



WERKPROGRAMMA 2012

1. Inleiding

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk Kaderwet adviescollege dat adviezen uitbrengt aan regering en parlement over het vreemdelingenrecht en -beleid. Naast het uitbrengen van beleidsmatige adviezen, heeft de ACVZ ook de taak om over voorgenomen wijzigingen van de vreemdelingenwetgeving te adviseren.

De maatstaven die de adviescommissie hanteert bij haar keuze voor adviesonderwerpen zijn: er moet sprake zijn van een duidelijk vreemdelingrechtelijke dimensie. Daarnaast moet het uit te brengen advies een concrete meerwaarde kunnen leveren en het moet praktisch uitvoerbaar zijn.

Per adviesonderwerp beziet de ACVZ of samenwerking met andere adviesraden meerwaarde oplevert. Ook wordt de mogelijkheid om met andere adviesraden samen te werken opgehouden als daar bij hen behoefte aan bestaat.

2. Dynamiek van de advisering

In februari 2011 is het werkprogramma van de adviescommissie voor 2011 door het kabinet Rutte vastgesteld. In de eerste helft van 2011 heeft de ACVZ een aantal ad hoc aanvragen voor zowel beleids- als wetsadviezen van de regering ontvangen. Ook heeft de ACVZ tweemaal ongevraagd advies uitgebracht. Met een toename van ad hoc adviesaanvragen was in het werkprogramma van 2011 al rekening gehouden. Deze toename is te verklaren door het feit dat het eerste jaar van een nieuw kabinet doorgaans een intensievere beleidsvormende periode is. Dat geldt des te meer voor het vreemdelingenrecht- en beleid nu de paragraaf over asiel en immigratie in het regeerakkoord een belangrijke plaats inneemt. De toename van ad hoc adviezen evenals de kortere adviestermijnen die voor het uitbrengen van die adviezen worden gevraagd tonen aan dat de dynamiek voor wat betreft advisering aan het veranderen is. Daarom wordt, meer dan voorheen het geval was, het werkprogramma van de ACVZ flexibel ingevuld.

Daarbij is het ook de bedoeling om in de programmering een aantal onderwerpen te benoemen die zich uitstrekken over een adviesperiode van meer dan een jaar. Het

betreft hier brede onderwerpen die als overkoepelend kunnen worden gezien voor diverse subthema's. Al naar gelang de actualiteit of de noodzaak (gevraagd dan wel ongevraagd) kan de adviescommissie op deze manier sneller over deelthema's adviseren. De doorloopsnelheid van adviesprojecten kan daarmee worden verhoogd zodat de adviesaanvrager (kabinet of parlement) sneller wordt bediend.

3. Adviesonderwerpen

De hierboven geschetste manier van werken sluit volgens de ACVZ goed aan bij de kennis- en adviesvragen die kabinet en parlement formuleren op het terrein van het vreemdelingenrecht en migratie. In dit verband wordt onder andere gewezen op de ontwikkeling van de rijksbrede kennisagenda van het kabinet. Eén van de door de regering voorgestelde strategische onderwerpen betreft 'De achtergronden en effecten van migratie'. Daarnaast heeft ook de Tweede Kamer onlangs een onderzoekscommissie ingesteld die zich buigt over 'Lessen uit de recente arbeidsmigratie'. Deze onderzoekscommissie is ingesteld in het kader van de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer. De ACVZ zal ten aanzien van deze en andere vreemdelingrechtelijke onderwerpen nauwgezet de ontwikkelingen blijven volgen en rekening houden met de mogelijkheden voor gevraagde en ongevraagde advisering.

Zoals gebruikelijk betreft de adviescommissie ook in het komende jaar in haar advisering de relevante Europese ontwikkelingen op het terrein van migratie en asiel alsook de vergelijkingen qua wetgeving en beleid tussen EU-lidstaten. Het vreemdelingenrecht en het -beleid krijgt immers in toenemende mate (mede door Nederland) in Europees verband vorm.

De toegenomen adviesdruk in het eerste halfjaar van 2011, in combinatie met de uitloop van een aantal adviestrajecten uit 2010, heeft er voor gezorgd dat de planning van een aantal adviesonderwerpen is bijgesteld.

De gevraagde adviezen uit 2010 die in 2011 worden afgerond, zijn *'Europese Jurisprudentie'*, *'Opvang en Bijstand'* en *'De rol van deskundigenadviezen in het vreemdelingenrecht'* (zie bijlage 1).

De gevraagde adviezen over de onderwerpen *'Illegaliteit en Vreemdelingenbewaring'*, *'Kwetsbare groepen in het vreemdelingenrecht'* en *'Opvang asielzoekers'* (zie bijlage 2) zoals die in het werkprogramma 2011 zijn opgenomen, zullen naar alle waarschijnlijkheid in de eerste helft van 2012 verschijnen. De nadere invulling van deze relatief brede adviesonderwerpen zal in overleg met de minister plaatsvinden.

Ook dit jaar heeft de adviescommissie ten behoeve van de oriëntatie op de relevante toekomstige adviesonderwerpen dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van verschillende stakeholders op het gebied van het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid. Gelet op de bestaande hoge adviesdruk en de gevraagde flexibiliteit van de advisering (ad hoc adviezen), heeft het kabinet voor het komende jaar geen adviesaanvragen voor het werkprogramma 2012 geformuleerd. Enkele onderwerpen die naast de bestaande programmering volgens de ACVZ komend jaar nadere aandacht vergen zijn in ieder geval *'Ongewenstverklaringen'*, *'Vreemdelingendetentie'*, *'Kwaliteit van de besluitvorming inzake asielprocedures'* en *'Bewijslast in asielzaken'*. Mocht het tot advisering komen over deze onderwerpen, dan spreekt het voor zich dat zij nog een nadere invulling behoeven.

BIJLAGE 1

Adviesaanvragen 2010 die in 2011 worden afgerond:

Europese jurisprudentie

Van tijd tot tijd volgt uit de arresten van de twee Europese hoven (EHRM en HvJEU) dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid niet in overeenstemming is met het Europese recht. Op basis van de vraag 'Hoe kan het Nederlandse bestuur wrijvingen tussen het Nederlandse vreemdelingenrecht en bindende Europese normen beperken' probeert de ACVZ handvatten te bieden om zo goed mogelijk met Europese rechtszaken om te gaan.

Opvang en bijstand

De adviescommissie heeft besloten om het onderwerp 'Migratie en verzorgingsstaat' zoals dat in het Werkprogramma 2010 is opgenomen concreet in te vullen als 'opvang en bijstand'. Centraal staat de vraag hoe de toegang tot opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende en rechtmatig verblijvende, maar nog niet toegelaten vreemdelingen in Nederland en enkele andere Europese landen is geregeld. Hiertoe is in opdracht van de ACVZ een vergelijkend onderzoek naar regelgeving en praktijk in Denemarken, Frankrijk, België en Nederland uitgevoerd door Eurasyllum, een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat gespecialiseerd is in Europees vergelijkend onderzoek op het terrein van migratie.

De rol van deskundigenadviezen in het vreemdelingenrecht

Deskundigenadviezen zoals bijvoorbeeld de taalanalyse, individuele ambtsberichten en medische adviezen spelen in het vreemdelingenrecht een grote rol. Dit komt veelal door gebrek aan objectiveerbare informatie alsmede doordat in de procesgang de ruimte voor het inbrengen van nova beperkt is. Centrale vraag in dit advies is: welke knelpunten (juridische, financiële, ethische etc.) doen zich in de praktijk voor bij deze specifieke advisering?

BIJLAGE 2

Adviesonderwerpen 2011

Strafbaarstelling illegaliteit

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf opgenomen. Omdat de minister voor Immigratie en Asiel aan dit onderwerp prioriteit toekent is het als eerste adviesonderwerp in het werkprogramma voor 2011 opgenomen. Het adviesonderwerp is losgekoppeld van het hieronder genoemde, bredere, adviesthema '*Illegaliteit en vreemdelingenbewaring*'. Op 17 januari 2011 heeft de ACVZ een briefadvies uitgebracht over het voorstel tot strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod dat met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn wordt geïntroduceerd. Daarnaast biedt het werkprogramma ruimte om over eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf in andere zin te adviseren.

Illegaliteit en vreemdelingenbewaring

In eerdere adviezen heeft de ACVZ al zijdelings gewezen op verschillende gevolgen van illegaliteit voor de vreemdeling en de samenleving. In een specifiek advies over dit onderwerp kan naast de algemene vraag hoe om te gaan met illegaliteit in Nederland (en in Europa) nader worden ingegaan op de mogelijkheden om dit fenomeen terug te dringen dan wel te voorkomen. Daarbij kan worden onderzocht of er alternatieven bestaan voor de vreemdelingenbewaring (bewaring met het oog op verwijdering) zoals Nederland die nu kent. Ook kan het onderwerp illegaliteit in relatie tot het terugkeerbeleid worden onderzocht. Daarnaast kunnen verschillende vreemdelingrechtelijke deelaspecten bij het onderwerp illegaliteit worden betrokken zoals de ongewenstverklaring, de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen voor uit te zetten vreemdelingen, de procesgang etc. Een vergelijkende studie naar de praktijk van vreemdelingenbewaring in andere EU-lidstaten, onder andere gericht op het signaleren van 'best practices', kan deel uitmaken van dit onderzoek.

Kwetsbare groepen in het vreemdelingenbeleid

Zowel binnen de reguliere migratie als de asielmigratie is de positie van kinderen/minderjarige vreemdelingen in gezinnen met huiselijke problemen moeilijk. Een analyse van deze problemen met voorstellen voor mogelijke oplossingen kan deel uitmaken van een advies. Daarnaast kan een vergelijking met binnen het gezin mishandelde vrouwen in het advies worden opgenomen, waarbij de kwetsbare en afhankelijke positie van vrouwen (eerwraak en (huiselijk) geweld) eveneens in kaart wordt gebracht en oplossingen worden aangedragen.

Tevens spelen er kwesties rond het gezamenlijk behandelen van verzoeken voor regulier verblijf van vreemdelingen die in een afhankelijke relatie tot elkaar staan. Dit alles zou afgezet kunnen worden tegen de Luxemburgse en Straatsburgse jurisprudentie.

Opvang asielzoekers

Voldoet het huidige opvangmodel aan de wensen ten aanzien van stabiliteit van de opvang? Stabiliteit gezien vanuit het perspectief van de overheid maar ook van de vreemdeling. Hoewel de verblijfsduur in de opvang fors is teruggelopen en het COA de grootste krimp achter de rug heeft en er bij verhuizingen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met schoolgaande kinderen, blijft de vraag staan hoe kan worden voorzien in een nog stabielere vorm van opvang.