



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Dhr. mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 070 – 370 8016
datum 12 november 2012
ons kenmerk ACVZ/ADV/2012/014
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Advies over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit modern migratiebeleid in verband met herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Geachte heer Teeven,

In een brief van 14 augustus jl. (kenmerk 2012-0000462569) heeft uw ambtsvoorganger de minister voor Immigratie, Integratie & Asiel de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit modern migratiebeleid (Staatsblad 2010, nr. 307), in verband met de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

Voor de goede orde merkt de commissie op dat wijziging van het amv-beleid deel uitmaakt van het Besluit modern migratiebeleid. Onderdeel van dit besluit is de afschaffing van de verblijfsvergunning voor amv's. Met inwerkingtreding van genoemd besluit kunnen amv's in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden. Het verzoek om advies van 14 augustus jl. heeft niet zozeer betrekking op de herijking van het beleid voor amv's, maar op vastlegging van de voorwaarden op grond waarvan aan hen een buitenschuldvergunning kan worden verleend. De voorwaarden worden vastgelegd in artikel 3.58, elfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Deze wijziging van het Vb 2000 gaat vooraf aan een beoogde aanpassing van het buitenschuldbeleid voor amv's.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.com



De ACVZ beveelt aan om de aanduiding van het Besluit te wijzigen in: 'Besluit van ... houdende wijziging van het Besluit modern migratiebeleid in verband met de beoogde aanpassing van het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen'.

De uitgangspunten van het aangepaste buitenschuldbeleid heeft uw ambtsvoorganger bij brief van 22 juni 2012 (*Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75*) meegedeeld aan de Tweede Kamer. Het aangepaste beleid is erop gericht om de amv zo snel mogelijk duidelijkheid over het verblijfsperspectief te bieden en de medewerking van de amv aan zijn terugkeer prominenter als voorwaarde te stellen bij het verlenen van een buitenschuldvergunning.

Voor een goed begrip van het voorliggende ontwerpbesluit zullen eerst onder 1) en 2) de afschaffing van de amv-vergunning en de invoering van de verblijfsvergunning op tijdelijke humanitaire gronden en een beschrijving van het huidige en het aangepaste buitenschuldbeleid voor amv's worden weergegeven.

In dit wetsadvies zal vervolgens worden ingegaan op 3) het toetsingsmoment in het aangepaste buitenschuldbeleid, 4) identificatie, 5) de medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer en 6) het overgangsrecht. Onder 7) verwijst de ACVZ naar haar wetsadvies stroomlijning toelatingsprocedures van 29 oktober 2012. Het is de commissie niet geheel duidelijk welke consequenties de ambtshalve toetsing aan alle humanitaire reguliere toelatingsgronden heeft voor de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid voor amv's. Onder 8) worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.

1. Wijzigingen ten gevolge van Besluit modern migratiebeleid

In het huidige beleid kan de amv na afwijzing van zijn asielaanvraag in aanmerking komen voor een reguliere amv-vergunning. Voorwaarde hiervoor is dat de amv geen adequate opvang heeft in het land van herkomst. De amv-vergunning wordt verleend met als ingangsdatum de datum van de asielaanvraag. De vergunning wordt verleend voor de duur van één jaar en kan maximaal twee keer worden verlengd. De geldigheidsduur van de vergunning wordt verlengd tot de datum waarop de amv meerderjarig wordt. Een reguliere verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf kan ingevolge artikel 3.51 Vb 2000 worden verleend aan de amv die drie jaar in Nederland verblijft als houder van een amv-vergunning.

Met het van kracht worden van het Besluit modern migratiebeleid wordt de amv-vergunning afgeschaft. Op grond van het te wijzigen artikel 3.48, tweede lid, aanhef en onder b, Vb 2000, kan aan een amv een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden. Ingevolge het zesde lid van het eveneens te wijzigen artikel 3.58 Vb 2000 wordt deze vergunning verleend voor ten hoogste één jaar. Ingevolge het te wijzigen artikel 3.59, vierde lid, Vb 2000 kan de vergunning telkens worden verlengd met ten hoogste één jaar.



2. Het huidige en aangepaste buitenschuldbeleid voor amv's

Op grond van het huidige buitenschuldbeleid voor amv's kan een amv in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. de vreemdeling heeft, na een in rechte onaantastbaar geworden beslissing op zijn laatste verblijfsprocedure omtrent verblijf als amv, drie jaar of langer aaneengesloten en verwijderbaar in Nederland verbleven;
2. zijn vertrek uit Nederland is in die periode van drie jaar of langer niet gerealiseerd;
3. de vreemdeling heeft, na het verlopen van die periode van drie jaar, de leeftijd van achttien jaar nog niet bereikt;
4. de vreemdeling heeft voldoende meegewerkt aan het onderzoek dat ter fine van zijn terugkeer is verricht naar adequate opvang in het land van herkomst of derde land.

Het aangepaste beleid introduceert een nieuw elfde lid, toe te voegen aan artikel 3.58 Vb 2000. Op grond van het bepaalde in dit elfde lid komt een amv in aanmerking voor een vergunning op grond van tijdelijke humanitaire gronden voor de duur van vijf jaar, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. de vreemdeling is minderjarig;
2. de vreemdeling is alleenstaand;
3. de vreemdeling was ten tijde van de eerste aanvraag jonger dan 15 jaar;
4. voor de vreemdeling ontbreekt naar het oordeel van de Minister, naar plaatselijke maatstaven gemeten, adequate opvang in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan, dan wel deze adequate opvang kan buiten zijn schuld niet gerealiseerd worden.

3. Toetsingsmoment in het aangepaste buitenschuldbeleid

In de toelichting staat vermeld dat na maximaal drie jaar een integrale afweging wordt gemaakt van het achterliggende terugkeertraject, en dat wordt beoordeeld of de amv voldaan heeft aan zijn verplichtingen. Als de amv zich aan zijn verplichtingen heeft gehouden, maar terugkeer desondanks niet kan worden gerealiseerd, kan de amv een verblijfsvergunning wegens buitenschuld worden verleend.

De ACVZ constateert dat uit de tekst van het ontwerpbesluit niet blijkt dat de termijn, waarbinnen wordt beslist over de verlening van een verblijfsvergunning op grond van buitenschuld, maximaal drie jaren bedraagt. Bovendien blijkt uit de tekst van het ontwerpbesluit noch uit de toelichting op welk moment de beslissing wordt genomen. Op pagina 2 in de brief van 22 juni 2012 aan de Tweede Kamer staat vermeld dat de maximale termijn van drie jaar gaat lopen vanaf het moment van de aanvraag. Het uitgangspunt bij het hanteren van deze maximale termijn van drie jaar is, zoals blijkt uit pagina 7 van de brief, bovendien dat kinderen zo kort mogelijk met een onzeker (toekomst)perspectief worden geconfronteerd en dat maatwerk wordt geleverd. Daar waar eerder zekerheid kan worden geboden en het waarschijnlijk is dat de amv buiten zijn of haar schuld, niet meer zal kunnen terugkeren naar zijn of haar ouders of



een andere als adequaat aan te merken vorm van opvang, zal die duidelijkheid worden gegeven.

De commissie beveelt aan in het Vb 2000 op te nemen dat de beslistermijn drie jaren bedraagt en gaat lopen vanaf het moment van indiening van de asielaanvraag.

De commissie beveelt aan de uitgangspunten met betrekking tot hantering van de genoemde termijn van drie jaren op te nemen in de toelichting bij het ontwerpbesluit.

4. Identificatie

De ACVZ constateert dat met hantering van bovenvermelde uitgangspunten de amv eerder duidelijkheid wordt geboden over het perspectief op langdurig legaal verblijf hier te lande. Hier staat tegenover dat amv's met het verdwijnen van de amv-vergunning, op het moment dat het beroep gericht tegen de afwijzing van de asielaanvraag ongegrond is verklaard, in de regel niet langer rechtmatig in Nederland verblijven. De minister benadrukt in de brief van 22 juni 2012 dat amv's die onrechtmatig in Nederland verblijven tot het bereiken van de meerderjarigheid wel bepaalde rechten hebben. Zo hebben zij recht op opvang, scholing en medische zorg. Volgens de minister staat het ontbreken van een identiteitsdocument hieraan niet in de weg. Dit laat onverlet dat met het verdwijnen van de amv-vergunning amv's vaak langere tijd ongedocumenteerd in Nederland zullen verblijven, in afwachting van een beslissing over de verblijfsvergunning op grond van buitenschuld. De commissie vindt dit onwenselijk, aangezien de onmogelijkheid om zich te identificeren het voor amv's lastiger maakt om zich vrijelijk te bewegen in het maatschappelijk verkeer. Bovendien kunnen amv's niet voldoen aan de algemene identificatieplicht, waardoor zij meer risico lopen om aangehouden te worden door de politie.

De commissie beveelt aan om te bewerkstelligen dat amv's die onrechtmatig in Nederland verblijven zich kunnen identificeren.

5. Medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer

Eén van de redenen om het buitenschuldbeleid te herzien, is de wens om de medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer prominenter als voorwaarde te stellen bij het verlenen van een verblijfsvergunning buiten schuld. De ACVZ constateert dat in de tekst van het elfde lid van artikel 3.58 Vb 2000 niet tot uitdrukking komt dat de vreemdeling volledig dient mee te werken aan zijn terugkeer. Dit blijkt wel uit de toelichting. In de brief van 22 juni 2012 wordt nader uiteengezet wat onder volledige medewerking wordt verstaan. Van de amv wordt verwacht dat hij voldoende aanknopingspunten biedt voor een onderzoek naar adequate opvang en dat hij inspanningen verricht om reisdocumenten te verkrijgen. De regievoerder van de DT&V zal de amv in het vertrektraject actief begeleiden. Met betrekking tot amv's ouder dan veertien jaar wordt opgemerkt dat van hen meer initiatief wordt verwacht (zie brief van 22 juni 2012, p. 6). De commissie vraagt zich af wat dat betekent voor de wijze waarop amv's ouder dan veertien jaar worden begeleid door een regievoerder van de DT&V. Betekent dit dat van amv's ouder dan veertien jaar een grote mate van initiatief gericht op terugkeer wordt verwacht? De commissie vindt dat van een minderjarige, die als alleenstaande met een veelal beperkte scholing in



een voor hem onbekend land verblijft, niet verwacht mag worden dat hij of zij op eigen initiatief, ongebeleid, op terugkeer gerichte initiatieven ontplooit. De commissie is van oordeel dat voorkomen dient te worden dat amv's ouder dan veertien op dit punt worden overvraagd.

De commissie beveelt aan een waarborg voor amv's ouder dan veertien jaar te bieden door in het Vb 2000 vast te leggen dat amv's worden begeleid en niet op eigen initiatief activiteiten, gericht op terugkeer, behoeven te ontplooiën.

6. Overgangsrecht

Uit de brief van 22 juni 2012 volgt dat vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op nieuwe aanvragen het nieuwe beleid zal worden toegepast. Voor amv's die nog in procedure zijn of die in het bezit zijn van een amv-vergunning op de datum van inwerkingtreding van het aangepaste beleid, geldt overgangsrecht. Het overgangsrecht wordt zo vormgegeven dat op lopende zaken het bestaande beleid wordt toegepast. Wanneer de procedure al was gestart voor de datum van inwerkingtreding van het aangepaste beleid wordt, indien aan de betreffende voorwaarden wordt voldaan, de amv-vergunning verleend. Ook de mogelijkheden om na afloop van de drie jaar in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf zullen blijven bestaan onder dezelfde voorwaarden. Aan amv's jonger dan 15 jaar, die hun aanvraag hebben ingediend onder het oude beleid, van wie zonder nader onderzoek duidelijk is dat er geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, kan direct een buitenschuldvergunning worden verleend, mits zij voldoen aan de voorwaarden.

De ACVZ constateert dat in het wijzigingsbesluit niets is opgenomen met betrekking tot het overgangsrecht.

De commissie beveelt aan om in het wijzigingsbesluit op te nemen dat ten aanzien van amv's jonger dan 15 jaar, die hun aanvraag hebben ingediend onder het oude beleid, het aangepaste beleid kan worden toegepast. Indien zonder nader onderzoek duidelijk is dat er geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, kan direct een buitenschuldvergunning worden verleend, mits zij voldoen aan de voorwaarden.

7. Consequenties van het Besluit tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de stroomlijning toelatingsprocedures

Beoogd wordt medio 2013 het Besluit tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de stroomlijning van toelatingsprocedures in werking te laten treden. De ACVZ heeft bij brief van 29 oktober 2012 over dat ontwerpbesluit advies uitgebracht. In dat advies wordt ingegaan op de ambtshalve toetsing aan humanitaire gronden. De commissie merkt in dat advies hierover het navolgende op:

'In het eerste lid van de gewijzigde artikelen 3.102b en 3.109a Vb 2000 staat de volgende formulering: 'Bij afwijzing van de eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning ... kan ... een verblijfsvergunning ... worden verleend...'. Deze formulering past bij de vastlegging van een discretionaire bevoegdheid en leidt niet



tot de conclusie dat na iedere afwijzing van een eerste aanvraag altijd ambtshalve getoetst zal worden of er gronden zijn om een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te verlenen en dat a. ieder besluit tot afwijzing van een reguliere vergunning op humanitaire gronden altijd ook een besluit bevat dat ook andere humanitaire gronden dan die waarop de aanvraag is gebaseerd niet tot verlening van een vergunning kunnen leiden (artikel 3.102b Vb 2000), of b. ieder besluit tot afwijzing van de eerste asielaanvraag ook een besluit inhoudt dat op humanitaire gronden geen reguliere vergunning verleend kan worden (artikel 3.109a Vb 2000).

Indien het de bedoeling is om in alle gevallen ambtshalve aan de (andere) humanitaire gronden te toetsen adviseert de commissie de minister om de formulering van onderhavige artikelen te wijzigen in: 'Bij afwijzing ... wordt ambtshalve getoetst of een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet kan worden verleend.'

De commissie gaat ervan uit dat de artikelen 3.102b en 3.109a Vb 2000 eveneens van toepassing zijn op de ambtshalve toetsing aan het aangepaste buitenschuldbeleid voor amv's. Het is de commissie niet duidelijk of het de bedoeling van de minister is na iedere afwijzing van een aanvraag ambtshalve te toetsen aan het aangepaste buitenschuldbeleid voor amv's. Het is de commissie evenmin duidelijk hoe deze toetsing zich verhoudt tot de toetsing aan het reguliere buitenschuldbeleid. De commissie ziet twee mogelijkheden. Indien de toetsing aan het buitenschuldbeleid voor amv's meeromvattend is dan de toetsing aan het reguliere buitenschuldbeleid, kan de toetsing aan het reguliere buitenschuldbeleid achterwege blijven. Bij toetsing aan het buitenschuldbeleid voor amv's wordt immers ook beoordeeld of adequate opvang voor de amv in het land van terugkeer voorhanden is. Hiermee lijkt deze toetsing meeromvattend dan de toetsing aan het reguliere buitenschuldbeleid. Indien dat naar het oordeel van de minister niet het geval is, vraagt de commissie zich af of het de bedoeling is dat in ieder geval aan beide vormen van het buitenschuldbeleid, zowel regulier als voor amv's, wordt getoetst.

De commissie beveelt aan in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader toe te lichten hoe de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid plaatsvindt.

De ACVZ is van oordeel dat de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid voor amv's zijn grondslag dient te vinden in het Vb 2000.

De commissie adviseert de minister aan het eerste lid van de artikelen 3.102b en 3.109a Vb 2000 een sub e. toe te voegen, luidend als volgt: 'tijdelijke humanitaire gronden als bedoeld in artikel 3.58, elfde lid.'

Deze aanvulling heeft zijn doorwerking in andere (leden van genoemde) artikelen. Deze onderdelen van het Besluit tot wijziging van het Vb 2000 in



verband met de stroomlijning van toelatingsprocedures dienen eveneens te worden aangevuld.

8. Overige opmerkingen

In het elfde lid van artikel 3.58 Vb 2000 onder 4. staat vermeld: 'voor de vreemdeling ontbreekt naar het Oordeel van de Minister, ..., adequate opvang in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan,...'. De commissie adviseert om deze formulering te wijzigen in: 'voor de vreemdeling ontbreekt naar het Oordeel van de Minister, ..., adequate opvang in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs geacht kan worden naar toe te gaan,...'. Deze wijziging wordt voorgesteld omdat het een feitelijke kwestie betreft en geen redelijkheidsoordeel over de vraag of de vreemdeling geacht kan worden ergens naar toe te gaan.

De ACVZ heeft de volgende redactionele opmerkingen bij de tekst.

In de artikelsgewijze toelichting op de eerste pagina zesde regel van onderen kan de passage '..., er een vergunning op grond van buitenschuld kan worden verleend.' beter worden geformuleerd als: '..., kan een vergunning op grond van buitenschuld worden verleend'.

Het laatste woord op deze pagina dient te worden vervangen door het woord 'overlegt'.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De Voorzitter,

De Secretaris

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. Wolf N. Mannens