the performance of the admission organization was scrutinized, looking at the decision making processes as well as looking at whether administrative procedures of the admission organization are in order.

Internal organization IBPS

To the extent that the Council could ascertain during this inspection, the various administrative processes within the admission and residence division of the IBPS are sufficiently clearly organized and isolated from one another. Furthermore, the files generally give a good impression while the content and structure of a file is logical, orderly and informative. It is however considered essential that the IBPS introduces a registration and tracking system since the Service cannot trace almost a quarter (23%) of the 255 selected and studied files within 1 to 2 days.

This registration system is even more necessary now that the IBPS provides insufficient management information. The IBPS claims not to have information regarding in how many cases the request is granted, or is rejected or is no longer being handled broken down by nationality and purpose of stay. As a result, the Government cannot be adequately informed about the quantity and nature of the influx of foreigners in Sint Maarten. If this information is missing, the Minister of Justice cannot control the situation. The Council is of the opinion that insight into the area of policy begins with a proper registration.

File Research: documents required

The Council has noted that the IBPS basically acts in accordance with the legislation and policies with regard to the documents required for the application for a residence permit for purposes of employment.

Nonetheless, the Council notes the following points of concern.

The IBPS uses unwritten policies, including those with respect to the submission of a copy of a passport. It is recommended that this practice and policy within the organization be established in writing and made public. The policy should, according to the general principles of good governance and transparency, be known. Documenting and publishing of policy additionally promotes the integrity of the application and decision making process and prevents the policy being contested in court.

Furthermore, the requirements, derived from legislation and (unwritten) policy as well as the requirements mentioned in the application form, must be synchronized so that the non-national is fully informed of the

required documents and the conditions to which he or she must comply with for the application. The foreign national must not, afterwards, be made to return to the counter only to find out that additional requirements apply. Government should be clear and prevent unnecessary administrative procedures for citizens, as much as possible. The same can be said where a certification of registration from the civil registry is required of the non-national, while the IBPS itself has the option of perusing the files of the registry office.

The Council also noticed that the Immigration Service strictly adheres to the requirement that the non-national must have medical coverage. The rationale behind this requirement is that the costs of healthcare incurred by the non-national must not be borne by the Government. Yet it is explicitly allowed in practice that the foreigner can be insured for medical cost, through SZV, thus at the expense of government coffers, which is by far the case for the majority of foreigners (83%), who are insured via SZV.

File Research: Content decision

In practically all 255 examined (96%), the application was handled within the reasonable period of 4 months. Given the fact that 12,252 applications were submitted to the IBPS in 2013, this is an achievement!

Of the 255 cases studied by the Council, 240 applications have been honored. That accounts for 94% of the applications examined. Although no complete certainty is obtained - because the IBPS did not provide figures on the total number of applications honored - the Immigration Service, on a yearly basis, accepts the vast majority of the total number of applications for admission in St. Maarten as well as applications for renewal and change in the purpose of stay.

The decision and implementation practice is, in quite a few cases, not in accordance with the legal provisions and policies regarding admission of non-nationals to perform labor. In less than a quarter of the cases examined (24%), this was certainly in line with the policy that a residence permit for the performance of work is granted for the duration of the work permit. The Council notes that the Government should, within the framework of legality and equality, encourage the widest possible unambiguity in deciding on laws and policies.

Moreover, the policy requires that the non-national awaits a decision on his application for first time residence and the renewal filed later than three months after expiration of the valid period of the previous permit, outside of St. Maarten.

In more than 50% of first time applications, it is evident that the non-national, at the time of the first application being made, already resides in Sint Maarten and that 26% of the applications for renewal thereof have been made more than three months after expiration of the period of validity of the residence permit. It could not be ascertained from any of the files that the non-national actually awaits a decision outside of Sint Maarten.

A focal point in the policy of the Minister is that with the arrival of the non-national, Sint Maarten's interest must be respected and that low-skilled or unskilled workers are, in principle, recruited on the local labor. The Council notes that this policy, in practice, does not play a role in the decision-making process. The IBPS thus leaves an important part of its own policy up to the Ministry of VSA (Department of Social and Labor Affairs). Thus, the Ministry of Justice hardly has any influence on the decision as to which categories of non-nationals are admitted to St. Maarten while there are certainly no joint practices or shared policies, being implemented.

The study also shows that the Labor Department issues employment permits (work permits) on a large scale, for labor which, according to the National Ordinance on Labor by non-nationals, should be denied, such as those for security officer, salesperson, maid and various other non-skilled or low-skilled labor. In such cases, the IBPS grants a residence permit to the non-national and the research shows that afterwards, no checks are made whether that non-national still meets the conditions for such.

Furthermore, in 27 of the 48 studied cases of Indian foreigners, a work permit was issued for sales persons, managers and repairers of electronics shops, a category of occupations which, although not mentioned on the 'banned list' are never checked afterwards by the IBPS to verify if the conditions still are met.

The possibilities to use the admission requirements other than that for which they are intended are therefore plentiful.

Of course, the IBPS has no jurisdiction to examine the work of the Department of Labor Affairs. However, the Immigration Service has a responsibility to maintain its own policies, such as the policy that foreigners are not admitted for low and non-skilled labor. Neither does the IBPS control if the non-national with the job for which a permit has been issued has sufficient means of income, in keeping with the law on admission and expulsion (LTU), which is something that should always take place within the framework of law and order.

Signatures of police records as well as birth and marriage certificates are sometimes legalized. Where the content of such a statement is never verified, it becomes uncertain whether the content of the document is reliable. The intake counter staff have the possibility to consult with documentation specialists of the Mobile Surveillance on Non-Nationals, housed in the same building, about the authenticity of a document. They indicate that they seldom make use of this option.

In the opinion of the Council, here too, abuse is just around the corner. The Council realizes that, in a country with a population of persons from over 100 countries, there can never exist a complete checking of the authenticity of documents. The IBPS can, however, invest in the training of the employees and make use of the knowledge of the documentation specialists. This may also include the designing of a filing system wherein the most common documents from the most common countries of origin are stored.

These circumstances coupled with the fact that employment permits are issued on a large scale for jobs which, according to the National Ordinance on Labor Immigration and Implementation decision on Employment should be rejected, leads to 94% of applications for admission, extension and amendment of residence permit for the performance of labor being approved.

As the Council has also noted in its the report 'Border control on the movement of persons in St. Maarten', following in the footsteps of the Social Economic Council of St. Maarten², it is indispensable to investigate how many workers are in St. Maarten and which professional groups, training and skills are required, in comparison to the quantity and quality of the available workforce in Sint Maarten. On the basis of such a study one would in collaboration with the Ministry of Social and Labor Affairs, determine an employment and admission policy for foreigners (such as is now envisioned with the present policy), whereby the social and economic growth, safety and security as well as law and order are priority. Of course, this admission policy needs actually to be implemented and maintained.

End of stay, expulsion and deportation

In cases where the application was rejected (in 13 of the 255 cases studied), this was the result of failure to meet the requirements that the non-national has adequate means of livelihood and can show an employment permit. From the records audited by the Council, it is not evident that the IBPS uses the legal possibility granted to reject the application on grounds that, for example, the foreigner was already residing in St. Maarten illegally, prior to the first application, the time for which the permit is issued has expired, the non-national no longer complies with the residence purpose or because the applicant constitutes a danger to national security or public safety.

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

The registration system used by the IBPS does not automatically generate a notification when the validity of the permit expires and neither does the immigration services check if the residence requirements and restrictions are met. The Immigration Service states not to have sufficient manpower and resources in place to check this out. Thus, non-nationals are not expelled if the validity of the residence permit has expired or where the foreigner no longer meets the purpose of stay or the conditions and restrictions under which the license was granted, are not being complied with.

This practice is in contradiction with the directives of the Minister of Justice, who emphasizes that St. Maarten's admission policy is restrictive and that foreigners without residence permits, must voluntary leave or - if necessary – must be forced to leave the country.

'Sint Maarten welcomes you!' Once you're here, you remain here.

Recommendations

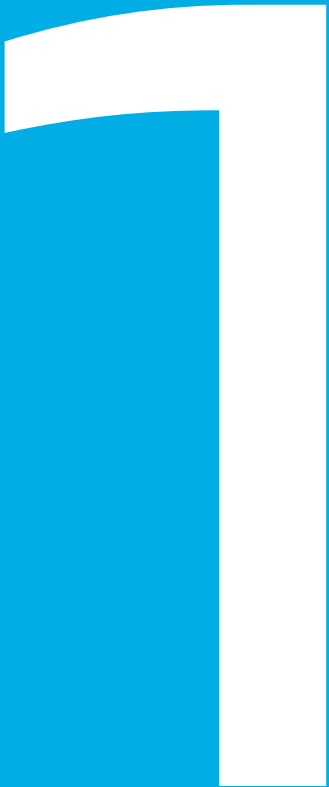
Based on the study of the admission and expulsion of non-nationals in Sint Maarten, focusing on applications for residence for the purpose of performing of labor, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice.

Recommendations to the Minister of Justice:

- 1 Commission, in collaboration with the Ministry of Labor and Social Affairs (VSA), a labor market study on the required quality and quantity of workers in St. Maarten and establish on that basis, in consultation with the Ministry of VSA, an employment and admission policy for foreigners.
- 2 Ensure that the admission policy is actually implemented and maintained and take into consideration the findings of the study in collaboration with the Ministry of VSA so that, at least, the social and economic growth, safety and security and the rule of law of St. Maarten are safeguarded.

Recommendations to the Minister of Justice regarding the Immigration and Border Protection Service:

- 3 Create a file registration and tracking system that allows all files to be easily traced and better insight is gained into the nature and quantity of the total influx of foreigners into Sint Maarten and non-nationals residing in Sint Maarten.
- 4 Place unwritten policy in writing and publish it.
- 5 Apply the requirements of legislation, policies and application form on one hand and the decision making and deportation practice on the other hand, in conformity with each other.
- 6 Invest in upgrading the knowledge of staff regarding the identification of falsified documents and utilize expertise available in Sint Maarten as well as investigate the possibilities for a data bank containing the most common documents from the most common countries of origin.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ingevolge artikel 3, eerste lid van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: Raad) in de landen Curaçao, Sint Maarten en de BES belast met algemene inspectie van de bij wet aangewezen organisaties die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie vallen en deel uitmaken van de justitiële keten.

Nadat de Raad in 2013 de grensbewaking in de landen aan een inspectie heeft onderworpen, heeft de Raad in Sint Maarten in 2014 het voorportaal van de grensbewaking geïnspecteerd, namelijk de toegang en toelating van vreemdelingen in Sint Maarten.

Een onderzoek naar dat onderwerp is van groot belang voor Sint Maarten omdat het land door haar relatieve welvaart een aantrekkelijk verblijfsdoel is voor immigranten uit omliggende minder welvarende landen. Sint Maarten kan een onbeperkte stroom van vreemdelingen echter niet aan en heeft een restrictief toelatingsbeleid vastgesteld, gericht op onder andere de bescherming van de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van het land.

Bestrijding van illegaal verblijf en ongewenste migratiestromen begint met de handhaving van het toelatingsbeleid. Adequate uitvoering van de geldende vreemdelingenwetgeving en het -beleid voorkomt mede de ongecontroleerde instroom en het illegale verblijf van vreemdelingen. Om deze redenen is een onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen voor Sint Maarten geraden.

1.2 Doelstelling

Het onderzoek resulteert in een rapport van de Raad waarin een overzicht wordt gegeven van de geldende wetgeving en het beleid met betrekking tot de toelating tot verblijf van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid. Ook bekijkt de Raad hoe de geldende wetgeving en het beleid voor de toelating van vreemdelingen zijn vertaald naar de praktijk. Verder brengt de Raad in kaart in hoeverre opvolging en toezicht plaatsvindt nadat legaal verblijf van de vreemdeling eindigt en welke maatregelen al dan niet genomen worden als de in Sint Maarten toegelaten vreemdeling niet meer aan de beperkingen of het verblijfsdoel voldoet. Daarmee ontstaat zicht op of en in hoeverre illegaal verblijf wordt bestreden.

Tot slot zal de kwaliteit van de taakuitvoering van de toelatingsorganisatie onder de loep worden genomen, waarbij de beslisprocessen en de administratieve procedure van de toelatingsorganisatie de revue passeren. Door bestudering van deze aspecten van de organisatie en de taakuitvoering van de immigratieautoriteit brengt de Raad mogelijke beletselen in kaart die invloed hebben op een adequate uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en het -beleid en de bestrijding van illegaal verblijf van vreemdelingen in Sint Maarten.

1.3 Onderzoeksvraag

Het onderzoek spitst zich toe op de beantwoording van de volgende vraag:

Hoe geeft de toelatingsorganisatie in Sint Maarten uitvoering aan de wetgeving en het beleid voor de toelating van vreemdelingen met als doel: het verrichten van arbeid en is er toezicht op illegaal verblijf?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het wettelijk kader en het beleid met betrekking tot de toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid?
2. Hoe wordt uitvoering aan de wet en het beleid gegeven?
3. In welke mate is er toezicht op illegaal verblijf van vreemdelingen met als verblijfsdoel: 'het verrichten van arbeid' na aanvankelijk legaal verblijf?

1.4 Afbakening

Dit onderzoek is uitgevoerd bij de Immigratie en Grensbewaking dienst (IGD) in Sint Maarten. Als gevolg van een convenant tussen het korps politie in Sint Maarten (KPSM) en de immigratiedienst is het toezicht op de naleving van de vreemdelingenwetgeving en de vreemdelingenadministratie in medio 2012 overgeheveld van het KPSM naar de IGD.³ Het onderzoek naar de naleving en de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving in Sint Maarten heeft betrekking op het jaar 2013.

In 2013 zijn bij de IGD 12.252 aanvragen ingediend om toelating, verlenging en wijziging van een verblijfsvergunning. Daarvan heeft 20% (2496 aanvragen) betrekking op het verrichten van arbeid.⁴ De Raad heeft in dit onderzoek 255 van die aanvragen bestudeerd, dat is ruim 10% van de aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid in 2013.

De handhaving van de vreemdelingenwetgeving bij de grenscontrole vormt geen onderwerp van deze inspectie. Het onderzoek richt zich evenmin op de verblijfsaanvragen die zijn ingediend in het kader van het Brooks Tower Akkoord. Wel heeft dit akkoord invloed op de beslis- en uitzettingspraktijk in Sint Maarten, reden waarom deze materie wel enige malen is belicht.

1.5 Onderzoeksaanpak en -methode

De onderzoekers in Sint Maarten startten het onderzoek nadat literatuuronderzoek werd verricht naar de geldende wet- en regelgeving en het beleid en andere relevante documenten met betrekking tot de verblijfsaanvragen van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid.

Daarna is bij de IGD gesproken met sleutelfiguren in de organisatie, te weten de directeur, het hoofd toelating en verblijf, het hoofd beleid en de coördinator juridische zaken en beleid.

Omdat dit onderzoek zich richt op toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid is tevens gesproken met het hoofd van de afdeling Arbeid van het Ministerie van Volksgezond, Sociale Zaken en Arbeid (VSA) en het hoofd van de Dienst Arbeidszaken van dit ministerie. De interviewverslagen zijn ter validering voorgelegd aan de geïnterviewden.

Teneinde een beeld te krijgen van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en het beleid in de praktijk is bij de toelatingsorganisatie met medewerkers op de werkvloer gesproken, waaronder intakemedewerkers, beslissers en een archiefmedewerker.

Vervolgens is uitvoerig dossieronderzoek verricht om inzicht te krijgen in hoeverre de wettelijke bepalingen en het beleid zijn vertaald in de door de IGD genomen beslissingen op aanvragen om toelating voor het verrichten van arbeid. Gelet op de focus van deze inspectie is door de onderzoekers van de Raad aan de IGD gevraagd uit het jaar 2013 alle dossiers te selecteren van vreemdelingen die een aanvraag gerelateerd aan het verrichten van arbeid hebben ingediend (toelating, verlenging en wijziging). De dossiers dienden afkomstig te zijn uit de top 5 van de landen wier onderdanen een verblijfsvergunning in Sint Maarten aanvragen, te weten de

³ Een wettelijke grondslag voor die taak (evenwel niet voor de bevoegdheid) kan worden gevonden in de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (AB 2010, GT no. 6) j^o artikel 14 Organisatiebesluit Justitie (AB 2010, nr. 11). Zie hierover meer in het rapport van de Raad 'De Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten'.

⁴ Zie § 3.1.5.

Dominicaanse Republiek, Haïti, India, Jamaica en Guyana. Dat leverde 5 lijsten op, waarvan in totaal 255 dossiers zijn geselecteerd. In totaal zijn 255 dossiers uit 2013 bestudeerd van vreemdelingen die een aanvraag om toelating in Sint Maarten hebben ingediend voor het verrichten van arbeid.

De in de voorbereiding en in de uitvoering verkregen gegevens zijn geanalyseerd en de bevindingen uit de interviews en het dossieronderzoek zijn vervolgens beschreven in het onderzoeksrapport. Daar waar geraden zijn aanbevelingen geformuleerd.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de in Sint Maarten geldende wetgeving en het beleid ten aanzien van de toelating van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen voor het verrichten van arbeid. De wetgeving en het beleid vormen tevens het toetsingskader.

Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van het onderzoek bij de IGD, waarin allereerst de interne organisatie van de toelatingsorganisatie en het dossieronderzoek worden beschreven. Ook bevat dit hoofdstuk managementinformatie over de aantallen vreemdelingen die in Sint Maarten in de afgelopen 3 jaren om een verlening, verlenging of wijziging van een verblijfsvergunning hebben verzocht. Daarna is in afzonderlijke hoofdstukken aangegeven welke normen uit de wetgeving en het beleid voortvloeien en hoe deze vereisten zijn weerslag vinden in de beslispraktijk. Het laatste deel van hoofdstuk 3 vermeldt tot slot in welke gevallen op grond van de wet en het beleid toelating eindigt en hoe hiermee in Sint Maarten wordt omgegaan.

In het laatste hoofdstuk 4 analyseert de Raad de bevindingen.

2

2. Toetsingskader

2.1 Wetgeving

Met betrekking tot de toelating van vreemdelingen in Sint Maarten is ten eerste relevant de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU).⁵ De LTU regelt dat de minister van Justitie vreemdelingen verblijf kan toestaan in Sint Maarten. De LTU bepaalt voorts dat een verblijfsvergunning tot tijdelijk verblijf (vttv) en voor onbepaalde tijd kan worden verleend en beschrijft welke categorieën personen onder welke voorwaarden en beperkingen kunnen worden toegelaten tot Sint Maarten. Ook regelt de LTU in welke gevallen het verblijf eindigt en wanneer de verblijfsvergunning van rechtswege vervalt en kan worden ingetrokken. Verder voorziet de LTU in verwijdering of uitzetting van de vreemdeling uit Sint Maarten, indien deze niet langer aan de voorwaarden en beperkingen voldoet of in strijd handelt met de LTU, de zedelijkheid, de openbare orde of publieke rust of veiligheid. De LTU bevat diverse strafbepalingen in het geval deze landsverordening wordt overtreden.

Diverse bepalingen uit deze landsverordening zijn uitgewerkt in verschillende landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, waarvan de belangrijkste is het Toelatingsbesluit (Tb).⁶ De artikelen 3 en 4 van het Toelatingsbesluit werken de voorwaarden uit die aan een vergunning tot verblijf of tijdelijk verblijf kunnen worden verbonden. Tot slot gelden de Toelatingsregeling⁷ en enkele ministeriële regelingen.

Voor wat betreft de toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid is voorts van belang de Landsverordening arbeid vreemdelingen (LAV).⁸ Hierin is bepaald - voor zover voor dit onderzoek van belang - dat het een werkgever is verboden een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Bepalingen uit deze landsverordening zijn uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen.⁹ Op grond van de LAV is de minister van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid (VSA) bevoegd tot het verlenen, weigeren en intrekken van tewerkstellingsvergunningen.

De voor dit onderzoek relevante bepalingen van de LTU en het Toelatingsbesluit komen hierna in hoofdstuk 3 bij de onderzoeksresultaten uitgebreider aan de orde, bij het betreffende criterium.

2.2 Beleid

2.2.1 Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten

Beleidsregels zijn te vinden in de Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten van mei 2012 (hierna ook: de Richtlijnen).¹⁰ De Richtlijnen bevatten enkele aanpassingen ten opzichte van de herziene instructie aan de Gezaghebbers van juni 2006.¹¹ De Richtlijnen concretiseren de wettelijke bepalingen uit de LTU en het Toelatingsbesluit.

De voor dit onderzoek relevante bepalingen uit de Richtlijnen komen hierna in hoofdstuk 3 bij de onderzoeksresultaten uitgebreider aan de orde, bij het betreffende criterium.

2.2.2. Brooks Tower Akkoord en vervolgbeleid

Hoewel dit onderzoek zich niet richt op verblijfsaanvragen in het kader van het Brooks Tower Akkoord, heeft dit beleid zijn weerslag op de toelatings- en uitzettingspraktijk van de IGD. Ook is sprake van -al dan niet gepubli-

⁵ AB 2013, GT 498.

⁶ PB 1985, no. 57.

⁷ AB 2013, GT 515.

⁸ P.B. 2001, no. 82.

⁹ AB 2008, no. 18.

¹⁰ Richtlijnen van mei 2012, bekendgemaakt op 6 juli 2012 in het Belair Community Centre Sint Maarten, inwerkingtreding 1 augustus 2012 (The Daily Herald, 7 juli 2012).

¹¹ Instructie aan de gezaghebbers inzake de toepassing van de LTU en het Toelatingsbesluit van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen van 16 juni 2006.

ceerd- beleid dat is ontstaan in navolging van het Brooks Tower Akkoord. Daarom kan dit akkoord in dit onderzoek niet geheel onbelicht blijven.

Het Brooks Tower Akkoord (BTA) is in 2007 ondertekend door de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen en de vijf gezaghebbers. De bedoeling van het akkoord was zicht te krijgen op het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen in de Nederlandse Antillen en hen de kans te geven zich te legaliseren.¹² Het uitgangspunt was dat de groep BTA-ers een soort arbeidspool zou worden waarop werkgevers een beroep kunnen doen. De bedoelde groep bestaat voor het grootste gedeelte uit niet- of laaggeschoolden die al jaren op de eilanden verblijven en voorzien in een behoefte voor de economie. De consequentie van dit beleid zou zijn dat het aantal vergunningverleningen voor tijdelijk verblijf en tewerkstellingen drastisch zou kunnen worden verlaagd. Er zouden moratoria ingesteld kunnen worden.

Ongedocumenteerden kunnen aanvankelijk tussen 3 november en 15 december 2009 aanvragen om toelating indienen. Personen die geen aanvraag om toelating indienen zullen worden verwijderd.

Het beleid is diverse malen verruimd¹³ en uiteindelijk is bepaald dat het na 15 juli 2013 niet meer mogelijk is aanvragen in te dienen.¹⁴ In totaal hebben 4423 vreemdelingen een vergunning tot verblijf gekregen in het kader van het BTA 1.¹⁵ Het aantal ingewilligde aanvragen in de categorie BTA 2 en BTA 3 is de Raad onbekend. De IGD stelt dat geen cijfers beschikbaar zijn.

Naar aanleiding van het Brooks Tower Akkoord heeft de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen bij brief van 2 augustus 2010 beleid bekend gemaakt van toepassing op vreemdelingen die geen aanvraag om een BTA-vergunning hebben ingediend maar een reguliere verblijfsvergunning hebben. Bij de aanvraag om verlenging van hun verblijfsvergunning wordt aan hen een vergunning tot tijdelijk verblijf voor de periode van 3 jaar verleend ('vtv Jacoba') ingeval zij voor 31 december 2001 op de Nederlandse Antillen aanwezig waren en sindsdien aldaar woonplaats hebben gehad.

Verder is onder de eerste minister van Justitie van Sint Maarten¹⁶ het beleid gevoerd dat verblijfsboten¹⁷ van, bij elkaar opgeteld minder dan 3 maanden, de vreemdeling niet worden tegengeworpen ingeval van een verblijfsduur van 5 jaar of meer en de niet-tijdige verlenging de vreemdeling niet verweten kan worden. De vreemdeling krijgt een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Onder de huidige minister van Justitie is dat -ongepubliceerde- beleid afgeschaft.

Wel hanteert de IGD thans het ongepubliceerde beleid dat de vreemdeling die zich heeft gemeld in het kader van het Brooks Tower Akkoord en verlenging vraagt van de verblijfsvergunning, een verblijfsvergunning voor de duur van 1 jaar krijgt, ook al is sprake van verblijfsboten.

¹² Ministeriële beschikking van 14 oktober 2009 (5024/MJ).

¹³ Ministeriële beschikking van 21 juli 2010 (4017/MJ).

¹⁴ Press release Immigration And Border Protection Service Sint Maarten d.d. 15 juli 2013.

¹⁵ Optimaliseren Vreemdelingenproces op de Nederlandse Antillen, Brooks Tower Akkoord, rapportage van mevr. M.M. Jacoba, minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, Den Haag, 15 september 2010.

¹⁶ De ambtsperiode van deze minister besloeg de periode 10 oktober 2010 tot 10 mei 2013.

¹⁷ Een 'verblijfsbot' ontstaat als de aanvraag om verlenging is ingediend na expiratie van de geldigheidsduur van de vergunning.

3

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Interne organisatie IGD

3.1.1 Algemeen

Zoals hiervoor gemeld behandelt de immigratie- en grensbewakingsdienst de aanvragen om toelating tot Sint Maarten. Het is niet de taak van de Raad om de bedrijfsvoering van de IGD als zodanig door te lichten. Toch zijn er binnen iedere organisatie thema's aan de orde die een effect kunnen hebben op de kwaliteit van het primaire proces en die derhalve niet buiten beschouwing kunnen blijven. In dit onderzoek richt de focus van de Raad zich op de vraag hoe de beslisprocessen en administratieve procedures bij de IGD zijn geregeld en ingebed in de organisatie.

Hieronder beschrijft de Raad eerst de procedure die de vreemdeling doorloopt als hij of zij een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid en welk systeem de IGD hanteert. Vervolgens is uiteengezet hoe het dossieronderzoek heeft plaatsgevonden en tot slot is managementinformatie opgenomen.

3.1.2 Procedure

De vreemdeling, diens werkgever of een gemachtigde kan voor de vreemdeling bij de afdeling toelating en verblijf van de IGD een aanvraag indienen om verlening, verlenging of wijziging van een verblijfsvergunning met als doel: het verrichten van arbeid. Het verzoek om toelating tot tijdelijk verblijf of tot verblijf wordt schriftelijk en met redenen omkleed gericht aan de minister.¹⁸ De vreemdeling vult daartoe een aanvraagformulier in.¹⁹ Bij het aanvraagformulier hoort een bijlage waarin is vermeld welke documenten bij de aanvraag overgelegd dienen te worden.

Ingeval van een aanvraag om een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid vraagt de (beoogde) werkgever van de vreemdeling tevens een tewerkstellingsvergunning aan bij de Dienst Arbeidszaken van het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid (VSA).

Eén van de 6 medewerkers van de afdeling intake neemt vervolgens de aanvraag in behandeling. De intake-medewerker maakt voor iedere eerste aanvraag om toelating een nieuw dossier aan in het registratiesysteem Decos, scant alle voor de aanvraag benodigde documenten en slaat ze op in Decos. Kopieën van de stukken gaan in een fysiek dossier. Bij verlengings- en wijzigingsaanvragen worden de documenten in het reeds bestaande dossier gevoegd.

Als niet alle voor de aanvraag benodigde documenten zijn ingeleverd krijgt de aanvrager een brief mee waarop is vermeld welke bescheiden ontbreken. De aanvrager krijgt gedurende 6 weken de tijd de incomplete aanvraag aan te vullen. Als na 6 weken de aanvraag niet compleet is, heeft de IGD gedurende 4 weken de tijd de aanvraag buiten behandeling te stellen.²⁰ Als de 4-weeken termijn niet is gehaald, neemt de dienst de aanvraag in behandeling. De incomplete aanvragen worden in een speciale kast opgeborgen, op datum van binnenkomst.

Het al dan niet complete fysieke dossier gaat na controle door de hoofd-intakemedewerker naar de afdeling advies, waar één van de 3 medewerkers een beslissing op de aanvraag concipieert. De beslismedewerker voert de beslissing in Decos in.

Het hoofd van de afdeling toelating en verblijf controleert vervolgens of de juiste beslissing is genomen en of alle documenten in het dossier aanwezig zijn. De directeur van de IGD ondertekent de beslissing. Het dossier gaat retour naar de afdeling intake, die de (contactpersoon van de) aanvrager telefonisch op de hoogte stelt dat de beslissing kan worden afgehaald.

¹⁸ Artikel 7, 3e lid LTU.

¹⁹ Richtlijnen § 3.4.1.

²⁰ Richtlijnen § 3.5.

Ingeval van eerste binnenkomst in Sint Maarten dient bij visumplichtige vreemdelingen een waarborgsom te worden gestort. Nadat bewijs van storting is overgelegd en 2 recente pasfoto's van de vreemdeling zijn gebracht, geeft de IGD een oproepingsbrief (of landingspermit) af. Met deze oproepingsbrief kan de vreemdeling een visum aan te vragen bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in zijn land van herkomst. De oproepingsbrief geeft de vreemdeling het recht om Sint Maarten in te reizen.

De vreemdeling heeft vervolgens 2 maanden de tijd om het land in te reizen en de beschikking op te halen en 1 week na aankomst in Sint Maarten om de verblijfsvergunning op te halen.²¹

Behalve de hiervoor genoemde documenten behoort de vreemdeling of de gemachtigde bij het ophalen van de vergunning tot tijdelijk verblijf te overleggen een bewijs van een afgesloten ziektekostenverzekering, een bewijs van storting van de waarborgsom, een geldig paspoort met daarin indien vereist een visum, bewijs van de datum van aankomst in Sint Maarten en het woonadres in Sint Maarten.

Als de 2 maanden voorbij zijn en de beschikking niet door de aanvrager is opgehaald, dan kan de IGD de aanvraag (alsnog) afwijzen wegens geen belang. Als de vreemdeling na die 2 maanden komt en de aanvraag is nog niet afgewezen, dan verleent de IGD alsnog een verblijfsvergunning, voor de resterende geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning.

3.1.3 Systeem

Zoals hiervoor gemeld beschikt de immigratiedienst over een applicatie van het Decos-systeem, het systeem dat veel overheidsdiensten in Sint Maarten gebruiken. Tot eind 2012 werkte de dienst met ActFMS en daarvoor met NAVAS.

Iedere medewerker van de IGD heeft een autorisatie voor de werkzaamheden die hij of zij verricht. Alleen de 6 medewerkers intake (en het hoofd van de afdeling intake) kunnen een nieuw digitaal dossier aanmaken en documenten in het systeem scannen. Zij hebben een inzagemogelijkheid in alle digitale dossiers.

Alleen de 3 medewerkers van de afdeling advies zijn geautoriseerd om beslissingen op aanvragen te nemen. Ook kunnen zij een door een andere beslismedewerker gemaakte beschikking wijzigen. In Decos zijn standaard tekstblokken ingevoerd waarmee de beslisser de beschikkingen redigeert.

De eerste pagina van de beschikking is geprint op genummerd papier (met watermerk) waarop het wapen van Sint Maarten is te zien. Dit papier is opgeborgen in een speciale kast, waarvan slechts 1 medewerker de sleutel heeft. Tot voor kort werden beschikkingen uitgedraaid op gewoon kopieerpapier. Nadat falsificaties zijn aangetroffen, is de procedure gewijzigd en is speciaal papier ingevoerd.

Het hoofd toelating en verblijf controleert de beschikkingen en heeft een inzagemogelijkheid in alle digitale dossiers.

De medewerkers die de bezwaren behandelen hebben geen inrijkmogelijkheid in de digitale dossiers.

3.1.4 Dossiers

In § 1.4 en § 1.5 is vermeld op basis van welke criteria de Raad de te onderzoeken dossiers heeft geselecteerd. In totaal hebben de onderzoekers van de Raad 255 dossiers aangewezen. Van die 255 dossiers kon de IGD 59 dossiers (23%) niet binnen 1 à 2 dagen traceren.

In het geval de dossiers zijn gearchiveerd kan de IGD de dossiers gemakkelijk terugvinden. Als de dossiers zich nog in de procedure bevinden, kan de IGD de dossiers niet binnen 1 à 2 dagen tevoorschijn halen. IGD registreert niet waar het dossier zich op welk moment in de procedure bevindt. Het ontbreekt de IGD aan een adequaat dossierregistratie- en volgsysteem.

²¹ Artikel 4, lid 1 sub 2 Tb.

Voor de dossiers die niet binnen de hiervoor vermelde termijn door de IGD geleverd konden worden zijn andere dossiers opgevraagd en bestudeerd.

De dossiers maken over het algemeen een goede indruk. Ze zijn overzichtelijk en ordelijk ingedeeld. Ingeval sprake is van een vervolgaanvraag bevinden de eerdere aanvragen zich vrijwel altijd in het dossier, op chronologische volgorde. Alle documenten behorende bij 1 aanvraag zijn aan elkaar geniet, waardoor eerdere aanvragen overzichtelijk te herkennen zijn. Ook geven alle dossiers, op 1 na, een overzicht van de verblijfsrechtelijke historie van de vreemdeling, samengesteld uit de systemen van NAVAS, ActFMS en Decos.

3.1.5 Managementinformatie

Desgevraagd is de volgende managementinformatie door de IGD verstrekt.

Tabel 1: Aanvragen verblijfsvergunning naar type

Type aanvraag	2011	2012	2013
1ste aanvraag vergunning ²²	1798	2455	3126
Aanvraag van rechtswege	438	931	594
Verlenging tijdelijk verblijf	5911	4595	8417
Wijziging vergunning	113	109	115
Totaal	8260	8090	12252

Tabel 2: Aanvragen verblijfsvergunning naar verblijfsdoel

	2011	2012	2013
Verblijfsdoel			
Gezinsvorming/hereniging	2646	2256	3011
Arbeid	2243	2382	2496
Vergunning onbepaalde tijd	1686	1672	4974
Kort Verblijf	797	624	564
Directeur/Eigen Bedrijf	536	328	286
Gepensioneerde	137	104	81
Naturalisatie	110	605	146
Overige	105	119	694

De onderzoekers van de Raad hebben ten behoeve van het onderzoek voorts nog informatie opgevraagd over het aantal buiten behandeling stellingen, inwilligen, afwijzingen, en de hoeveelheid eerste aanvragen om toelating, vervolg- en wijzigingsverzoeken per jaar. De IGD stelt hierover geen informatie te kunnen verstrekken. In het als tijdelijk bestempelde Decos systeem zou de mogelijkheid ontbreken deze gegevens te genereren. De dienst houdt met de hand bij of de aanvraag is ingewilligd, afgewezen of buiten behandeling is gesteld, maar ook deze handmatig verzamelde informatie heeft de Raad niet ontvangen.

3.2 Dossieronderzoek

In de navolgende paragrafen is eerst vermeld welke voorwaarden de wet en het beleid stellen indien de vreemdeling een aanvraag om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid indient en op welke wettelijke bepaling of beleidsregel dit criterium is gebaseerd. Daarna is per criterium weergegeven hoe de IGD met de genoemde vereisten in de praktijk omspringt.

In hoofdstuk 4 analyseert de Raad de bevindingen.

²² Onder 1e aanvraag wordt geregistreerd die aanvraag waarbij de vreemdeling gebruik maakt van een model I formulier. De IGD hanteert Model I als de vreemdeling nog niet eerder een verblijfsrecht in Sint Maarten heeft gehad. De vreemdeling kan wel al in Sint Maarten zijn. Als de vreemdeling een verlengingsaanvraag indient, 3 maanden na verloop van de geldigheidsduur van de vorige verblijfsvergunning, dan dient de aanvraag volgens het beleid behandeld te worden als een 1e aanvraag. Deze aanvragen vallen echter niet onder de hier vermelde categorie.

3.2.1 Benodigde documenten

Hieronder worden de documenten opgesomd die de vreemdeling moet te overleggen bij het indienen van de aanvraag.

a. Paspoort

Criterion

Het Toelatingsbesluit bepaalt dat de vreemdeling in het bezit is van een bij ministeriële beschikking toegelaten reisdocument.²³ In artikel 1 Toelatingsregeling is nader uiteengezet welke documenten hieronder worden verstaan. In het aanvraagformulier voor een tijdelijke verblijfsvergunning en voor de verlengingsaanvraag is vermeld dat een kopie van een geldig paspoort is vereist.

Bevindingen

In de praktijk hanteert de IGD het ongeschreven beleid dat bij de eerste aanvraag om toelating alle pagina's van het paspoort overgelegd dienen te worden. Bij aanvragen om verlenging volstaat volgens dit beleid een kopie van de pagina met personalia van de vreemdeling.

Overeenkomstig het beleid is bij vrijwel alle eerste aanvragen een kopie van het volledige paspoort overgelegd en bij alle vervolg- of wijzigingsaanvragen is geen kopie van het volledige paspoort aanwezig, maar een kopie van de pagina met personalia.

b. Voldoende middelen van bestaan

Criterion

De vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf kan door of namens de minister worden geweigerd onder meer indien niet kan worden aangetoond dat degene voor wie toelating wordt verzocht over voldoende middelen van bestaan beschikt om gedurende zijn verblijf in de Nederlandse Antillen (lees: Sint Maarten) in zijn onderhoud te kunnen voorzien.²⁴ In § 3.7.1/2 van de Richtlijnen is deze eis geconcretiseerd. Ook in de aanvraagformulieren is deze eis terug te vinden.

De Landsverordening arbeid vreemdelingen (LAV) bepaalt in artikel 2 dat het een werkgever verboden is een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Bevindingen

In alle onderzochte dossiers was een tewerkstellingsvergunning in het dossier aanwezig. Als de Dienst Arbeidszaken een tewerkstellingsvergunning afgeeft, neemt de IGD daarmee aan dat de vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt en verleent (als aan de andere vereisten is voldaan) een vergunning tot tijdelijk verblijf voor het verrichten van arbeid. De IGD toetst niet of de vreemdeling door middel van de te verrichten arbeid over voldoende middelen van bestaan zal beschikken in de zin van de LTU, één van de criteria waaraan IGD in het kader van de openbare orde behoort te toetsen.

c. Geboorte-, huwelijksakte of inschrijvingsbewijs burgerlijke stand

Criterion

Het aanvraagformulier voor eerste toelating vereist een originele geboorteakte en, indien van toepassing, een originele huwelijksakte, niet ouder dan 6 maanden, gelegaliseerd of met een apostille. Bij een verlengingsaanvraag is volgens het aanvraagformulier een registratie van de burgerlijke stand vereist.

In de vreemdelingenwetgeving noch de Richtlijnen is vermeld dat een geboorte- of huwelijksakte of inschrijvingsbewijs burgerlijke stand is vereist.

²³ Artikel 3, 1e lid onder 1^oa en artikel 4, 1e lid onder 1^oa Toelatingsbesluit.

²⁴ Artikel 9 LTU j^o artikel 3 Toelatingsbesluit.

Bevindingen

In 63 dossiers, de meeste betreffende een eerste aanvraag, is een geboorteakte aangetroffen, waarvan de handtekening al dan niet is gelegaliseerd. In 4 dossiers is een huwelijksakte aangetroffen, eveneens met een al dan niet gelegaliseerde handtekening.

In vrijwel alle dossiers betreffende vervolgaanvragen is een registratieformulier van de burgerlijke stand aanwezig. De IGD heeft naar aanleiding van het BTA akkoord een inrijmogelijkheid verkregen in de bevolkingsregistratie van Sint Maarten (Census).

De intake medewerkers aan de balie hebben de mogelijkheid documentenspecialisten van de afdeling Mobiel Toezicht Vreemdelingen, gehuisvest in hetzelfde gebouw, te raadplegen bij twijfel over de echtheid van een document. Zij geven aan dat zij zelden van deze mogelijkheid gebruik maken.

d. Verklaring omtrent gedrag (VOG)

Criterion

Aan de vergunning tot tijdelijk verblijf kunnen voorwaarden worden verbonden tot bescherming van de openbare orde, de publieke rust of veiligheid.²⁵ Het Toelatingsbesluit²⁶ bepaalt dat aan een vergunning tot verblijf de voorwaarde is verbonden dat betrokkene in het bezit is van een schriftelijk bewijs van goed gedrag gedurende de laatste vijf jaren, door het bevoegde gezag van de woonplaats(en) van betrokkene afgegeven binnen 2 maanden vóór aankomst in de Nederlandse Antillen (lees: Sint Maarten) of een schriftelijke verklaring, waaruit genoegzaam van het gedrag van betrokkene blijkt, zulks ter beoordeling van de minister van Justitie.

§3.2.1 van de Richtlijnen vermeldt dat de IGD toetst of er gevaar is voor de openbare orde en nationale veiligheid alvorens een vreemdeling voor toelating in verband met arbeid in aanmerking komt. Het aanvraagformulier voor eerste toelating vereist een 'Original Police Record' niet ouder dan 6 maanden.

Bevindingen

In 52 van de 255 dossiers, dat is in vrijwel alle eerste aanvragen om toelating voor het verrichten van arbeid, is een verklaring omtrent gedrag (VOG) aanwezig, al dan niet met een gelegaliseerde handtekening. In 50 gevallen is dat een 'Police Record' van het land van herkomst, in 2 gevallen van een ander land.

e. Garantverklaring

Criterion

Het Toelatingsbesluit²⁷ bepaalt dat met betrekking tot personen die in dienstbetrekking werkzaam zullen zijn, dat een natuurlijke of rechtspersoon schriftelijk verklaart voor zijn of haar rekening te nemen de overtochtkosten nodig om de werknemers (en hun gezinsleden) naar het land van herkomst terug te zenden en alle onkosten door de overheid te maken ten behoeve van deze werknemers. Het Toelatingsbesluit en de Richtlijnen werken de voorwaarden uit. Ook het aanvraagformulier vereist overlegging van een garantverklaring. Tevens vermeldt het aanvraagformulier van eerste toelating dat een verklaring van de belastingdienst vereist is, waaruit blijkt dat het inkomen van de garant/werkgever minimaal Naf. 24.000,- is.

Bevindingen

De werkgever ondertekent bij de Dienst Arbeidszaken een garantverklaring en deze dienst controleert de hoogte van het inkomen van de garantsteller. In de wetgeving betreffende verlening van een tewerkstellingsvergunning is ondertekening van een garantverklaring niet opgenomen. De Dienst Arbeidszaken vereist een minimuminkomen van de garantsteller van Naf. 36.000 en baseert dit vereiste op artikel 3 en 11 van het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen.

Sinds 2013 vereist de IGD geen garantverklaring meer. De garant is immers de werkgever en de Dienst Arbeidszaken

²⁵ Artikel 7, 5e lid LTU.

²⁶ Artikel 4, 1e lid onder 1^oe Toelatingsbesluit.

²⁷ Artikel 11, 2e lid Toelatingsbesluit.

checkt diens inkomen. De IGD gaat evenmin na of de werkgever solvabel is, omdat de Dienst Arbeidszaken ook deze toets verricht. In het aanvraagformulier is nog wel vermeld dat een garantverklaring is vereist. In 231 van de 255 dossiers (dat is 90%) is dan ook een garantverklaring aangetroffen.

Hoewel de IGD evenmin het inkomen van de garantsteller controleert is ook in de meerderheid van de dossiers informatie van de belastingdienst betreffende de inkomsten van de garantsteller c.q. werkgever aangetroffen (een tax return form). In geval van een verlengingsaanvraag is vaak een werkgeversverklaring in het dossier aanwezig, waarin is vermeld de beklede functie, aanvangsdatum van de arbeid en het maandelijkse brutoloon. Tot slot blijkt uit het aanvraagformulier dat de IGD een tax-return form van de vreemdeling vraagt. Dat is ook in veel gevallen in het dossier aanwezig.

Overige voorwaarden

Hiervoor zijn de documenten opgesomd die de vreemdeling moet overleggen alvorens hij of zij in aanmerking komt voor toelating in Sint Maarten met als doel: het verrichten van arbeid.

Daarnaast moet de vreemdeling aan een aantal voorwaarden voldoen op het moment dat hij of zij de vergunning tot verblijf ophaalt bij de IGD. De vreemdeling dient dan te beschikken over een ziektekostenverzekering en moet bewijs leveren van storting van de waarborgsom. Tot slot moet een visum verkregen zijn om Sint Maarten te kunnen inreizen.

De Raad gaat hierna nader in op deze aspecten.

f. Visum

Criterion

Het Toelatingsbesluit²⁸ bepaalt dat aan vergunningen tot tijdelijk verblijf onder meer de voorwaarde is verbonden dat de vreemdeling in het bezit is van een geldig visum, indien hij behoort tot de categorie van visumplichtige staatsburgers van bij landsbesluit daartoe bepaaldelijk aangewezen landen. In § 6.4. van de Richtlijnen is dit ook vermeld.

De vreemdeling heeft een visum nodig om Sint Maarten te kunnen inreizen, maar een visum is niet nodig om voor toelating in aanmerking te kunnen komen. Of zich al dan niet een visum in het dossier bevindt en of de vreemdeling zich aan de voorwaarden verbonden aan dat visum heeft gehouden is echter wel van belang voor de beslissing op de aanvraag.

Ingevolge artikel 3 van het Statuut is het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, waaronder het visumvereiste, een Koninkrijksaangelegenheid. Op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken is vermeld van welke landen de inwoners niet visumplichtig zijn voor het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden.²⁹ Niettegenstaande voormelde bepaling in het Statuut heeft de minister van Justitie van Sint Maarten bij landsbesluit van 13 april 2011³⁰ de visumplicht voor personen van Jamaicaanse en Guyanese nationaliteit bekendgemaakt, alsmede een lijst van visumplichtige nationaliteiten voor Sint Maarten.

De vreemdelingen afkomstig uit alle landen die behoren tot de top 5 van in Sint Maarten binnenkomende vreemdelingen, wier dossiers in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht, hebben een visum nodig om Sint Maarten te kunnen inreizen.

In de aanvraagformulieren is deze eis niet terug te vinden.

²⁸ Artikel 3, 1e lid onder 1^ob Toelatingsbesluit.

²⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/visa/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/02/01/niet-visumplichtige-nationaliteiten-caribische-koninkrijksdelen.html>.

³⁰ AB 2011, GT no. 16; zie: <http://www.sintmaartengov.org/Laws/Pages/2011.aspx>.

Bevindingen

In slechts in 8 dossiers is een visum aangetroffen, de meeste in dossiers van vreemdelingen met als verblijfsdoel animeermeisje was een visum in het dossier aanwezig.

Volgens door de IGD gehanteerd ongeschreven beleid dienen bij de eerste aanvraag om toelating alle pagina's van het paspoort te worden overgelegd. Omdat dan nog geen beslissing op de aanvraag is genomen en de vreemdeling nog geen toestemming heeft Sint Maarten binnen te reizen, is op dat moment nog geen visum aangevraagd bij de ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in het land van herkomst en is bevindt zich dus nog geen visum in het paspoort.

Zodra de vreemdeling de inwilligende beschikking afhaalt bij de IGD zou zich een visum in het paspoort moeten bevinden, maar de intake-medewerker aan de balie ziet het paspoort op dat moment alleen in. Er wordt geen kopie gemaakt. Bij een eventuele vervolgaanvraag is dus geen kopie van het visum in het dossier aanwezig. Bij aanvragen om verlenging volstaat volgens het ongeschreven beleid een kopie van de pagina met personalia van de vreemdeling, waardoor op dat moment de medewerkers evenmin het (mogelijk in het paspoort aanwezige) visum kopiëren.

g. Ziektekostenverzekering

Criterion

Artikel 5 van het Toelatingsbesluit bepaalt dat bij het verlenen van een vergunning tot verblijf of tijdelijk verblijf de voorwaarde kan worden gesteld dat er voor betrokkene en eventueel voor diens gezin een verzekering voor specialistisch-medische behandeling en verpleging in een ziekeninrichting voor ten minste 90 dagen moet zijn afgesloten.

De Richtlijnen³¹ vermelden hierover: *'Gelet op de financiële situatie van Sint Maarten, onder andere met betrekking tot de hoge kosten in de gezondheidszorg, is als vast beleid bepaald dat bij afgifte van iedere vergunning een ziektekostenverzekeringsoverlegd dient te worden, met een geldigheidsduur van een jaar. Dit laatste kan worden aangetoond middels het overleggen van een verklaring zijdens de SZV dat de vreemdeling bij haar verzekerd is, danwel door het overleggen van een (lokale) particuliere ziektekostenverzekeringsoverlegd.'*

Bij het afhalen van de verblijfsvergunning moet bewijs geleverd worden dat een ziektekostenverzekering is verkregen. In de aanvraagformulieren is deze eis niet vermeld.

Bevindingen

In 247 van de 255 onderzochte dossiers is een bewijs van afgesloten ziektekostenverzekering aangetroffen. In de resterende 8 dossiers is 1 maal geen bewijs van verzekering aangetroffen, de andere dossiers betroffen een afwijzing. In 207 dossiers is de vreemdeling verzekerd via SZV, de Sint Maartense Social & Health Insurance. Dat is 83% van de dossiers.

h. Stortingsbewijs waarborgsom

Criterion

Het Toelatingsbesluit³² bepaalt dat bij toelating tot een der eilanden van de Nederlandse Antillen (lees: Sint Maarten) voor personen van 10 jaar en ouder een waarborgsom is verschuldigd. Diverse regelingen en het beleid werken de voorwaarden nader uit.³³

In het aanvraagformulier voor eerste toelating is niet vermeld dat bewijs moet worden geleverd van storting van de waarborgsom bij de ontvanger.

³¹ Artikel 3.8 (onder b.3) van de Richtlijnen.

³² artikel 9 Toelatingsbesluit.

³³ Artikel 6 Landsbesluit regeling beheer waarborgsommen (AB 2013, GT no. 570), hoofdstuk 2 van de Toelatingsregeling en § 3.8b.2.1. van de Richtlijnen werken de voorwaarden nader uit.

Bevindingen

In vrijwel alle onderzochte dossiers betreffende een eerste aanvraag om toelating is een bewijs van storting waarborgsom aangetroffen.

3.2.2 Inhoud beslissing

Hierna is vermeld wie bevoegd is vreemdelingen toelating in Sint Maarten te verlenen en daarna wat de inhoud van de door de Raad bestudeerde beslissingen is.

a. Bevoegdheid om te beslissen

Criterion

De LTU³⁴ schrijft voor dat de vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf wordt verleend en geweigerd door de minister van Justitie of namens de minister door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar. In de Mandaatregeling immigratie van 19 november 2012³⁵ mandateert de minister de verlening, verlenging en weigering van tijdelijke of permanente verblijfsvergunningen aan de directeur van de IGD. Hetzelfde geldt voor het verlenen, verlengen, intrekken en weigeren van een landingspermit (of oproepingsbrief). In dat geval is behalve de directeur van de IGD het hoofd grenscontrole en mobiel toezicht gemandateerd.³⁶ Verder is opgenomen dat het de directeur niet is toegestaan het verleende mandaat verder te delegeren, tenzij het mandaatregister anders vermeldt.

Bevindingen

In de door de Raad bestudeerde dossiers zijn alle beslissingen tot het verlenen, verlengen of weigeren van een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning worden conform de Mandaatregeling door de directeur van de immigratie- en grensbewakingsdienst ondertekend. Het hoofd toelating en verblijf ondertekend de beslissing tot het verlenen, verlengen, intrekken en weigeren van een landingspermit, een en ander in afwijking van de Mandaatregeling.

b1. Vergunning tot tijdelijk verblijf (vttv)

Criterion

Een vergunning tot tijdelijk verblijf (hierna ook: vttv) wordt voor een bepaalde termijn afgegeven³⁷ en wel voor de duur van de tewerkstellingsvergunning, zo vermeldt § 3.3.2 van de Richtlijnen.

Bevindingen

In 225 van de 255 bestudeerde dossiers is een tijdelijke verblijfsvergunning verleend voor het verrichten van arbeid. De geldigheidsduur van de verleende verblijfsvergunningen varieert sterk. In de dossiers zijn de volgende varianten aangetroffen.

- In 55 dossiers is een vergunning tot tijdelijk verblijf verleend tot het einde van de geldigheidsduur van de verleende tewerkstellingsvergunning (24%);
- In 65 dossiers is de vttv verleend voor een jaar, gerekend vanaf de datum van aanvraag van de verblijfsvergunning (29%);
- In 105 gevallen is de vttv verleend tot een jaar na expiratie van de vorige verblijfsvergunning (47%).

Deze beschikkingen hebben gemeen dat vrijwel altijd is gekozen voor de datum die de voor de vreemdeling meest gunstige (langste) verblijfstermijn oplevert. In zoverre zou sprake kunnen zijn van ongeschreven beleid. Volgens het hoofd toelating en verblijf houdt de IGD in de beslissingspraktijk rekening met het behoorlijkheidsbeginsel, in die zin dat de vreemdeling niet kort nadat hij in het bezit is gesteld van een vttv een aanvraag om verlenging moet indienen. In ieder geval moet ervoor worden gezorgd dat de vttv nog langer dan een half jaar geldig is na verlening van de tewerkstellingsvergunning.

³⁴ Artikel 7 en 10 LTU.

³⁵ Ministeriële regeling van de minister van Justitie d.d. 19 november 2012, houdende mandaatverlening in Immigratie aangelegenheden, AB 2012, 35.

³⁶ De directeur van de IGD geeft aan dat de in de Mandaatregeling vermelde mandatering van beslissingsbevoegdheid terzake de landingspermit aan het hoofd grenscontrole & mobiel toezicht een typefout is, die verbeterd moet worden.

³⁷ Artikel 6, 2e lid LTU.

De IGD verleent aan animeermeisjes een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van 6 maanden na inreis in Sint Maarten. Ook de geldigheidsduur van de aan hen verleende tewerkstellingsvergunning is 6 maanden. De looptijd van de verblijfsvergunning loopt ook hier niet synchroon met de tewerkstellingsvergunning.

b2. Vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd

Criterion

Een vreemdeling die gedurende een onafgebroken periode van rechtmatig verblijf van minstens 5 jaar in Sint Maarten woonachtig is geweest en gedurende die periode en nadien zijn hoofdverblijf niet buiten Sint Maarten heeft gevestigd dient een vergunning tot verblijf (voor onbepaalde tijd) te worden verleend. Aan de vergunning worden geen beperkingen verbonden (§ 3.1.5 Richtlijnen).

Naar aanleiding van het Brooks Tower Akkoord heeft de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen bij brief van 2 augustus 2010 beleid bekend gemaakt dat van toepassing is op vreemdelingen die geen aanvraag om een BTA-vergunning hebben ingediend maar een reguliere verblijfsvergunning hebben. Bij de aanvraag om verlenging van hun verblijfsvergunning zal aan hen een vergunning tot tijdelijk verblijf voor de periode van 3 jaar verleend worden ('vtv Jacoba') mits zij voor 31 december 2001 op de Nederlandse Antillen aanwezig waren en sindsdien aldaar woonplaats hebben gehad.

Bevindingen

In 13 van de 240 ingewilligde aanvragen is een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verleend. Gebleken is dat de IGD ook ambtshalve toetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In 2 van de 240 ingewilligde aanvragen is een verblijfsvergunning voor 3 jaar verleend.

In § 3.3.2 van de Richtlijnen is nog vermeld dat de vreemdeling die gedurende 5 jaar middels een tewerkstellingsvergunning arbeid verricht heeft, in aanmerking komt voor een vtv voor de duur van 2 jaar en daarna voor een vtv voor 3 jaar. Dit oude beleid geldt niet meer.

c. Buitenbehandelingstelling

Criterion

Hoofdstuk 3.5 van de Richtlijnen beschrijft de procedure als de aanvraag niet compleet is. In dat geval krijgt de aanvrager een brief mee waarop is vermeld welke documenten ontbreken. De aanvrager krijgt gedurende 6 weken de tijd de incomplete aanvraag aan te vullen. Als na 6 weken de aanvraag niet compleet is, kan de IGD gedurende 4 weken het verzoek buiten behandeling stellen. Als niet binnen 4 weken aldus is beslist, dan neemt de dienst de aanvraag alsnog in behandeling.

Bevindingen

In 15 van de 255 dossiers bestond de mogelijkheid de aanvraag buiten behandeling te stellen omdat niet tijdig een tewerkstellingsvergunning was overgelegd. In 2 dossiers is van die mogelijkheid gebruik gemaakt en in de andere 13 dossiers verstrijkt de termijn waarbinnen de aanvraag buiten behandeling gesteld had kunnen worden en wijst de IGD de aanvraag alsnog af (zie hierna sub d.). Een woordvoerder van de IGD stelt dat in 2013 is besloten daadwerkelijk in alle gevallen de aanvraag buiten behandeling te stellen ingeval documenten ontbreken. Dit beleid zou voorheen niet strikt gehanteerd worden om de aanvrager zoveel mogelijk alsnog in de gelegenheid te stellen de benodigde documenten te overleggen.

d. Afwijzing

Criterion

Artikel 9 LTU vermeldt dat de vtv of vergunning tot verblijf door of namens de minister kan worden geweigerd met het oog op de openbare orde of het algemeen belang. Onder weigering met het oog op de openbare orde of het algemeen belang wordt verstaan als de aanvrager om eerste toelating reeds illegaal verblijft in het land, de aanvrager niet langer aan het verblijfsdoel voldoet en evenmin voor een nieuw doel kwalificeert (Richtlijnen § 3.1.3) en in het geval van een herhaalde aanvraag geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden gesteld (Richtlijnen § 3.1.4). De aanvraag kan voorts op deze grond worden afgewezen als de vreemdeling eerder illegaal in Sint Maarten heeft verbleven.

Het algemeen belang betreft tevens economische redenen en indien niet wordt aangetoond dat degene voor wie toelating wordt verzocht over voldoende middelen van bestaan zal beschikken.

Op grond van § 3.5 van de Richtlijnen wijst de IGD de aanvraag tevens af wegens het ontbreken van documenten als de aanvraag om die reden niet binnen 4 weken buiten behandeling is gesteld.

Bevindingen

In 13 van de 255 dossiers is de aanvraag afgewezen. In alle gevallen is niet voldaan aan het vereiste van voldoende middelen van bestaan.³⁸ In die dossiers is geen tewerkstellingsvergunning verleend. De termijn waarbinnen de aanvraag buiten behandeling gesteld kan worden is ongebruikt verstreken.

Alle andere afwijzingsgronden zijn nooit gehanteerd, terwijl in zeker de helft van de eerste aanvragen uit het dossier blijkt dat de vreemdeling zich reeds langere tijd in Sint Maarten bevindt. Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit een aanmelding of verkregen tewerkstellingsvergunning in het kader van het Brooks Tower Akkoord, het uittreksel uit de basisadministratie, een eerdere afgewezen aanvraag om toelating, de werkgeversverklaring waarin is vermeld dat de vreemdeling al geruime tijd bij de werkgever in dienst is of een verklaring van de vreemdeling zelf in het aanvraagformulier. Ook komt het vaak voor dat zich wel een inreis- maar geen uitreisstempel in het paspoort bevindt.

Van de 255 door de Raad bestudeerde dossiers zijn 240 aanvragen ingewilligd (en 13 afgewezen en 2 buiten behandeling gesteld). Dat is 94% van de aanvragen.

e. Sint Maartens belang

Criterion

Ingevolge § 3.2.1 van de Richtlijnen van de minister van Justitie van mei 2012 toetst de IGD aan Sint Maartens belang, alvorens een vreemdeling voor toelating in verband met arbeid in aanmerking komt. Dit criterium houdt in dat het Sint Maartense vreemdelingenbeleid erop is gericht kennismigranten, buitenlandse investeerders en ondernemers toe te laten, die een toegevoegde waarde hebben voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling van Sint Maarten. On- en laaggeschoold personeel wordt in principe op de lokale arbeidsmarkt geworven.

Zoals hiervoor gemeld bepaalt artikel 2 LAV dat het een werkgever verboden is een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (twv).

Op grond van het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen³⁹ dient een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden indien voor de arbeid waarop de vergunning betrekking heeft arbeidskrachten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn of indien het arbeid betreft voor een niet-gespecialiseerd beroep, dan wel indien de arbeid door een laag- of ongeschoolde kracht kan worden verricht.

Het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen⁴⁰ bepaalt dat een tewerkstellingsvergunning geweigerd wordt indien de arbeid betreft een niet-gespecialiseerd beroep, dan wel indien de arbeid door een laag- of ongeschoolde kracht kan worden verricht. Het betreft de volgende beroepen: schoonmaker, bordenwasser, autowasser, arbeider, chauffeur, (keuken)helper en busboy en -girl.

Tot slot wordt geen tewerkstellingsvergunning verleend indien de arbeid betreft de beroepen ten aanzien waarvan het aanbod de vraag reeds overstijgt, te weten beveiligingsbeambte, coiffeuse, winkelbediende, kapper, casinodealer, administratief medewerker, boekhoudkundig medewerker, receptionist, telefonist, time-share verkoopbemiddelaar (OPC), onderhoudsman of tuinman (artikel 6, tweede lid Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen).

³⁸ Artikel 9, eerste lid, onder b LTU.

³⁹ Artikel 8 LAV.

⁴⁰ Artikel 6, eerste lid Uitvoeringsbesluit Arbeid Vreemdelingen.

Bevindingen

Uit de bestudeerde dossiers is het de Raad gebleken dat de IGD niet toetst of met toelating van de vreemdeling sprake is van Sint Maartens belang. Evenmin gaat de IGD na of de arbeid die de vreemdeling in Sint Maarten wil verrichten laag- of ongeschoolde arbeid is. Deze toets wordt aan de Dienst Arbeidszaken overgelaten. Een woordvoerder van de IGD stelt dat het niet wenselijk is dat de IGD alsnog een aparte controle uitvoert of met toelating van de vreemdeling een Sint Maartens belang is gediend als de Dienst Arbeidszaken er al naar gekeken heeft. Als de Dienst Arbeidszaken een tewerkstellingsvergunning afgeeft, en aan de overige voorwaarden voor inwilliging is voldaan, dan verleent de IGD een verblijfsvergunning. Er is geen sprake van gezamenlijk gedragen en opgesteld beleid. Wel is enige tijd geleden met de Dienst Arbeidszaken besproken of het mogelijk is 1 loket in te richten waar de vreemdeling terecht kan voor zowel een tewerkstellingsvergunning als een verblijfsvergunning. De ict-systemen zouden een beletsel vormen dit te realiseren.

In de bestudeerde dossiers trof de Raad verleende tewerkstellingsvergunningen aan voor beroepen waarvan in het Uitvoeringsbesluit is vermeld dat geen twv wordt verstrekt. Ook zijn twv's verstrekt voor laag- en ongeschoolde arbeid en voor niet-gespecialiseerde beroepen waarvan het aanbod de vraag reeds overschrijdt, bijvoorbeeld voor de volgende beroepen:

In de 48 bestudeerde dossiers betreffende Indiase vreemdelingen: winkelbediende/verkoper (6), administratief medewerker (2) en huishoudelijke hulp (4).

Verder zijn opvallend vaak twv's verstrekt aan managers (16) en reparateurs bij electronicawinkels (5) en koks (8).

In de 49 dossiers van vreemdelingen afkomstig uit Guyana zijn 15 twv's afgegeven voor beveiligingsbeambte, 7 voor winkelbediende en 4 voor dienstbode/kamermeisje.

In de 58 dossiers van vreemdelingen afkomstig uit de Dominicaanse Republiek : winkelbediende (6) arbeider (2), keukenhulp (1) en schoonmaakster (2), dienstmeisjes (13), 1 voor serveerster en 1 voor parking lot attendant.

Ook in de 51 dossiers van onderdanen van Jamaica: beveiligingsbeambte (9), bordenwasser (1), onderhoudsman (2), arbeider (2), tuinman (1), verkoopbediende (3), administratief medewerker (3) en kapper (1), huishoudster/kamermeisje (8) en serveerster (2).

Tot slot zijn in de dossiers betreffende Haïtiaanse vreemdelingen tewerkstellingsvergunningen verstrekt aan vreemdelingen voor beroepen waarvan in het Uitvoeringsbesluit is vermeld dat geen twv behoort te worden verleend. Ook zijn twv's verstrekt voor laag- en ongeschoolde arbeid en voor niet-gespecialiseerde beroepen waarvan het aanbod de vraag reeds overschrijdt: schoonmaker (4), bordenwasser (1), arbeider (1), onderhoudsman (4), tuinman (2), beveiligingsbeambte (3), verkoopbediende (12) en keukenhulp (2), serveerster (2).

f. Toetsing verblijf buiten Sint Maarten in geval van eerste aanvraag om toelating

Criterion

§ 3.3.1 van de Richtlijnen bepaalt dat de vreemdeling de aanvraag om eerste toelating tot Sint Maarten in principe in het buitenland afwacht. In het geval de vreemdeling reeds illegaal verblijft in het land, kan de aanvraag worden afgewezen op grond van artikel 9 van de LTU, tenzij er goede gronden door de aanvrager worden aangedragen. Indien een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning later dan 3 maanden na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is ingediend, dan bepaalt het beleid dat de vreemdeling deze aanvraag in het buitenland afwacht omdat het verzoek als een eerste aanvraag om toelating wordt beschouwd.

Op grond van artikel 3, 2^e lid onder i Uitvoeringsbesluit Arbeid vreemdelingen ondertekent de werkgever in geval van een eerste aanvraag een verklaring dat de vreemdeling zich buiten Sint Maarten bevindt en voornemens is zich aldaar op te houden voor de gehele duur van de behandeling van de aanvraag.

Bevindingen

Zoals hiervoor onder sub d reeds is gemeld blijkt uit meer dan de helft van de bestudeerde dossiers betreffende eerste aanvragen dat de vreemdeling op het moment van de aanvraag reeds in Sint Maarten is. Dat is de vreemdeling in geen enkel geval tegengeworpen. Evenmin is de verlengingsaanvraag, ingediend 3 maanden na expiratie van de geldigheidsduur van de vorige vergunning, afgewezen omdat de vreemdeling zich niet buiten Sint Maarten bevond.

g. Tijdsige verlengingsaanvraag

Criterion

Uit § 3.1.2 van de Richtlijnen blijkt dat een verzoek tot verlenging van een verblijfsvergunning als verlenging wordt behandeld, indien de aanvraag vóór het verloop van de geldigheidsduur is ingediend dan wel tot maximaal 3 maanden na de beëindiging van de geldigheidsdatum. Indien de aanvraag tot verlenging na deze gedoogtermijn van 3 maanden is ingediend, wordt de aanvraag gelijk gesteld met een eerste aanvraag, en moet de vreemdeling de behandeling van de aanvraag in het buitenland afwachten.

Bevindingen

In totaal zijn 203 aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur of wijziging verblijfsdoel van de vergunning ingediend. Daarvan zijn er 120 tijdig ingediend, dat wil zeggen vóór afloop van de geldigheidsduur van de vergunning. Van 4 aanvragen is onbekend of de aanvraag al dan niet tijdig is ingediend.

79 aanvragen zijn te laat ingediend (39%), waarvan 26 aanvragen binnen 3 maanden na afloop van de geldigheidsduur (12%) en 53 aanvragen na 3 maanden na afloop van de geldigheidsduur (26%). De toelatingsorganisatie stelt dat het de 3-maanden termijn niet strikt handhaaft, omdat het zo zou zijn dat de werkgever in veel gevallen de werknemer niet in de gelegenheid stelt bij de IGD een verlengingsaanvraag in te dienen.

In de praktijk verleent de IGD een verblijfsvergunning in het geval een tewerkstellingsvergunning is verleend en aan de overige vereisten is voldaan, en kijkt de IGD niet of de aanvraag al dan niet tijdig is ingediend. De IGD verleent ook een vtv als de aanvraag om verlenging later dan 3 maanden na expiratie van de geldigheidsduur van de vorige verblijfsvergunning is ingediend.

h. Verblijfsgat

Criterion

Als het verzoek om verlenging van de verblijfsvergunning niet uiterlijk op de laatste dag van de geldigheidsduur van de vergunning is ingediend, dan willigt de IGD de verlengingsaanvraag van de verblijfsvergunning in met ingang van de datum van de aanvraag en sluit de ingangsdatum van de verleende vergunning niet aan op de vorige vergunning. Er ontstaat een 'verblijfsgat,' zo bepalen de Richtlijnen in § 3.1.2.

Het gevolg hiervan is dat de opbouw van verblijfsrechten vanaf het o-punt begint. Ook kan het opgebouwde verblijfsrecht van de vreemdeling komen te vervallen, indien het niet-tijdig aanvragen te wijten is aan de aanvrager. De Richtlijnen vermelden verder dat het verblijfsgat proportioneel wordt gehanteerd aan de hand van de verblijfsperiode, een belangenafweging alsmede de omstandigheden van het geval.

Ook hier stelt de IGD dat het de 3 maanden termijn niet strikt naleeft, omdat het zo zou zijn dat de werkgever in veel gevallen de werknemer niet in de gelegenheid stelt bij de IGD een verlengingsaanvraag in te dienen.

Onder de vorige minister van Justitie is het beleid gevoerd dat een verblijfsgat van (bij elkaar opgeteld) minder dan 3 maanden de vreemdeling niet wordt tegengeworpen als de te late indiening niet verwijtbaar is aan de vreemdeling (zie § 2.2.2). Onder de huidige minister van Justitie is dat (ongepubliceerde) beleid afgeschaft.

Bevindingen

In vrijwel alle bestudeerde dossiers (met uitzondering uiteraard van de eerste aanvragen) is sprake van 1 of meerdere verblijfsgaten. 1 aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is afgewezen vanwege een verblijfsgat van 14 dagen. In de andere 12 ingewilligde aanvragen om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is de vreemdeling niet tegengeworpen dat de aanvraag is ingediend na expiratie van de geldigheidsduur van de vorige vergunning, hoewel in alle gevallen sprake is van verblijfsgaten. Uit geen van de bestudeerde beschikkingen blijkt dat een belangenafweging heeft plaatsgevonden dan wel dat is beoordeeld of de vreemdeling verwijtbaar heeft gehandeld.

i. Motivering beslissing

Criterion

De LTU noch de Richtlijnen schrijven voor dat de minister van Justitie een inwilligende beslissing motiveert. Artikel 9 LTU bepaalt dat de redenen tot weigering van een vtv of vergunning tot verblijf in de beslissing worden vermeld, tenzij de autoriteit die de afwijzende beslissing nam in een bepaald geval van oordeel is, dat motivering van de beslissing niet wenselijk is. § 2.11 van de Richtlijnen van de minister van Justitie bepalen dat de motivering van de afwijzende beschikking zijn grondslag moet vinden in het niet nakomen van de voorwaarden vermeld in artikel 9 LTU en artikel 3 Toelatingsbesluit (paspoort, visum, gronden aan de openbare orde en algemeen belang ontleend en niet beschikken over voldoende middelen van bestaan).

Bevindingen

Bij de inwilligende beschikkingen ontbreekt de motivering.
De 13 weigeringsbeschikkingen zijn summier gemotiveerd aan de hand van standaard tekstblokken.

j. Termijn beslissing

Criterion

Artikel 3, derde lid Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) bepaalt dat binnen redelijke tijd wordt beschikt op een in behandeling genomen aanvraag. Op grond van bestendige jurisprudentie geldt als redelijke termijn maximaal 4 maanden na de datum van in behandeling neming, zo bepaalt § 2.9 van de Richtlijnen.

Bevindingen

In 246 van de onderzochte 255 dossiers is binnen 4 maanden beschikt.

k. Vermelding rechtsmiddelen

Criterion

De Landsverordening Administratieve Rechtspraak bepaalt dat het bestuursorgaan bij zijn beschikking mededeling doet van de mogelijkheid van het indienen van bezwaar bij het bestuursorgaan en beroep bij het gerecht en de termijn waarbinnen de gelaedeerde het bezwaar- en beroepschrift moet indienen.⁴¹ § 2.10 van de Richtlijnen stelt dat de rechtsmiddelen op de beschikking vermeld dienen te worden.

Bevindingen

De rechtsmiddelen zijn in alle beschikkingen vermeld, hierover is een standaard passage opgenomen in de beschikking.

In 2013 zijn op 12.252 aanvragen 113 bezwaarschriften ingediend. Dat is in minder dan 1% van het aantal aanvragen. Het aantal ingediende beroepschriften is onbekend. Volgens de IGD sturen vreemdelingen heel veel brieven, die vaak door de dienst als bezwaarschrift in behandeling worden genomen, ook al is de bezwaartermijn verstreken. Voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift in vreemdelingenzaken is procesvertegenwoordiging niet noodzakelijk. In Sint Maarten wordt in vreemdelingenzaken geen (deels door de overheid) gesubsidieerde rechtsbijstand verleend.

l. Kennisgeving beslissing op aanvraag

Criterion

Artikel 17, 1^e lid onder a van de LTU bepaalt dat de aanvrager of gemachtigde er schriftelijk van kennis neemt dat de beslissing op de aanvraag gereed is, alsmede de voorschriften die daaraan verbonden zijn. Het 2^e lid van artikel 17 LTU vermeldt dat de mededeling zoveel mogelijk aan betrokkene in persoon wordt gedaan. De Richtlijnen bepalen in § 3.16 dat bij een eerste aanvraag, verlenging of wijziging van de vergunning de afwijzende beschikking per aangetekende post naar de aanvrager of diens gemachtigde wordt verzonden.

⁴¹ Artikel 56 en 16, 4e lid LAR.

Bevindingen

De vreemdeling, diens werkgever of een gemachtigde wordt telefonisch geïnformeerd dat de beschikking klaar ligt.

3.3 Einde verblijf, verwijdering en uitzetting

Hieronder zet de Raad het wettelijke en beleidskader uiteen – voor zover voor deze inspectie van belang – waarin is vermeld in welke gevallen de toelating eindigt. Daarna is vermeld hoe de toelatingsorganisatie in de praktijk omgaan met de wet en het beleid.

3.3.1 Einde verblijf

Criterion

De toelating van de vreemdeling eindigt van rechtswege door het vervallen van de reden waarom zij is toegekend, zo bepaalt artikel 5 van de LTU. Op grond van artikel 14 LTU kan de vergunning tot tijdelijk verblijf en tot verblijf door of namens de minister van Justitie worden ingetrokken onder meer indien betrokkene niet voldoet aan één of meer van de aan zijn vergunning tot verblijf verbonden voorwaarden. De Richtlijnen bepalen in § 3.1.3 dat de vreemdeling is gehouden onverwijld aan de IND mede te delen dat het doel van het verblijf is vervallen. Is dat het geval, dan kan dit leiden tot niet-verlengen of intrekken van de verblijfsvergunning ex artikel 14, lid 1 sub f LTU.

Toelating tot tijdelijk verblijf of verblijf eindigt voorts door verloop van de tijd waarvoor de vergunning is afgegeven, door intrekking van de vergunning, door het verkrijgen van een toelating van rechtswege en door vertrek, uitzetting en verwijdering van de vreemdeling (artikel 12 LTU).

Het verblijfsrecht van de vreemdeling kan voorts komen te vervallen indien de niet-tijdige verlengingsaanvraag te wijten is aan de aanvrager (§3.1.2. Richtlijnen).

De minister van Justitie kan de vreemdeling uit Sint Maarten verwijderen ingeval hij niet meer aan de redenen vereisten voor toelating voldoet.⁴² Hij die handelt in strijd met de hem verleende vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf, wordt geacht gehandeld te hebben zonder vergunning, bepaalt artikel 10 LTU.

De Richtlijnen vermelden dat het van groot belang is om het toelatingsbeleid restrictief te hanteren en dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht vrijwillig of gedwongen het land dienen te verlaten. Reden waarom het toezicht op vreemdelingen in het bijzonder gericht dient te zijn op illegale vreemdelingen, c.q. vreemdelingen, aan wie het niet (langer) toegestaan is om in Sint Maarten te verblijven. Het toezicht houdt tevens in de strafvervolgung van de werkgever, die illegale vreemdelingen in dienst heeft.

⁴² Artikel 19 LTU.

Bevindingen

Het door de IGD gehanteerde informatiesysteem Decos genereert, anders dan ActFMS, geen automatische melding wanneer de geldigheidsduur van de vergunning expireert. De IGD registreert en controleert ook niet op andere wijze of en wanneer de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning eindigt en of de vreemdeling nog aan de vereisten voor toelating is voldoet. De IGD stelt geen ict-voorziening te hebben waarmee (on)rechtmatig verblijf kan worden vastgesteld en evenmin over voldoende mensen en middelen te beschikken om actief te controleren of de persoon nog aan de voorwaarden voldoet of nog in Sint Maarten verblijft als diens verblijfstermijn is verlopen. Enkele keren per jaar vinden controleacties plaats, waarbij illegalen worden aangetroffen. De IGD meldt dat het soms voorkomt dat de werkgever de garantverklaring intrekt. Een aan de verblijfsvergunning verbonden voorwaarde wordt dan niet nagekomen. Volgens de IGD ligt aan de intrekking van de garantverklaring door de werkgever vaak een arbeidsconflict ten grondslag. De IGD onderneemt om die reden geen actie op een dergelijke intrekking.

3.3.2 Verwijdering

criterium

De minister kan uit Sint Maarten verwijderen personen die in strijd met de wettelijke bepalingen 'nopens toelating en uitzetting' het land zijn binnengekomen en personen die tot tijdelijk verblijf werden toegelaten en van wie de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is verstreken of vervallen.⁴³

Bevindingen

Zoals hiervoor vermeld vindt niet of nauwelijks controle plaats op illegaal in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen. Evenmin registreert de IGD wanneer de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning verstrijkt en controleert de dienst of overigens nog aan de voorwaarden voor verblijf wordt voldaan. De Raad heeft bij zijn onderzoek geen dossiers aangetroffen waaruit blijkt dat sprake is (geweest) van verwijdering van de vreemdeling.

In ieder geval in 48 van de door de Raad onderzochte dossiers heeft de vreemdeling zich gemeld in het kader van het BTA akkoord. Uit het dossier blijkt veelal niet of een BTA-vergunning is aangevraagd of verkregen. Het Brooks Tower Akkoord bevat afspraken over verwijdering van ongedocumenteerde vreemdelingen die niet tijdig een aanvraag om een verblijfsvergunning hebben ingediend. Het is de Raad niet gebleken dat in het kader van het BTA akkoord ongedocumenteerden uit Sint Maarten zijn verwijderd.

Uit het jaarverslag van de IGD over 2013 en door de IGD verstrekte gegevens blijkt dat in het eerste kwartaal van 2013 84 personen zijn verwijderd, tegen 110 in geheel 2012 en 314 in geheel 2011. De verwijderde personen in 2011 en 2012 betreffen passagiers die de toegang tot Sint Maarten op de luchthaven werd geweigerd en betreffen dus geen personen die illegaal in Sint Maarten zijn aangetroffen.

3.3.3 Uitzetting

criterium

Op grond van artikel 15 LTU kunnen krachtens een met redenen omkleed bevelschrift van de Procureur-Generaal uitgezet worden onder meer die personen die na intrekking van hun vergunning tot verblijf niet binnen een te stellen termijn de Nederlandse Antillen (lees: Sint Maarten) hebben verlaten en personen, wier verblijf met het oog op de zedelijkheid, de openbare orde of de publieke rust of veiligheid niet wenselijk wordt geacht.

Bevindingen

De Raad heeft bij het onderzoek geen dossiers aangetroffen waarin de vreemdeling is uitgezet.

⁴³ Artikel 19 LTU.

4

4. Analyse

4.1 Interne organisatie IGD

Voor zover de Raad tijdens deze inspectie kon nagaan zijn de diverse administratieve processen binnen de afdeling toelating & verblijf van de IGD op orde en op elkaar afgeschermd. Ook maken de dossiers over het algemeen een goede indruk en is de inhoud en opbouw van een dossier logisch en ordelijk. De dossiers bevatten voor het merendeel de in de wetgeving en het beleid vereiste documenten.

De Raad vindt het bedenkelijk dat de IGD van de 255 geselecteerde dossiers bijna een kwart (23%) niet binnen 1 à 2 dagen kon traceren. Het is derhalve noodzakelijk dat de IGD een dossier registratie- en volgsysteem introduceert. Dat is ook van belang gelet op het feit dat de IGD onvoldoende managementinformatie kan verschaffen. De dienst kan weliswaar informatie verstrekken over hoeveel eerste, vervolg- en wijzigingsaanvragen en hoeveel aanvragen van rechtswege in een jaar zijn ingediend, maar niet in hoeveel gevallen de aanvraag is ingewilligd, afgewezen en buiten behandeling is gesteld. Nu de IGD deze basale gegevens niet vlot kan verstrekken kan het bestuur niet adequaat geïnformeerd worden over de kwantiteit en de aard van de vreemdelingenstroom in Sint Maarten. Als deze gegevens ontbreken kan geen beleid worden gemaakt, kan dit beleid niet adequaat worden uitgevoerd en kunnen achteraf het beleid en de behaalde resultaten niet worden geanalyseerd. Een goede registratie is dan ook een basale voorwaarde voor het opstellen van en het uitvoeren van het op de Sint Maartense situatie toegesneden beleid.

4.2 Dossieronderzoek: vereiste documenten

De IGD handhaaft grotendeels de wetgeving en het beleid voor wat betreft de vereiste documenten nodig voor de aanvraag om een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid. In het dossier is een tewerkstellingsvergunning aanwezig waarmee (naar het oordeel van de IGD) is voldaan aan het vereiste dat moet worden beschikt over voldoende middelen van bestaan en bevindt zich, indien vereist, een geboorte-, huwelijksakte, inschrijvingsbewijs van de burgerlijke stand en een verklaring omtrent gedrag.

Als de aanvraag is ingewilligd dient de vreemdeling ervoor te zorgen dat hij of zij over een ziektekostenverzekering beschikt en moet bewijs geleverd worden van storting van de waarborgsom. Ook aan deze vereisten is in vrijwel alle dossiers voldaan. In minder dan 5% van de onderzochte dossiers was het vereiste visum aanwezig, zodat de Raad niet kon vaststellen of de IGD deze voorwaarde handhaaft.

De Raad wijst daarnaast nog op de volgende aandachtspunten.

De IGD hanteert ongeschreven beleid, onder meer ten aanzien van het overleggen van een kopie van een paspoort (bij eerste aanvragen moet een kopie van het volledige paspoort overgelegd te worden en bij vervolgaanvragen volstaat een kopie van de eerste pagina). Het verdient aanbeveling dit geldende en in de organisatie gehanteerde beleid op schrift te stellen en te publiceren. Immers, algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat de overheid transparant is en dat kenbaar is wat zij doet, dit om de rechtsgelijkheid en bestendigheid van beleid te bevorderen. Beleid schriftelijk vastleggen en publiceren bevordert tevens de integriteit van het aanvraag- en beslisproces en voorkomt dat het beleid in rechte aanvechtbaar is. Tevens moet bedacht worden dat een vaste gedragslijn die niet in een beleidsregel is neergelegd, niet kan dienen als toereikende motivering van een besluit.

Verder dienen de vereisten die volgen uit de wetgeving en het (ongeschreven) beleid en de vereisten vermeld in het aanvraagformulier gesynchroniseerd te worden, zodat de vreemdeling bij zijn aanvraag volledig is geïnformeerd over de benodigde documenten en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De vreemdeling moet er niet naderhand aan het loket achter komt dat additionele vereisten gelden. Zo is bijvoorbeeld de voorwaarde dat de vreemdeling is verzekerd tegen ziektekosten en dat een waarborgsom moet zijn gestort niet vermeld op het aanvraagformulier. Dat een huwelijks- of geboorteakte vereist is voor het inwilligen van een aanvraag om toelating is niet vermeld in de vreemdelingenwetgeving noch het beleid. De overheid behoort voorspelbaar te zijn en onnodige administratieve handelingen voor de burger dienen voorkomen te worden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld ook daar waar de IGD van de vreemdeling een inschrijvingsbewijs van de burgerlijke stand vraagt,

terwijl de dienst zelf een inkijsmogelijkheid heeft in de bestanden van de burgerlijke stand.

Ook is het noodzakelijk dat de vereisten die zijn opgenomen in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslispraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De aanvraagformulieren vermelden bijvoorbeeld dat een garantverklaring is vereist, hoewel de IGD deze voorwaarde in de praktijk niet meer controleert. Verder is vaak een werkgeversverklaring in het dossier aanwezig, maar dit document is niet vereist in de wet, het beleid of het aanvraagformulier.

Handtekeningen van VOG's en geboorte- en huwelijksakten zijn soms gelegaliseerd. Waar de inhoud van een dergelijke verklaring nooit wordt geverifieerd, is niet zeker is of de inhoud van het document betrouwbaar is. Bij twijfel over de echtheid van een document hebben de intakemedewerkers aan de balie de mogelijkheid documentenspecialisten van de afdeling Mobiel Toezicht Vreemdelingen, gehuisvest in hetzelfde gebouw, te raadplegen. Zij geven aan dat zij zelden van deze mogelijkheid gebruik maken.

Naar de mening van de Raad liggen de mogelijkheden om misbruik van de regelgeving te maken op de loer. De Raad realiseert zich dat nimmer een sluitende controle op de echtheid van documenten kan plaatsvinden in een land waarvan de bevolkingpopulatie bestaand afkomstig is uit meer dan 100 landen. De IGD kan echter wel investeren in de opleiding van de medewerkers en gebruik maken van de kennis van de documentenspecialisten zodat falsificaties onderkend worden. Tot slot zou een bestand ontworpen kunnen worden waarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst zijn opgeslagen.

De IGD houdt strikt de hand aan het vereiste dat de vreemdeling tegen ziektekosten verzekerd moet zijn. De ratio van deze voorwaarde is dat de kosten van gezondheidszorg die de vreemdeling in Sint Maarten maakt niet voor rekening van de overheid dienen te komen. Toch is in het beleid expliciet toegestaan dat de vreemdeling zich via SZV, dus ten laste van de overheidskas, tegen ziektekosten verzekert en is verreweg het merendeel van de vreemdelingen (83%) via SZV verzekerd.

Tot slot is het de Raad opgevallen dat in vrijwel elk dossier een kopie van een visum ontbreekt. Op die manier is het voor de beslisser op de aanvraag niet na te gaan of daadwerkelijk een visum is verkregen en of de toegestane verblijfstermijn al dan niet is overschreden, waarmee de vreemdeling handelt in strijd met de LTU.

4.3 Dossieronderzoek: inhoud beslissing

Bij het onderzoek naar de inhoud van de beslissing heeft de Raad gekeken naar de volgende aspecten.

Bevoegdheid om te beslissen

Alle beslissingen tot het verlenen, verlengen of weigeren van een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning worden conform de Mandaatregeling door de directeur IGD ondertekend. In afwijking van de Mandaatregeling neemt het hoofd toelating en verblijf de beslissing betreffende een landingspermit. Deze beslissing wordt onbevoegd genomen. De Mandaatregeling en de beslispraktijk dienen voor wat betreft de landingspermit met elkaar in overeenstemming gebracht te worden.

Vergunning tot tijdelijk verblijf (vttv) voor het verrichten van arbeid

De Richtlijnen schrijven voor dat de verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid wordt verleend voor de duur van de tewerkstellingsvergunning. In minder dan een kwart van de gevallen (24%) is overeenkomstig het beleid beslist. In 76% van de gevallen is anders beslist. Hoewel meestal ten gunste van de vreemdeling van het beleid is afgeweken zou in het kader van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid moeten worden bevorderd dat zoveel mogelijk conform het beleid wordt beslist.

Vergunning voor onbepaalde tijd

§ 3.1.5 van de Richtlijnen bepaalt dat aan een vreemdeling die gedurende een onafgebroken periode van rechtmatig verblijf van minstens 5 jaar in Sint Maarten woonachtig is geweest en gedurende die periode en nadien zijn hoofdverblijf niet buiten Sint Maarten heeft gevestigd, een vergunning tot verblijf (voor onbepaalde tijd) moet te worden verleend.

In § 3.3.2 onder b van de Richtlijnen is nog het oude, niet meer geldende beleid vermeld dat de vreemdeling die gedurende 5 jaar middels een tewerkstellingsvergunning arbeid verricht heeft, in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor de duur van 2 jaar en daarna voor een vtv voor 3 jaar.

In 11 van de 240 ingewilligde aanvragen is een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verleend. In 2 van de 240 ingewilligde aanvragen is een verblijfsvergunning voor 3 jaar verleend, terwijl dit oude beleid niet meer geldt.

Buitenbehandelingstelling

Als de aanvraag niet compleet is krijgt de aanvrager gedurende 6 weken de gelegenheid de aanvraag aan te vullen. Als dat niet binnen 6 weken lukt, geven de Richtlijnen de mogelijkheid de aanvraag buiten behandeling te stellen. Daarvan is slechts in 2 van de 15 mogelijke gevallen gebruik gemaakt, naar verluidt om de aanvrager zoveel mogelijk in de gelegenheid te stellen alsnog documenten te overleggen. Inmiddels zou de aanvraag wel in alle gevallen na 6 weken buiten behandeling worden gesteld.

Toetsing verblijf buiten Sint Maarten en afwijzing

De Richtlijnen van de minister van Justitie schrijven voor dat de vreemdeling een aanvraag om eerste toelating in Sint Maarten in het buitenland afwacht. Als de vreemdeling reeds illegaal in Sint Maarten verblijft, kan de aanvraag worden afgewezen tenzij er goede gronden worden aangedragen. Uit meer dan de helft van de bestudeerde dossiers betreffende eerste aanvragen blijkt dat de vreemdeling reeds in Sint Maarten is. Dat is de vreemdeling in geen enkel geval tegengeworpen en de aanvraag is om die reden nimmer afgewezen. In 13 van de 255 dossiers is de aanvraag afgewezen omdat de aanvrager niet beschikt over voldoende middelen van bestaan (omdat er geen tewerkstellingsvergunning is afgegeven) en de aanvraag niet tijdig buiten behandeling is gesteld. Op grond van het beleid kunnen aanvragen eveneens worden afgewezen omdat de aanvrager niet langer aan het verblijfsdoel voldoet en evenmin voor een nieuw doel kwalificeert en ingeval van een herhaalde aanvraag geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden heeft gesteld. Ook op grond van deze criteria werd geen afwijzing aangetroffen in het onderzoek. Evenmin is een aanvraag afgewezen omdat de aanvrager gevaar oplevert voor de openbare orde of publieke rust of veiligheid of de voorwaarden van de LTU zijn overtreden.

In 53 van de 203 aanvragen (26%) om verlenging van de geldigheidsduur was de aanvraag meer dan 3 maanden na expiratie van de geldigheidsduur van de vorige vergunning ingediend. In dat geval is het volgens de Richtlijnen verplicht dat de aanvraag als een eerste aanvraag behandeld wordt en moet de vreemdeling de beslissing op zijn aanvraag buiten Sint Maarten afwachten. De Raad heeft geen dossiers aangetroffen waarin de vreemdeling was aangezegd de beslissing buiten Sint Maarten af te wachten.

Verblijfsgat

Een verlengingsverzoek wordt als zodanig behandeld, indien de aanvraag vóór het verloop van de geldigheidsduur is ingediend dan wel tot maximaal 3 maanden na de beëindiging van de geldigheidsdatum van de verblijfsvergunning. In dat laatste geval verleent de IGD de vergunning met ingang van de datum waarop de aanvraag tot verlenging is ingediend en ontstaat dus een verblijfsgat. Ook kan het opgebouwde verblijfsrecht van de vreemdeling vervallen, indien de niet-tijdige aanvraag te wijten is aan de aanvrager. Bij deze beslissing worden de duur van het verblijf en overige omstandigheden van het geval afgewogen.

Onder de vorige minister van Justitie is het beleid gevoerd dat een verblijfsgat van (bij elkaar opgeteld) minder dan drie maanden de vreemdeling niet wordt tegengeworpen en wordt beoordeeld of de vreemdeling verwijtbaar heeft gehandeld. Onder de huidige minister van Justitie is dat (ongepubliceerde) beleid afgeschaft.

In 11 van de 12 ingewilligde aanvragen om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is de vreemdeling niet tegengeworpen dat de aanvraag is ingediend na expiratie van de geldigheidsduur van de vorige vergunning en is in de beschikkingen evenmin gebleken van een belangenafweging. De beslissing is daarmee onvoldoende (draagkrachtig) gemotiveerd.

Sint Maartens belang

De IGD toetst niet aan het eigen beleid of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang is gediend, en evenmin of sprake is van toelating van on- en laaggeschoold personeel, een categorie personeel die volgens het beleid in principe op de lokale arbeidsmarkt wordt geworven.

Uit het onderzoek blijkt verder dat op grote schaal twv's worden afgegeven voor arbeid waarvoor volgens de LAV j° het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen een twv wordt geweigerd. Het betreft bijvoorbeeld de beroepen beveiligingsbeambte (27), winkelbediendes (34) en andere on- of laaggeschoolde arbeid (78). Zodra de Dienst Arbeidszaken van het ministerie van VSA een tewerkstellingsvergunning heeft verleend willigt de IGD de aanvraag om een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid vervolgens in als ook aan de overige voorwaarden voor inwilliging is voldaan. Ook worden in de 48 geanalyseerde dossiers van Indiase vreemdelingen twv's verstrekt voor managers (16) en reparateurs (5) van electronica winkels. Deze categorie beroepen wordt weliswaar niet op de 'verboden lijst' in het Uitvoeringsbesluit genoemd, maar de IGD controleert na vergunningverlening nimmer of de voorwaarden voor vergunningverlening worden nagekomen.

Dit gegeven in combinatie met het feit dat de controlemogelijkheden van de authenticiteit van documenten beperkt zijn, draagt er naar de mening van de Raad toe bij dat de toelatingsorganisatie 94% van de aanvragen om toelating, verlenging en wijziging van de verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid jaarlijks ingewilligt en werkt misbruik van de regelgeving in de hand.

Uiteraard heeft de IGD geen bevoegdheid het werk van de Dienst Arbeidszaken te toetsen. De IGD heeft echter wel de verantwoordelijkheid zijn eigen beleid te handhaven, bijvoorbeeld het beleid dat voor laag- en ongeschoolde arbeid geen vreemdelingen worden toegelaten en of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang is gediend. Evenmin controleert de IGD of de vreemdeling met het werk waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven over voldoende middelen van bestaan zal beschikken in de zin van de LTU, een toets die in het kader van de openbare orde altijd dient plaats te vinden.

Er is geen sprake van gezamenlijk gedragen of opgesteld beleid. De IGD laat uitvoering van een belangrijk deel van het eigen beleid daarmee over aan het departement van VSA. De Raad vindt dat onwenselijk en het is daarom nodig dat ook het ministerie van Justitie meer greep krijgt op de toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid.

Zoals de Raad ook in het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten' heeft opgemerkt, in navolging van het advies van de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten,⁴⁴ is het nodig dat studie plaatsvindt naar de vraag hoeveel werknemers in Sint Maarten nodig zijn in welke beroepsgroepen en welke opleiding en vaardigheden zijn vereist, afgezet tegen de kwantiteit en kwaliteit van de in Sint Maarten beschikbare beroepsbevolking. Op basis van een dergelijke studie kan vervolgens een adequaat immigratiebeleid worden vastgesteld.

Termijn aanvraag, vermelding rechtsmiddelen en kennisgeving beslissing

Bestendige jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof vereist dat binnen een redelijke termijn wordt beslist, dat is maximaal 4 maanden nadat de aanvraag in behandeling is genomen. In 96% van de onderzochte dossiers is binnen 4 maanden beschikt. Gelet op het feit dat in 2013 bij de IGD 12.252 aanvragen zijn ingediend, is dat een formidabele prestatie. Het beslisproces is wat dat betreft strak aangestuurd.

In alle beschikkingen is een standaard bezwaar- en beroepschriftclausule opgenomen. In minder dan 1% van de genomen beschikkingen is een bezwaarschrift ingediend.

De wet en de Richtlijnen bepalen dat de aanvrager of diens gemachtigde schriftelijk, dan wel in persoon, in kennis wordt gesteld van de beschikking op een eerste aanvraag en de beschikking op verlenging of wijziging van de vergunning, in geval van een afwijzende beschikking. In de praktijk belt de IGD de aanvrager of diens gemachtigde. De wet en het beleid enerzijds en de praktijk anderzijds dienen gesynchroniseerd te worden.

⁴⁴ <http://www.sersxm.org/SERSXM%20Advice/Letter%20of%20Advice%2010%Counterpart.pdf>

Einde verblijf, verwijdering en uitzetting

De verblijfsvergunning kan niet verlengd of ingetrokken worden onder meer in het geval de toelating van de vreemdeling eindigt door het vervallen van de reden waarvoor zij is toegekend en de vreemdeling niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsvergunning verbonden voorwaarden en voorts indien de periode waarvoor de vergunning is afgegeven is verstreken. De vreemdeling kan dan uit Sint Maarten verwijderd worden.

Het door de IGD gehanteerde registratiesysteem genereert geen melding wanneer de geldigheidsduur van de vergunning expireert en de IGD controleert evenmin of de vreemdeling nog aan de verblijfsvoorwaarden en – beperkingen voldoet. De dienst stelt over onvoldoende mensen en middelen te beschikken om dit te controleren.

Voorts controleert de dienst nauwelijks of sprake is van illegaal verblijf en verwijderd geen vreemdelingen ingeval de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is geëxpireerd of de vreemdeling niet meer voldoet aan het verblijfsdoel of de voorwaarden of beperkingen waaronder de vergunning is verleend.

De Richtlijnen van de minister van Justitie benadrukken dat het Sint Maartense toelatingsbeleid restrictief is en dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht vrijwillig of – indien noodzakelijk – gedwongen worden het land te verlaten. Aan dit beleid geeft de IGD geen uitvoering.

De titel van dit inspectierapport verwijst naar de tekst die de persoon die Sint Maarten in reist in het paspoort gestempeld krijgt, maar ook naar de praktijk van toelating van vreemdelingen in Sint Maarten. Ondanks restrictief toelatingsbeleid en voorwaarden en beperkingen waaraan moet worden voldaan willigt de IGD het overgrote deel van de aanvragen om toelating en verlenging in. Als vervolgens eenmaal toelating is verkregen, is er geen systeem dat signaleert of de verblijfsstermijn expireert en controleert de toelatingsorganisatie slechts incidenteel of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voldoet. Als dat bijvoorbeeld bij een vervolgaanvraag wel is geconstateerd, heeft dat geen gevolgen. Evenmin wordt eerder illegaal verblijf of illegale inreis tegengeworpen.

‘Sint Maarten welcomes you!’: Als je een maal binnen bent, blijf je binnen.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

September 2014 | J-25357