



WERKPROGRAMMA 2010

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

1. Inleiding

Het werkprogramma 2010 is het richtsnoer voor de taakvervulling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) voor het komende kalenderjaar.

De ACVZ is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengt aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. In vergelijking met de andere Kaderwet adviescolleges, die in de regel alleen beleidsmatige adviezen uitbrengen, heeft de ACVZ tevens de taak om over het vreemdelingenrecht, in het bijzonder over voorgenomen wijzigingen van de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit te adviseren.

De ACVZ brengt per jaar ongeveer vijf grote geprogrammeerde beleidsadviezen uit. Daarnaast worden met enige regelmaat ad hoc beleidsadviezen en adviezen over voorgenomen wetgeving uitgebracht.

Ten behoeve van de inventarisatie van relevante adviesthema's voor 2010, heeft de ACVZ ook dit jaar weer dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle inbreng van een groot aantal stakeholders op het gebied van het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

Tevens is bij de samenstelling van de lijst van adviesonderwerpen, voor zover inhoudelijk mogelijk, rekening gehouden met de thema's die het gehele kabinet graag opgepakt ziet worden door de adviesraden, te weten 'schaarste en transitie', 'vertrouwen en legitimiteit', 'dynamiek en zekerheid', 'nieuwe technologieën' en 'achterstanden van de toekomst'.¹ Daarnaast zal, gelet op de wens van het huidige kabinet om de samenwerking van de Kaderwet adviescolleges te vergroten, per adviesonderwerp onderzocht worden in hoeverre samenwerking met andere adviesraden opportuun wordt geacht. Daarbij is de ACVZ uiteraard ook bereid met die andere adviescolleges samen te werken als daaraan bij hen behoefte bestaat in het kader van een aan dat andere college gevraagd advies.

¹ Brief van de minister-president aan de leden van de ministerraad over strategische adviesthema's, d.d. 22 april 2008 (kenmerk 3063290).

2. Overzicht adviesonderwerpen 2010

Hieronder volgen de thema's waarover de ACVZ *in beginsel* in 2010 zal adviseren:

1) Europese jurisprudentie

Ten behoeve van het voeren van een proactief beleid zal een uitgebreid onderzoek worden uitgevoerd naar de implicaties van Europese jurisprudentie op het nationale migratiebeleid. In Europa lijken nogal wat verschillen te bestaan in de interpretatie door EU-lidstaten van de migratie gerelateerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg en het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het onderzoek naar deze Europese jurisprudentie, de analyse daarvan alsook de advisering hierover dient zowel te zijn gericht op de asiel- als op de reguliere migratie. Het uitvoeren van twee deelonderzoeken (enerzijds gericht op asiel en anderzijds gericht op arbeids- en gezinsmigratie) behoort hierbij tot de mogelijkheden. Als praktisch actueel voorbeeld wordt in dit verband gewezen op de ontwikkelingen en de betekenis van de jurisprudentie over huwelijksmigratie als vorm van reguliere migratie.

Op het terrein van het vreemdelingenrecht is een toename waarneembaar van de door de President van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te Straatsburg uitgevaardigde zogenoemde 'interim measures', (Interim-measures op basis van Rule 39 van de 'Rules of Court' zijn volgens de jurisprudentie bindend). Tevens valt een toename te constateren van het aantal prejudiciële vragen dat conform artikel 234 EG aan het Hof in Luxemburg wordt gesteld. Wat zijn de concrete implicaties daarvan voor de lidstaten, en hoe verhouden de interim measures en uitspraken van het Straatsburgse Hof zich tot de prejudiciële vragen en uitspraken van het Hof in Luxemburg?

Bij het in kaart brengen van internationale juridische implicaties kan ook gedacht worden aan een onderzoek naar de verhouding tussen Europese en internationale verdragen. Bijvoorbeeld wat is de verhouding van artikel 3 EVRM in relatie tot bijvoorbeeld het Antifolterverdrag, of het Verdrag burgerlijke en politieke rechten, het Verdrag van de rechten voor het kind of de EG kwalificatierichtlijn? Kan met dat inzicht bijvoorbeeld ook een oplossing worden gevonden voor het zogenoemde 'forum shopping', stapeling van procedures? Maar aan de andere kant kan ook de vraag worden gesteld of de in EG Richtlijnen vastgestelde minimumnormen door middel van het in Nederland gevoerde vreemdelingenbeleid wel worden gehaald.

2) Migratie en verzorgingsstaat

Diverse elementen kunnen bij dit actuele en brede onderwerp een rol spelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, huursubsidie, gefinancierde rechtshulp, studiebeurs, etc.

Vragen die zich hierbij kunnen aandienen zijn: Wat is de gewenste verhouding tussen legale migratie en de toegang tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat zoals het sociale zekerheidsstelsel? Zijn er tendensen te ontwaren? Wat zijn de *push* en *pull* factoren? Wat zijn de juridische, maar ook maatschappelijke aspecten en consequenties van deze ontwikkelingen? Ontstaat er bijvoorbeeld een ongewenste maatschappelijke tweedeling? Welke (eenduidige) keuze kan Nederland hierbij maken?

Dit onderwerp biedt de mogelijkheid om met andere adviesorganen vanuit het brede adviesthema dat het kabinet voorstelt (dynamiek en zekerheid) (deels) te gaan samenwerken. Nadere afstemming is echter gewenst met reeds gestarte onderzoeken op dit terrein. Te denken valt daarbij onder andere aan het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid waar een notitie hierover in voorbereiding is, alsook aan de Stichting Instituut GAK dat een onderzoek laat verrichten naar de positie van migranten in het toekomstig sociale zekerheidsstelsel.

3) Gevolgen Oost-West (intra-EU) migratie

In afstemming met onder andere de ministeries van Sociale zaken (SZW) en werkgelegenheid en van Wonen, Wijken en Integratie (WWI), maar ook met het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van Justitie (WODC) (in het kader van Migratiekaart onderzoek) zou dit adviesonderwerp de volgende elementen kunnen bevatten: Na de uitbreiding van de EU tot 27 landen is een forse stroom van werknemers uit een aantal toetredende landen (met name Polen) naar Nederland op gang gekomen. De komst van zoveel - soms tijdelijke werknemers - levert ook problemen op. Van huisvesting tot onderwijs aan hun kinderen, van integratieproblemen tot fraudegevoeligheid en uitbuiting (safe migration). Een overzicht van die problemen, inzicht in de aard daarvan en innovatieve maatregelen om die problemen het hoofd te bieden zullen onderdeel van dit advies uitmaken. Tevens worden in het kader van dit advies de mogelijke toekomstige wijzigingen met betrekking tot de rechtspositie van derdelanders betrokken.

4) Terugkeer

Ten behoeve van dit advies worden de succesfactoren op het gebied van terugkeer in de Europese lidstaten in kaart gebracht en worden ze met elkaar vergeleken. Tevens dient daarbij de Europese wet- en regelgeving (Europese Unie maar ook Raad van Europa) op dit terrein te worden betrokken, zodat bezien kan worden welke wettelijke ruimte er voor een terugkeerbeleid bestaat. De vraag die daarbij onder andere centraal komt te staan is of de Europese lidstaten van elkaar kunnen leren op dit terrein? En uiteraard de vraag of Nederland naar aanleiding van de uitkomsten van een dergelijk vergelijkend onderzoek kan leren van de aanpak van andere EU landen? Bestaan er alternatieve mogelijkheden qua terugkeerbeleid voor Nederland of is een nieuwe aanpak zinvol? Is een gezamenlijke Europese aanpak wenselijk, of moet er een focus op een Europese Noord - Zuid aanpak komen te liggen? Hoe kunnen in dat kader de zuidelijke EU lidstaten worden geholpen in (delen van) hun terugkeerbeleid? Waar liggen met andere woorden de kansen om een Europese samenwerking op dit vlak te intensiveren? Deelvragen die zich bij de thematiek van een mogelijke gezamenlijke aanpak aandienen zijn bijvoorbeeld: hoe staat het met de nazorg in een land van herkomst na de terugkeer van de illegale vreemdeling? Moet er per herkomstland maatwerk worden geleverd of moet er een gelijke aanpak

per land komen? Uiteraard zullen ook specifieke ontwikkelingen met betrekking tot de Europese Terugkeerrichtlijn, die de vrijwillige terugkeer van illegale immigranten moet bevorderen (en minimumnormen stelt voor hun behandeling), hierbij worden betrokken.

5) De rol van deskundigen in het vreemdelingenrecht

In het vreemdelingenbeleid zijn diverse (soorten) deskundigen betrokken zoals taalanalisten, (BMA-)artsen, landenexperts, DNA-testers, AIVD etc. Wat is hun rol precies, welke kaders gelden? De rol van deze deskundigen in het vreemdelingenrecht is een zeer technisch en complex onderwerp. Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld de wettelijke vergewisplicht tot de (rechterlijke) toekenning van een speciale status aan deskundigenberichten? Spoort de gewenste inbreng en de wijze waarop de rechter die toetst met de rechtsregels van met name de Awb, en zo nee, wat dient, als er voor de afwijking geen rechtvaardigingsgrond is, daaraan te worden gedaan? Welke kaders, regelgeving, onafhankelijkheid, professionaliteit en eisen gelden bijvoorbeeld voor het nieuwe aan de asielprocedure toe te voegen onderdeel van de medische check van vreemdelingen? Welke eisen worden aan deze deskundigen/artsen gesteld? Is er eventueel sprake van certificering en accreditering in EU-verband? Wat is de rol van de deskundigenadviezen (als mogelijke bewijs) bij bijvoorbeeld de besluitvorming van de IND, de procedures voor de rechtspraak etc? In het kader van de Nederlandse inzet met betrekking tot het Stockholmprogramma bestaat reeds de focus op kwaliteitsbevordering van professionals, forensische deskundigen etc. In het kader van landenrapportages spelen bijvoorbeeld ook de EU guidelines (Country of Origin information) een rol.

Europese dimensie van migratie

Bijna alle bovenstaande adviesthema's hebben een duidelijke Europese dimensie. De ACVZ zal daarom ten aanzien van de adviesthema's bijzondere aandacht besteden aan Europese ontwikkelingen op het gebied van het vreemdelingenbeleid. Daarbij zal in een zo vroeg mogelijk stadium worden getracht om het 'voortraject' van Europese ontwikkelingen op het gebied van migratie onder de loep te nemen en deze ontwikkelingen door middel van (deel)adviezen / verkenningen te presenteren.