

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Veiligheid en Justitie
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-4684 0910
datum 9 oktober 2017
ons kenmerk ACVZ/ADV/2017/06
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies wijziging Vreemdelingenbesluit en enige andere besluiten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/801

Geachte heer Blok,

Bij brief van 22 augustus 2017 is de Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken (ACVZ) om advies gevraagd over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en enige andere besluiten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/801.¹ Met deze brief voldoet de ACVZ aan dit verzoek.

1. Het ontwerpbesluit en de richtlijn

In het ontwerpbesluit wordt toegelicht dat deze richtlijn een samenvoeging en uitbreiding betreft van twee eerdere richtlijnen over de toelating van onderzoekers, studenten, stagiaires, scholieren en vrijwilligers (richtlijnen 2004/114/EG en 2005/71/EG). De implementatie van de richtlijn vereist wijziging van het Vb 2000, het Besluit inburgering, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014.

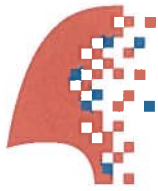
Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

¹ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking) (PbEU 2016, L 132).



De richtlijn bevat enkele tientallen facultatieve bepalingen. Zoals in de transponeringstabel is aangegeven, zijn deze bepalingen niet gebruikt, tenzij een bepaling aansluit bij de bestaande regelgeving. De richtlijn introduceert twee nieuwe vormen van mobiliteit waarbij in de tweede lidstaat geen verblijfsvergunning mag worden vereist. Het gaat om korte termijnmobiliteit van onderzoekers (artikel 28 van de richtlijn) en mobiliteit van studenten (artikel 31 van de richtlijn).

2. De opbouw van het advies

Dit advies heeft enkel betrekking op wijziging van het Vb 2000. De ACVZ heeft geen opmerkingen met betrekking tot wijziging van de overige regelingen.

In dit advies wordt achtereenvolgens aandacht gevraagd voor:

- de beperking van stages tot het niveau van hoger onderwijs;
- keuzes die gemaakt zijn om facultatieve bepalingen uit de richtlijn niet te implementeren;
- de bewijsrechtelijke positie van onderzoekers en studenten die gebruik maken van mobiliteit van een eerste naar een tweede lidstaat;
- de toelichting bij artikel 22 vierde lid van de richtlijn (gelijke behandeling) in de transponeringstabel.

3. MBO-stages

De ACVZ heeft in een brief van 4 februari 2016 geadviseerd over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vb 2000 met betrekking tot de implementatie van de Intra Corporate Transferees (ICT)-richtlijn.² In dat advies heeft de adviescommissie haar teleurstelling geuit over de reikwijdte van die richtlijn, die beperkt is tot stagiair-werknemers met een universitair diploma. De commissie sprak toen de hoop uit dat te zijner tijd bij de implementatie van richtlijn 2016/801 de geboden ruimte wordt benut om ook stages voor werknemers met een niet-universitaire opleiding mogelijk te maken. Het ontwerpbesluit beperkt de verblijfsmogelijkheden tot stages in het hoger onderwijs waardoor MBO-stages zijn uitgesloten. Als motivering wordt hiervoor gegeven dat het beleidsmatig niet gewenst is dat voor MBO-stages een verblijfsvergunning kan worden verleend. De adviescommissie is van oordeel dat deze motivering tekort schiet.

De wetgever dient naar het oordeel van de ACVZ afdoende te motiveren waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen stages in het hoger

² <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/11/ADV-002-wetsadvies-wijziging-Vreemdelingenbesluit-inzake-implementatie-van-de-ICT-richtlijn-en-de-richtlijn-seizoenarbeid.pdf>.

onderwijs en stages op MBO-niveau en daarbij overweging 15 van de preambule van de richtlijn te betrekken.³

4. Facultatieve bepalingen uit de richtlijn

De adviescommissie merkt op dat de algemene toelichting bij het ontwerpbesluit kort is en de keuzes om bepalingen wel of niet te implementeren, vooral blijken uit de uitvoerige transponeringstabel. In de tabel ontbreekt echter de mogelijkheid om gemaakte keuzes afdoende te motiveren. De adviescommissie is daarom van oordeel dat de gemaakte keuzes vragen om een nadere toelichting in het algemene deel van het ontwerpbesluit.

Een opmerking in het verlengde van het voorgaande is, dat in de toelichting van het ontwerpbesluit wordt gesteld dat de in de richtlijn opgenomen facultatieve bepalingen niet zijn gebruikt tenzij een bepaling aansluit bij de bestaande regelgeving. Zonder over het niet gebruiken van (bepaalde) facultatieve bepalingen zelf een inhoudelijk standpunt in te nemen, is de ACVZ van oordeel dat de regering de gemaakte keuzes beter moet motiveren. In de transponeringstabel is bij artikel 2, eerste lid van de richtlijn aangegeven dat de facultatieve mogelijkheid om de richtlijn toe te passen op scholieren, op ander vrijwilligerswerk dan Europees vrijwilligerswerk en op au-pairs niet wordt gebruikt. Verwezen wordt naar de artikelen 12, 14 en 16 van de richtlijn, die respectievelijk betrekking hebben op studenten, vrijwilligers en au-pairs. In de toelichting bij de artikelen 12 en 16 staat in de transponeringstabel vermeld dat het wenselijk is dat de nationale voorwaarden blijven gelden. Met betrekking tot vrijwilligers is bij artikel 14 vermeld dat de omzetting is beperkt tot het verplichte deel, te weten Europees vrijwilligerswerk. De adviescommissie constateert dat de motivering in de algemene toelichting niet overeenkomt met die in de transponeringstabel. Dat facultatieve bepalingen moeten aansluiten bij bestaande regelgeving is niet hetzelfde als de wenselijkheid dat nationale voorwaarden blijven gelden.

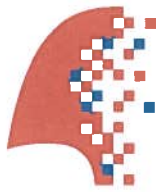
De adviescommissie beveelt aan om in de algemene toelichting te motiveren waarom facultatieve bepalingen niet zijn geïmplementeerd.

In het onderstaande volgt een toelichting ten aanzien van de onderscheiden categorieën derdelanders.

Scholieren

In het ontwerpbesluit wordt er voor gekozen om de richtlijn alleen toe te passen op studenten, niet op scholieren. De adviescommissie vraagt zich af

³ In preambule 15 van de richtlijn staat dat de uitbreiding en verdieping van het Bolognaproces heeft geleid tot meer vergelijkbare, verenigbare en coherente hoger onderwijsystemen in de landen die deelnamen aan het Bolognaproces maar ook daarbuiten.



of dat een logische keuze is. Individuen zijn volgtijdelijk eerst scholier en daarna student. Door deze beleidskeuze bestaat de mogelijkheid niet om als scholier al kennis te maken met de Nederlandse samenleving, en ontnemt het Nederland de mogelijkheid om reeds in een vroegtijdig stadium potentieel voor de verrijking van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt te identificeren. Welke beleidskeuze hier achter zit wordt niet duidelijk gemaakt in het ontwerpbesluit. In het kader van uitwisseling van kennis en cultuur ligt het naar het oordeel van de adviescommissie meer voor de hand om een consistente lijn te kiezen. In overweging 20 van de preambule van de richtlijn wordt opgemerkt dat deze richtlijn de doelstellingen van het Europees vrijwilligerswerk voor de ontwikkeling van solidariteit, wederzijds begrip en verdraagzaamheid onder jonge mensen en de samenlevingen waarin zij leven dient te ondersteunen en tegelijkertijd de sociale cohesie en het actief burgerschap van jonge mensen dient te bevorderen. Gelet op de doelstellingen van het Europees vrijwilligersnetwerk vraagt de ACVZ zich af of het een logische keuze is om scholieren van de werking van de richtlijn uit te sluiten.

Vrijwilligers

Met betrekking tot vrijwilligers is in het ontwerpbesluit niet gemotiveerd waarom dit wordt beperkt tot vrijwilligers in het kader van Europees vrijwilligerswerk.

Au-pairs

Met betrekking tot au-pairs is kennelijk geoordeeld dat de nationale voorwaarden voldoende zijn en er geen behoefte bestaat om aanvullende voorwaarden te stellen zoals vastgelegd in artikel 16 van de richtlijn. Het verdient aanbeveling dit duidelijker tot uitdrukking te laten komen in het ontwerpbesluit.

5. Korte termijn mobiliteit van onderzoekers en de mobiliteit van studenten

De artikelen 28 en 31 van de richtlijn hebben respectievelijk betrekking op de korte termijn mobiliteit van onderzoekers en de mobiliteit van studenten. Onderzoekers die houder zijn van een door de eerste lidstaat afgegeven geldige vergunning hebben het recht om – binnen een periode van 360 dagen per lidstaat – ten hoogste 180 dagen in een onderzoeksinstelling in een of meerdere tweede lidstaten te verblijven om een deel van hun onderzoek aldaar uit te voeren. De tweede lidstaat kan verlangen dat de onderzoeker, de onderzoeksinstelling in de eerste lidstaat of de onderzoeksinstelling in de tweede lidstaat de bevoegde instanties van de eerste en de tweede lidstaat in kennis stelt van het voornemen van de onderzoeker om een deel van zijn onderzoek in de onderzoeksinstelling in de tweede lidstaat uit te voeren. De tweede lidstaat kan binnen 30 dagen na ontvangst van de volledige kennisgeving bezwaar maken tegen de mobiliteit

van de onderzoeker naar zijn grondgebied. Nadat de bezwaartermijn (ongebruikt) is verstreken kan de tweede lidstaat - op grond van het tiende lid van artikel 28 van de richtlijn - een document aan de onderzoeker afgeven waaruit blijkt dat hij het recht heeft op zijn grondgebied te verblijven en de rechten te genieten waarin de richtlijn voorziet. Artikel 31 tiende lid kent een soortgelijke bepaling voor studenten.

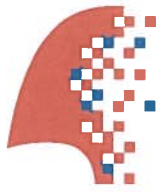
De wetgever heeft ervoor gekozen om niet te voorzien in een regeling die strekt tot de afgifte van documenten aan onderzoekers/studenten. Het gevolg van deze keuze is dat onderzoekers/studenten in een zwakke bewijsrechtelijke positie verkeren. Zo lopen zij het risico dat zij bij een controle door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet kunnen aantonen dat zij gerechtigd zijn om onderzoek te doen dan wel te studeren in de tweede lidstaat. Dit kan leiden tot de oplegging van een boete in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, die alleen door het voeren van een bestuursrechtelijke procedure ongedaan kan worden gemaakt. De adviescommissie is van oordeel dat dit soort risico's eenvoudig kan worden voorkomen door een lid toe te voegen aan artikel 4.47 Vb 2000, waarin wordt bepaald dat na het verstrijken van de bezwaartermijn aan de onderzoeker/student een document wordt afgegeven waaruit de rechten van betrokkene blijken.

De ACVZ adviseert om een dergelijke bepaling in de Nederlandse regelgeving op te nemen.

6. Gelijke behandeling

In de transponeringstabel wordt bij het derde en vierde lid van artikel 22, dat betrekking heeft op gelijke behandeling, verwezen naar het eerste lid van artikel 22. In dat kader wordt verwezen naar artikel 12 van richtlijn 2011/98/EG. Artikel 12 is van toepassing op werknemers. Het derde lid van artikel 22 heeft betrekking op stagiairs, vrijwilligers en au-pairs die geacht worden in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan. Het vierde lid van artikel 22 heeft betrekking op stagiairs, vrijwilligers en au-pairs die worden geacht in de betrokken lidstaat geen arbeidsverhouding te zijn aangegaan. Aangezien het vierde lid geen betrekking heeft op werknemers lijkt ten aanzien van dit lid ten onrechte te worden verwezen naar artikel 12 van richtlijn 2011/98/EG.

De adviescommissie geeft in overweging om de motivering ten aanzien van het vierde lid van artikel 22 te wijzigen.



7. Tot slot

Samengevat doet de ACVZ in dit advies de volgende aanbevelingen:

- Motiveer afdoende waarom er een onderscheid wordt gemaakt tussen MBO-stages en stages in het hoger onderwijs;
- Motiveer waarom facultatieve bepalingen niet zijn geïmplementeerd;
- Neem in het Vreemdelingenbesluit op dat na het verstrijken van de bezwaartermijn aan de onderzoeker/student een document wordt afgegeven waaruit de rechten van betrokkene blijken;
- Wijzig in de transponeringstabel de motivering met betrekking tot het vierde lid van artikel 22 van de richtlijn.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

mr. J.N.M. Richelle
Voorzitter

mr. W.N. Mannens
Secretaris