
458

Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PbEU L 375)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 10 juli 2006, nr. 5430763/06/6;

Gelet op de artikelen 14, tweede en derde lid en 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 24 augustus 2006 nr. W03.06.0284/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 september 2006 nr. 5442567/06/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 3.41, wordt een nieuw artikel ingevoegd luidende:

Artikel 3.41a

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Wet, onder een beperking verband houdend met het volgen van studie als bedoeld in artikel 3.41.

B

In artikel 3.57 vervalt de zinsnede «, behoudens artikel 3.68,».

C

Artikel 3.68 vervalt.

ARTIKEL II

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 oktober 2006

Beatrix

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Uitgegeven de *tiende* oktober 2006

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Algemeen

1. Inleiding

Op 13 december 2004 is de Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PbEU L375) gepubliceerd. Onderhavig besluit strekt tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) aan deze richtlijn. Voor het overige vindt implementatie van de richtlijn plaats door middel van aanpassingen van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000).

2. De richtlijn

De richtlijn voorziet in het vaststellen van minimumnormen voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk. De richtlijn bevat daartoe merendeels facultatieve bepalingen, dat wil zeggen dat het aan de lidstaten wordt overgelaten of zij gebruik maken van de mogelijkheid om deze te implementeren. De juridische basis van de richtlijn is artikel 63, aanhef en derde lid, onder a, en vierde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Trb. 1957, 74 en 91. De richtlijn is één van de Gemeenschapsinitiatieven inzake de harmonisatie van de nationale wetgevingen inzake de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen, overeenkomstig het streven van de Europese Raad in Tampere in 1999. Voorts past de richtlijn in één van de doelstellingen van de Gemeenschap om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken. De bevordering van de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Gemeenschap willen komen is een essentieel onderdeel van deze strategie.

In hoofdstuk I van de richtlijn zijn het doel, de definities en de werkingssfeer van de richtlijn omschreven. De richtlijn geldt voor onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te mogen studeren. Daarnaast mogen de lidstaten ook besluiten deze richtlijn te laten gelden voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten (artikel 3). De richtlijn laat onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de personen die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen (artikel 4). Er is derhalve sprake van minimum-harmonisatie.

Hoofdstuk II van de richtlijn bevat de voorwaarden voor toelating. Onderdanen van derde landen die toegelaten wensen te worden in het kader van studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde stage of vrijwilligerswerk dienen te voldoen aan een aantal algemene voorwaarden (artikel 6), waaronder het paspoortvereiste, en het beschikken over een ziektekostenverzekering. Voorts mogen zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde. Tevens worden in de richtlijn (artikel 7) specifieke voorwaarden voor studenten gesteld. Zo dienen deze te zijn aangenomen door een instelling voor hoger onderwijs om daar een studieprogramma te volgen en dienen zij te kunnen aantonen dat zij beschikken over voldoende middelen van bestaan. Indien de lidstaat dat vereist, dienen zij te bewijzen dat zij beschikken over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma dat zij volgen. Ook bevat de richtlijn bepalingen om de mobiliteit van studenten te vergemakkelijken (artikel 8). Indien een lidstaat

¹ Het onderhavige besluit strekt tot implementatie van de richtlijn 2004/114/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende de voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk (PbEG L375). De uiterste datum waarop implementatie moet zijn geschied is 12 januari 2007. Als bijlage bij deze nota van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

ertoe overgaat om de richtlijn ook van toepassing te verklaren op vrijwilligers, onbezoldigde stagiairs en scholierenuitwisseling, worden in de richtlijn (artikelen 9 tot en met 11) specifieke voorwaarden gesteld aan de toelating van deze categorieën derdelanders.

Hoofdstuk III van de richtlijn stelt regels omtrent de verblijfstitels. Ingevolge artikel 12 van de richtlijn dient een verblijfstitel te worden afgegeven aan de student voor ten minste één jaar met de mogelijkheid van verlenging zolang de houder ervan blijft voldoen aan de gestelde voorwaarden. De artikelen 13 tot en met 15 van de richtlijn zien op de verblijfstitels voor scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers. Op grond van de richtlijn kan een verblijfstitel worden ingetrokken onder de voorwaarden genoemd in artikel 16 van de richtlijn. Het betreft hier frauduleus handelen, niet voldoen aan de voorwaarden of redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid of volksgezondheid.

In hoofdstuk IV van de richtlijn (artikel 17) worden de economische activiteiten van studenten geregeld. Hoofdstuk V van de richtlijn bevat normen met betrekking tot de procedure en de doorzichtigheid (artikel 18). In artikel 19 is de mogelijkheid van een verkorte toelatingsprocedure voor studenten neergelegd. Tot slot bevat de richtlijn in hoofdstuk VI een aantal bepalingen om de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn te verzekeren.

3. Implementatie van de richtlijn

Algemeen

De richtlijn definieert wie in aanmerking komt om toegelaten te worden tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren. Als student wordt in artikel 2, onderdeel b, van de richtlijn gedefinieerd: onderdaan van een derde land die door een hoger onderwijsinstelling is aangenomen en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen die wordt afgesloten met een door de lidstaat erkend getuigschrift van hoger onderwijs, waaronder een diploma, titel of doctoraal niveau aan een hogeronderwijsinstelling, en eventueel is voorafgegaan aan door een opleiding ter voorbereiding op dergelijk onderwijs overeenkomstig de nationale wetgeving.

De richtlijn heeft – vertaald in het Nederlandse systeem – betrekking op de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, die ingevolge artikel 3.41 van het Vb 2000 onder een beperking verband houdende met het volgen van studie wordt verleend. Voor het overgrote deel hebben de bepalingen van de richtlijn geen gevolgen voor het bestaande stelsel inzake de toelating voor studiedoeleinden, nu deze overeenkomen met bestaande wet- en regelgeving. Veel van de vereisten en waarborgen in de richtlijnartikelen zijn terug te voeren op de Vw 2000 (met name artikelen 16, 18, 19, 22 en 25 van de Vw 2000) en het Vb 2000 (met name de artikelen 3.41 en 3.42 en 3.57) en de onderliggende regelgeving. Ook biedt de Wet arbeid vreemdelingen (inclusief onderliggende wet- en regelgeving) in een aantal gevallen een afdoende basis.

Enkele bepalingen van de richtlijn leiden echter wel tot wijziging van de huidige wet- en regelgeving. De artikelen 6, eerste lid, onder a en 12, eerste lid, van de richtlijn, op grond waarvan ten minste een reisdocument wordt verlangd dat geldig is voor de duur van het geplande verblijf, brengen een wijziging van het Vb 2000 mee. Ingevolge artikel 3.68 Vb 2000 wordt nu nog een maand extra geldigheidsduur van het reisdocument verlangd. Dit artikel zal worden geschrapt. Voorts wordt artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten de toelatingsprocedure vergemakkelijken voor derdelanders die deelnemen aan communautaire programma's ter bevordering van de mobiliteit naar

of binnen de Europese Unie, geïmplementeerd in het Vb 2000. Het huidige wettelijk kader voorziet hier niet in.

Facultatieve bepalingen

Een groot deel van de bepalingen in de richtlijn is facultatief, hetgeen inhoudt dat de toepassing ervan wordt overgelaten aan de lidstaten. Eén van deze bepalingen wordt geïmplementeerd. Het betreft artikel 19 van de richtlijn dat ziet op de verkorte toelatingsprocedure. Het Nederlandse systeem kent een verkorte toelatingsprocedure op (onder meer) het gebied van studie. Deze procedure is nu nog geregeld in beleidsregels (hoofdstuk B1/1.3 Vc 2000), maar wordt overgeheveld naar een algemeen verbindend voorschrift (Vb 2000 en VV 2000). Het uitgangspunt (ingevolge rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen) dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader – het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen – dwingt hiertoe.

Voor het overige wordt van de facultatieve bepalingen van de richtlijn geen gebruik gemaakt. Het betreft allereerst artikel 3 van de richtlijn op grond waarvan lidstaten mogen besluiten om deze richtlijn te laten gelden voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholieren-uitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten, alsmede de richtlijnartikelen 9 tot en met 11 en 14 tot en met 16 die specifieke voorwaarden bevatten voor deze categorieën vreemdelingen.

Nederland kent geen specifiek toelatingsbeleid voor uitwisselings-scholieren. Nederland kent beleid inzake uitwisseling (artikelen 3.44 en 3.45 Vb 2000), maar de doelgroep is een andere dan die van de richtlijn. In het Nederlandse beleid ligt het accent niet op het volgen van voortgezet onderwijs, maar op culturele uitwisseling. Voorts zijn er vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen signalen dat er in Nederland behoefte zou zijn aan dergelijk programma. Gelet hierop is ervoor gekozen om de richtlijn op dit punt niet te implementeren.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de categorie vrijwilligers. Nederland kent geen toelatingsbeleid voor vrijwilligers. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is besloten om de richtlijn op dit punt niet te implementeren. Indien de richtlijn wel zou worden geïmplementeerd zou de deur worden opengezet voor de toelating van een categorie derdelanders waarop nauwelijks (toe)zicht is. Voorts zullen vrijwilligers veelal niet zelfstandig beschikken over voldoende inkomsten voor hun levensonderhoud, nu zij voor de verrichte arbeid geen loon krijgen.

Nederland kent wel wet- en regelgeving inzake de toelating van onbezoldigde stagiaires (artikel 3.39 Vb 2000). Op grond van de huidige Nederlandse regelgeving is een tewerkstellingsvergunning hierbij een vereiste. De richtlijn (artikel 10) laat het niet toe om aan deze vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning te vragen. Indien de richtlijn geïmplementeerd zou worden wordt het werkgevers gemakkelijk gemaakt om goedkope arbeidskrachten naar Nederland te halen en neemt het risico op fraude toe. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er daarom voor gekozen om de richtlijn op dit punt niet te implementeren.

De voorwaarde dat voor toelating een bewijs van toestemming van de ouders verplicht is (artikel 6, eerste lid, onder b) wordt evenmin geïmplementeerd. Dit is een voorwaarde die op grond van de huidige wet- en regelgeving niet wordt gesteld. Gelet op het feit dat het in het kader van toelating voor studie in de regel zal gaan om personen van achttien jaar en ouder zal gaan, is hier ook geen aanleiding voor. De eis dat een bewijs van betaling moet worden overgelegd (artikel 6, eerste lid, onder e) komt

evenmin voor implementatie in aanmerking. Dit is in het Nederlandse systeem niet aan de orde, omdat op het moment dat de aanvraag wordt ingediend leges verschuldigd zijn. Als deze leges niet worden betaald, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De richtlijn biedt de lidstaten te mogelijkheid om de student te vragen te bewijzen dat deze beschikt over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma dat wordt gevolgd (artikel 7). In het huidige Nederlandse wettelijke kader wordt geen taalvereiste als toelatingsvoorwaarde gesteld. Gelet hierop is ervoor gekozen om dit artikel niet te implementeren. Overigens is per 1 mei 2006 een gedragscode internationale studenten in het Nederlands hoger onderwijs in werking getreden. Hierbij zijn naast de koepelorganisaties, de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Justitie en van Buitenlandse Zaken betrokken. De gedragscode verplicht onderwijsinstellingen ertoe voorafgaand aan de toelating tot de opleiding te controleren of de internationale student voldoet aan onder meer de voor de opleiding vereiste taalvaardigheid.

Evenmin wordt uitvoering gegeven aan de voorwaarden dat een bewijs van betaling van het door de instelling gevraagde inschrijfgeld wordt overgelegd, nu dit vereiste niet wordt gesteld in de huidige wet- en regelgeving. Artikel 7, tweede lid, van de richtlijn, waarin een koppeling tussen de inschrijving bij een instelling en de ziektekostenverzekering wordt gelegd, wordt niet geïmplementeerd, nu Nederland dit systeem niet kent.

Ook de bepaling dat indien de student onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie zijn verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of niet verlengd (artikel 12, tweede lid, onder b) wordt niet geïmplementeerd. Voorzover de vreemdeling niet meer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend, omdat hij zich uitschrijft als student kan dit aanleiding zijn om de verblijfsvergunning in te trekken dan wel niet te verlengen op grond van de artikelen 18, eerste lid, onder f, en 19 Vw 2000. In het Nederlandse systeem is het echter niet zo dat als de studiepunten niet worden gehaald, het verblijf wordt beëindigd. Wel kan in dat geval het instellingsbestuur van de instelling waar de student staat ingeschreven een bindend studieadvies geven. De student zal dan niet verder kunnen studeren aan de instelling, hetgeen een grond vormt voor intrekking van de verblijfsvergunning. Als de student de studie beëindigt (en de instelling beschouwt de studie als beëindigd) dan meldt de instelling dat ingevolge de gedragscode aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Tot slot wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in het eerste jaar van verblijf geen arbeid toe te staan. Op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving is het toegestaan om in het eerste jaar van verblijf arbeid te verrichten.

4. Kosten/bestuurlijke lasten

Nu bij de implementatie van deze richtlijn zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande wet- en regelgeving zullen, ligt het niet in de verwachting dat dit bestuurlijke lasten met zich brengt.

Uit het besluit vloeien geen administratieve lasten voort voor het bedrijfsleven en/of de burger. Het besluit is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft besloten, gegeven de selectiecriteria, geen advies uit te brengen over het besluit.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel a

Dit artikel strekt tot implementatie van de artikelen 6, tweede lid, en 19 van de richtlijn, die zien op het vergemakkelijken van de procedure bij toelating in het kader van studie en de deelname aan communautaire programma's. Daartoe wordt in Vb 2000 een nieuw artikel 3.41a ingevoegd, dat een grondslag biedt om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de behandeling van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens studiedoeleinden. Op grond hiervan kan de verkorte toelatingsprocedure nader worden uitgewerkt in het VV 2000, waarbij (deels) overheveling zal plaatsvinden van de bepalingen uit hoofdstuk B1/1.3 van de Vc 2000, waar de verkorte toelatingsprocedure nu nog geregeld is.

Artikel I, onderdelen b en c

Artikel I, onderdelen b en c, geeft uitvoering aan de artikelen 6, eerste lid, onder a en 12, eerste lid, van de richtlijn. Deze richtlijnbevestigingen vereisen ten minste een reisdocument dat geldig is voor de duur van het geplande verblijf. Ingevolge artikel 3.68 van het Vb 2000 wordt nu nog een maand extra geldigheidsduur van het reisdocument verlangd. Op grond van voornoemde richtlijnbevestigingen is dit niet langer mogelijk. Gelet hierop wordt dit artikel geschrapt. In verband met het vervallen van artikel 3.68 van het Vb 2000 wordt artikel 3.57 van het Vb 2000, dat een verwijzing naar dit artikel bevat, tevens gewijzigd in onderdeel b.

Artikel II

Het besluit voorziet in zijn eigen inwerkingtreding. Het is niet nodig geacht om een overgangsbepaling op te nemen met betrekking tot de wijziging van de geldigheidsduur van het reisdocument, nu de hoofdregel van artikel 3.103 van het Vb 2000 (de aanvraag wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is) van toepassing is.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Richtlijn (art.)	Nieuwe regelgeving (art.)	Bestaande regelgeving (art.)
1, 2, 3, 4, 5	–	–
6, eerste lid, onder a	3.68 Vb 2000 geschrapt	3.68 Vb 2000, 3.102 Vb 2000
6, eerste lid, onder b	–	–
6, eerste lid, onder c	–	16 Vw 2000, 3.7. Vb 2000
6, eerste lid, onder d	–	16, eerste lid, onder d Vw 2000
6, eerste lid, onder e	–	–
6, tweede lid	3.41a Vb 2000	B1/1.3 Vc 2000
7, eerste lid, onder a	–	3.41, onder a en b Vb 2000
7, eerste lid, onder b	–	16 Vw 2000 juncto 3.42 Vb 2000
7, eerste lid, onder c	–	–
7, eerste lid, onder d	–	–
7, tweede lid	–	–
8, eerste lid, onder a	–	25 Vw 2000
8, eerste lid, onder b en c	–	–
8, tweede lid	–	–
8, derde lid	Vc 2000	–
9, 10, 11	Facultatieve bepalingen. Niet geïmplementeerd.	–
12, eerste lid	3.68 Vb 2000 geschrapt	3.57 Vb 2000, 3.68 Vb 2000
12, tweede lid, onder a	–	18, eerste lid, onder g, Vw 2000, 19 Vw 2000
12, tweede lid, onder b	–	–
13, 14, 15	Facultatieve bepalingen. Niet geïmplementeerd.	–
16, eerste lid	–	18, eerste lid, onder c en f, Vw 2000, 19 Vw 2000
16, tweede lid	–	18, eerste lid, onder e, Vw 2000, 19 Vw 2000
17, eerste tot en met vierde lid	–	Wet Arbeid Vreemdelingen
18, eerste lid	–	24 Vw 2000
18, tweede lid	–	4:5 Awb, 4:15 Awb
18, derde lid	–	–
18, vierde lid	–	8:1 Awb
19	3.41a Vb 2000, VV 2000	B1/1.3 Vc 2000
20	–	24 Vw 2000, 3.44 Vb 2000
21, 22, 23, 24, 25, 26	–	–