



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

WERKPROGRAMMA 2014

1 INLEIDING

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviescollege op grond van de Kaderwet adviescolleges. De ACVZ adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Korte terugblik

Het jaarverslag 2012 gaat uitgebreid in op de adviezen die de commissie in dat jaar heeft gepubliceerd. In 2013 heeft de adviescommissie tot nu toe negen adviezen uitgebracht. Voor de tweede helft van 2013 staat een advies over 'staatloosheid' gepland. De in 2013 verschenen adviezen zijn:

Beleidsadviezen

- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen.
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar.
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen.
- Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken.

Wetsadviezen

- Advies aanscherping glijdende schaal (29 januari 2013).
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (25 februari 2013).
- Advies regeling langdurig verblijvende kinderen (26 februari 2013).
- Advies gezinsmigratie van ongehuwde partners (3 april 2013).
- Advies verlenging naturalisatietermijnen en uitbreiding openbare ordetoets minderjarigen (23 mei 2013).

Invloed vanuit onafhankelijkheid

De commissie verricht haar werkzaamheden vanuit een onafhankelijke positie. De keuze van de adviesonderwerpen vindt plaats na consultatie van verschillende stakeholders, waaronder de directie migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze inventarisatie vindt continu plaats. Conform artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges wordt jaarlijks een werkprogramma opgesteld. Bij het selecteren van adviesonderwerpen en de formulering van adviesvragen houdt de commissie haar onafhankelijkheid scherp in het oog.

De ACVZ brengt beleids- en wetsadviezen uit. Daarnaast publiceert de commissie verkenningen en signaleringen. De commissie beoogt met haar adviezen nieuwe concepten en gezichtspunten aan te dragen en lopende discussies te voeden. Zij houdt bij het uitbrengen van adviezen rekening met de behoefte van de bewindspersoon en met de maatschappelijke discussie. Dit draagt bij aan de impact van haar adviezen en de zichtbaarheid ervan.

Kabinetsreactie

De Kaderwet adviescolleges verplicht het kabinet tot het formuleren van een reactie op de adviezen die het krijgt van colleges die onder deze wet zijn ingesteld. Kabinetsreacties vervullen een belangrijke rol bij het zichtbaar maken van de zogenoemde 'tegenwicht biedende kracht' die onafhankelijke commissies zoals de ACVZ uitoefenen.

2 ADVIESONDERWERPEN

Hieronder volgen de adviesthema's die de ACVZ in de tweede helft van 2013 en in 2014 als leidraad voor haar werk hanteert. De lijst bestaat uit onderwerpen waarover de bewindspersoon voornemens is om advies te vragen en uit adviesthema's die de ACVZ zelf aanbrengt. Voor de gevraagde adviezen is een nadere invulling van de adviesvragen nodig. Deze invulling vindt plaats in nader overleg met de bewindspersoon.

In haar planning houdt de adviescommissie bovendien rekening met mogelijke ad hoc adviesaanvragen van het kabinet en het parlement.

Gelet op de Europese ontwikkelingen op het terrein van migratie en asiel doet de adviescommissie waar mogelijk vergelijkend onderzoek naar wetgeving en beleid van EU-lidstaten.

2.1 Gevraagde adviezen

Medisch steunbewijs

Op 26 juni 2013 is de nieuwe Procedurerichtlijn gepubliceerd (RL 2013/32/EU, Pb EU L 180/61). De richtlijn beoogt het Europees asielstelsel verder te harmoniseren. Een verschil met de huidige Procedurerichtlijn is de aandacht voor medisch onderzoek ten behoeve van de herkenning en documentatie van symptomen en tekenen van foltering of andere ernstige vormen van fysiek of psychisch geweld. In de richtlijn is bepaald dat de overheid er voor dient te zorgen dat verzoekers om internationale bescherming in staat worden gesteld medisch onderzoek te ondergaan dat gericht is op het herkennen van dergelijk geweld. Enkele vragen die in het kader van dit adviesthema een rol spelen, zijn: hoe is deze medische advisering in andere EU-lidstaten georganiseerd en welke rol spelen deze rapporten in de respectievelijke toelatingsprocedures? Verder kan worden ingegaan op de implementatie van de richtlijn in Nederland.

EU verdelingsmechanisme statushouders

De afgelopen jaren is vanuit verschillende hoeken kritiek geuit op de onevenwichtige verdeling van het aantal asielverzoeken over de lidstaten van de EU. De EU-lidstaten streven naar een realisatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) medio 2015. Gevraagd wordt de mogelijkheden te onderzoeken voor het opstellen van een verdelingsmechanisme op basis waarvan vreemdelingen die internationale bescherming genieten (statushouders) over de lidstaten kunnen worden verdeeld. Een onderzoeksvraag hierbij kan zijn welke (objectieve) criteria kunnen worden geformuleerd voor de verdeling van statushouders over de lidstaten? In het onderzoek zouden ook de noodzaak, praktische uitvoerbaarheid en juridische toelaatbaarheid van een dergelijk mechanisme aan de orde moeten komen.

Terugkeer

In het Regeerakkoord staat dat de regering terugkeer koppelt aan andere bilaterale samenwerkingsterreinen, inclusief de handels- en ontwikkelingscontacten. Vanzelfsprekend is deze 'strategische landenbenadering' uitsluitend effectief bij actieve betrokkenheid van alle departementen. In een brief over de stand van zaken met betrekking tot de 'strategische landenbenadering migratie' aan de Tweede Kamer in maart 2013 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegelicht dat de geloofwaardigheid van het Nederlandse immigratiebeleid onder druk staat doordat een aantal landen structureel weigert mee te werken aan de gedwongen terugkeer van eigen onderdanen die niet (langer) in Nederland mogen blijven. Dit roept een tweetal vragen op die de staatssecretaris graag beantwoord zou willen zien: op welke wijze is in de afgelopen jaren (in de praktijk) invulling gegeven aan de benadering van terugkeer als integraal onderdeel van de bilaterale betrekkingen? en: op welke wijze kan dit beleidsinstrument effectiever worden ingezet om daarmee de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen verder te bevorderen?

Doorwerken Europese jurisprudentie op het Nederlandse migratiebeleid

De staatssecretaris vraagt om een uitgebreid onderzoek naar de trends en implicaties voor het Nederlandse migratiebeleid van de Europese jurisprudentie op het terrein van migratie.

2.2 Ongevraagde adviezen

Het cumulatieve effect van maatregelen

'Met het steeds fijnmaziger en strikter maken van de wet- en regelgeving kunnen wij tegen een grens aanlopen. Een grens die gegeven wordt door bijvoorbeeld het cumulatieve effect van de verschillende regels en wetten. Een grens die ook wordt bepaald door de werking van mensenrechten en Europese normen. Op dit wat algemenere punt wil de adviescommissie zich in het komende jaar richten om te bezien in hoeverre door het cumulatieve effect van nieuwe regels en wetten de grenzen van een rechtvaardig maar streng migratiebeleid zijn bereikt' (ACVZ jaarverslag 2012).

De ACVZ zal dit cumulatieve effect als nieuw te toetsen criterium invoeren bij haar advisering. Daar waar volgens de adviescommissie een cumulatief effect mogelijk is, zal dit worden onderzocht.

2.3 Wetsadvisering

Naast de beleidsadviezen brengt de ACVZ adviezen uit over voorgenomen wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000.

Separate strafbaarstelling schijnhuwelijken

De staatssecretaris is voornemens de ACVZ te verzoeken om in het kader van strengere controle op schijnhuwelijken een onderzoek te doen naar de mogelijkheid om deze separaat strafbaar te stellen. Een vraag die zich hierbij kan aandienen is of een dergelijke separate strafbaarstelling meerwaarde biedt ten opzichte van het huidige instrumentarium. Zodra concrete wetsvoorstellen hiertoe voorliggen, zal de ACVZ zich beraden over de mogelijkheid dit onderzoek ter hand te nemen.

Stelselwijziging vreemdelingenbewaring

Het kabinet heeft het voornemen om de vreemdelingenbewaring uit het strafrecht te halen en dit volledig bestuursrechtelijk te gaan inbedden. Bij deze wetstechnische operatie, waarbij ook principiële keuzes een rol spelen, wordt de ACVZ in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken zodat zij haar kennis en expertise ter beschikking kan stellen.

3 OVERIGE ADVISERING

Arbeidsmigratie

Omdat de ACVZ het onderwerp arbeidsmigratie als een beeldbepalend onderwerp voor de nabije toekomst ziet, wordt het in brede zin opgenomen in het werkprogramma. De komende drie jaar staat het onderwerp in de programmering en zullen verschillende aspecten ervan in adviezen, verkenningen of signaleringen worden belicht. Maar ook het opzetten van een kennisplatform of het organiseren van een conferentie over arbeidsmigratie als zodanig behoort tot de mogelijkheden. Daarbij valt niet alleen te denken aan onderwerpen zoals het kennismigrantenbeleid, maar ook aan de problemen en uitdagingen waarvoor Nederland wordt gesteld door intra-EU migratie of de illegaliteit in relatie tot de arbeidsmarkt etc. Om een goede invulling te krijgen van specifieke (deel)adviesonderwerpen zal afstemming plaatsvinden met zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie als met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in juli 2013 een adviesvraag voorgelegd gekregen over de rol van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie en samenleving. Bezien zal worden of de ACVZ specifieke vreemdelingrechtelijke expertise kan leveren ten behoeve van dit SER-advies.

Veiligheid in het migratiebeleid

Naar aanleiding van de zaak Dolmatov (de zelfdoding van de Russische asielzoeker op 17 januari 2013 in een Nederlands detentiecentrum) heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie op 12 april 2013 een door de staatssecretaris gevraagd rapport uitgebracht waaruit bleek dat meerdere organisaties in de vreemdelingenketen onzorgvuldig gehandeld hadden.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid is door de staatssecretaris gevraagd onderzoek te doen naar de vraag hoe de veiligheid van vreemdelingen die onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid verblijven in opvang- en onderdaklocaties, toezichtarrangementen of detentielocaties is geborgd en hoe de informatieoverdracht binnen en tussen ketenpartners is gewaarborgd. Waar nodig en mogelijk zal de Onderzoeksraad ten behoeve van dit onderzoek gebruik maken van de (juridische) expertise van de ACVZ.

De hierboven genoemde afstemming tussen de SER en de ACVZ en tussen de ACVZ en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid vloeit deels voort uit de gezamenlijke wens van adviescolleges om daar waar mogelijk elkaars expertise aan te vullen en zodoende de gezamenlijke meerwaarde van de advisering te verhogen.

Ook het kabinet ziet graag het kennis- en adviesstelsel inhoudelijk op elkaar aansluiten. Daartoe heeft het kabinet Rutte II in 2013 een aantal rijksbrede adviesthema's benoemd, te weten: 1. Behoud van kracht en adaptief vermogen van de samenleving; 2. Nieuwe scheidslijnen in de samenleving; 3. Duurzame ontwikkeling; 4. Verwevenheid van interne en externe veiligheid; 5. Handelingsvermogen van de nationale overheid.

Daar waar mogelijk zal de ACVZ haar adviezen laten aansluiten bij deze rijksbrede thema's.