

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.212 van 19 oktober 2010
in de zaak A. 190.709/XII-5653**

In zake: Victoriya KHOLBABAYEVA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Lachaert
kantoor houdend te Merelbeke
Hundelgemsesteenweg 166, bus 5-6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 december 2008, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing dd. 16/10/2008 van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen, [...] houdende de niet academische erkenning van een buitenlands hoger onderwijs diploma, in casu het Oekraïense diploma Doctor in de Medische Wetenschappen in Microbiologie, op 21/05/1998 uitgereikt door de Odessa State ‘I.I. Mechni...ov University’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2010.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anne-Mieke De Decker, die loco advocaat Patrick Lachaert verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Marleen Broucke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 8 juli 2008 dient verzoekster bij NARIC-Vlaanderen een aanvraag in voor de academische erkenning van haar in 1998 bij de Hoogste Doctoraatscommissie van de republiek Oekraïne behaalde diploma van doctor in de medische wetenschappen in microbiologie.

Op 19 augustus 2008 verzoekt NARIC-Vlaanderen de decanen van de betrokken faculteiten van de Katholieke Universiteit Leuven, de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel om advies uit te brengen over de gelijkwaardigheid van het Oekraïense diploma met de Vlaamse graad van “doctor in de biomedische wetenschappen”.

In ondergeschikte orde wordt gevraagd de eventuele niveaugelijkwaardigheid met de Vlaamse graad van “doctor” en de gelijkstelling met de Vlaamse graad van “licentiaat in de Biomedische Wetenschappen” (studiegebied: biomedische wetenschappen) na te gaan.

3.2. Bij schrijven van 1 september 2008 adviseert de Vrije Universiteit Brussel geen volledige gelijkwaardigheid met de Vlaamse academische graad van

doctor in de biomedische wetenschappen toe te staan. Als reden wordt hierbij opgegeven :

“Op advies van prof. Dr. C. Van Schravendijk kan er geen gelijkwaardigheid toegekend worden, daar zij geen 3 auteurschappen in internationale peer-reviewed tijdschriften heeft. Daarnaast leunen haar bekwaamheden meer aan tegen de (bio)ingenieurs en niet in onze sector”.

Overigens wordt ook over de niveaugelijkwaardigheidserkenning met de Vlaamse academische graad van doctor en de volledige gelijkwaardigheidserkenning met de Vlaamse graad van licentiaat in de biomedische wetenschappen ongunstig geadviseerd.

Bij brief van 15 september 2008 deelt de K.U. Leuven mee dat de faculteit geneeskunde positief adviseert voor doctor in de biomedische wetenschappen indien de instelling in Oekraïne van gekend internationaal niveau is.

Als bijlage voegt zij aan haar schrijven het advies van de onderzoeksdirecteur biomedische wetenschappen toe, waarin wordt gesteld :

“Hierbij moeten twee kanttekeningen gemaakt worden. Voor de graad van doctor vragen we aan de K.U. Leuven een publicatie in een internationaal tijdschrift (ISI). De publicaties van Victoriya Kholbabayeva zijn lokale publicaties welke niet aan dit criterium voldoen. Er wordt deelname aan een internationaal congres gevraagd. Het curriculum vermeld[t] enkel de deelname aan een nationaal congres.

Het is duidelijk dat Victoriya Kholbabayeva met het diploma dat ze nu heeft in de wetenschappelijke wereld zou erkend worden als PhD (doctor). De waarde van de titel hangt af van het niveau van de instelling waar deze titel behaald werd en van de elementen van de opleiding. De afwezigheid van internationale publicaties zou daar als een negatief punt beschouwd worden.

Samengevat menen wij dat de opleiding vormelijk en inhoudelijk overeenstemt met de Vlaamse doctoraatsopleiding. In de wetenschappelijke wereld zou dit echter niet als een sterk curriculum beschouwd worden omwille van de afwezigheid van internationale publicaties.

Het belangrijkste element dat ontbreekt voor een finaal advies is de inschatting van het niveau van de instelling. Indien het hier gaat om een instelling van gekend internationaal niveau is mijn advies positief.

Ik ben echter niet in staat om het internationale niveau van de instelling die het diploma uitreikte, in te schatten”.

Ten slotte brengt de Universiteit Gent op 9 oktober 2008 een negatief advies uit :

“Een doctoraat dat wordt afgeleverd in de Biomedische Wetenschappen door de Universiteit Gent - Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen dient minstens te voldoen aan volgende criteria:

- het origineel onderzoekswerk dient te resulteren in minstens twee originele publicaties die worden gepubliceerd in internationale tijdschriften met een peer review systeem (zogenaamde A1 - publicaties). De doctoranda/us dient eerste auteur te zijn van de publicaties.

Omdat het werk dat Mevr. Victoriya KHOLSABAYEVA voorlegt geenzins voldoet aan deze minimale criteria, kan er geen gelijkwaardigheid worden gegeven met ons diploma van Doctor in de biomedische Wetenschappen”.

3.3. Bij schrijven van 16 oktober 2008 wordt de thans bestreden beslissing aan verzoekster medegedeeld en dit in de navolgende bewoordingen :

“Op basis van de schriftelijk gemotiveerde adviezen van de geconsulteerde universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap wordt uw Oekraïense diploma “doctor in de Medische Wetenschappen in Microbiologie” op 21 mei 1998 uitgereikt door de Odessa State ‘I.I. Menikov’ University, niet als volledig gelijkwaardig erkend met de Vlaamse graad van “doctor in de biomedische wetenschappen”.

Deze negatieve beslissing is als volgt gemotiveerd aan de hand van de criteria bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992:

- het doctoraat voldoet niet aan volgende criteria: het origineel onderzoekswerk dient te resulteren in minstens twee originele publicaties die worden gepubliceerd in internationale tijdschriften met een peer review systeem (zogenaamde A1 - publicaties). De doctoranda/us dient eerste auteur te zijn van de publicaties. Uw publicaties zijn lokale publicaties welke niet aan dit criterium voldoen. U hebt ook niet deelgenomen aan een internationaal congres;
- het niveau van de onderwijsinstelling kan ook niet ingeschat worden.

U kunt zich rechtstreeks wenden tot één van de Vlaamse universiteiten (zie brochure) om na te gaan voor welke ontbrekende opleidingsonderdelen u moet slagen om de beoogde graad te behalen”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is geput uit de schending van het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992 houdende vaststelling van de voorwaarden tot en van de procedure van de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van

buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften met de diploma's van de academische graden met uitzondering van de academische graden van de eerste cyclus.

Verzoekster merkt op dat artikel 4 van voornoemd besluit de criteria omschrijft die in aanmerking moeten worden genomen bij de vergelijking van de diploma's en opleidingen. Het eerste motief dat aan de bestreden beslissing ten grondslag ligt -namelijk minstens twee originele publicaties gepubliceerd in internationale tijdschriften met een peer review systeem voorleggen en deelgenomen hebben aan een internationaal congres- kan volgens haar niet in artikel 4 van het besluit worden teruggevonden. Gesteld nog dat dit motief ingepast zou kunnen worden in het aldaar vermelde "de essentiële onderdelen van de opleiding, inclusief stages, praktijkopleidingen, scripties en eindverhandeling", dan stelt de NARIC-invulling van dit criterium volgens verzoekster strengere eisen aan buitenlandse dan aan Vlaamse doctoraten of doctorandi.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster hieraan toe dat essentiële elementen van de onderwijsorganisatie overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet door de decreetgever moeten worden bepaald, zodat het criterium te beschikken over A1 publicaties enkel bij decreet kan worden opgelegd.

Beoordeling

5. De artikelen 2 tot 4 van het aangevoerde besluit luiden :

"Art. 2. - Bij gebreke van algemene maatregelen inzake gelijkwaardigheid bedoeld in artikel 60, eerste lid van het decreet, kan de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs of zijn gemachtigde, de volledige gelijkwaardigheid erkennen van buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften met de diploma's van academische opleidingen van de tweede cyclus en van voortgezette academische opleidingen.

Art. 3. - De Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs of zijn gemachtigde neemt de individuele beslissingen inzake gelijkwaardigheid na raadpleging van het Centrum voor verstrekking van informatie over de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken door de Lidstaten opgericht in het kader van de resolutie van de Raad en van de Ministers van Onderwijs op 9 februari 1976 in het kader van de Raad van de Europese Gemeenschappen bijeen (NARIC-centrum) en na gemotiveerd advies van tenminste twee universiteitsbesturen die de overeenstemmende opleiding organiseren. Indien slechts één universiteit de betreffende opleiding aanbiedt, dan na gemotiveerd advies van het universiteitsbestuur.

Indien het advies niet binnen een termijn van veertig dagen werd gegeven, te rekenen vanaf de datum van de verzending van de adviesaanvraag, dan wordt het advies geacht te zijn gegeven. Het advies van de universiteitsbesturen is niet

vereist wanneer het betrokken buitenlandse diploma of studiegetuigschrift tenminste tweemaal als gelijkwaardig werd erkend en de essentiële onderdelen van het opleidingsprogramma ongewijzigd zijn gebleven.

Art. 4. - Bij de vergelijking en de waardering van buitenlandse opleidingen en diploma's neemt de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs of zijn gemachtigde inzonderheid de volgende criteria in aanmerking:

- de kenmerken en de structuur van het betreffende buitenlandse onderwijssysteem;
- het niveau van de instelling;
- het niveau van de opleiding;
- de essentiële onderdelen van de opleiding, inclusief stages, praktijkopleidingen, scripties en eindverhandeling;
- de studieomvang van de opleiding;
- de toegang tot de opleiding;
- de professionele erkenning van de opleiding in het land van herkomst;
- het bezit van relevante beroepservaring".

6. De in artikel 4 van het besluit opgesomde criteria die bij het onderzoek door de minister of zijn gemachtigde in aanmerking zijn te nemen vormen, gelet op het woord "inzonderheid", een exemplatieve lijst die bijgevolg niet uitsluit dat ook andere, vanzelfsprekend voor de beoordeling passende criteria worden gehanteerd.

Het is dus zonder veel relevantie of de vereiste van internationale A1 publicaties al dan niet omvat is in het criterium "de essentiële onderdelen van de opleiding, inclusief stages, praktijkopleidingen, scripties en eindverhandeling" of in een van de andere met name genoemde criteria. Het volstaat integendeel om vast te stellen dat de geconsulteerde universiteiten hoe dan ook alle drie in mindere of meerdere mate met dergelijke publicaties rekening houden bij het uitreiken van een Vlaams diploma van doctor in de biomedische wetenschappen. Blijkens de door verzoekster niet weerlegde adviezen eist Brussel (VUB) drie auteurschappen in internationale peer-reviewed tijdschriften, Leuven (KUL) verlangt van haar studenten er zo één, maar dan wel in combinatie met een deelname aan een internationaal congres, Gent (UG) wil het onderzoek zien resulteren in minstens twee A1 publicaties. Verzoekster kan de Raad van State er in die omstandigheden niet toe brengen om de vereiste van internationale A1 publicaties een irrelevant criterium voor de waardering van de betrokken graad te noemen, en evenzeer is hiermee gebleken dat de beweerde ongelijke behandeling van buitenlandse studenten zonder feitelijke grondslag is. Rekening houdend met de autonomie van de universiteiten gaat het grondwettelijk legaliteitsbeginsel ook niet zover dat de universiteiten geen vrijheid wordt gelaten bij het vastleggen van het onderwijsprogramma en, te dezen, om het op die wijze in te vullen dat bij een doctoraatsstudie

in de biomedische wetenschappen de diplomering onderworpen is aan bepaalde minimumvereisten op het vlak van publicaties.

7. De bevoegde minister of zijn gemachtigde beschikt over een discretionaire bevoegdheid om tot een beredeneerde en gemotiveerde beslissing te komen, aan de hand van de ingewonnen universitaire adviezen en in aanmerking nemend de relevante criteria waarover zonet is uitgelegd dat het besluit van 14 oktober 1992 niet uitsluit dat nog andere dan de in artikel 4 opgesomde relevante criteria worden gehanteerd.

De aanvraag van verzoekster is afgewezen wegens (a) geen twee originele publicaties in internationale tijdschriften met een peer review systeem (A1-publicaties), (b) geen deelname aan een internationaal congres, en (c) het niveau van de onderwijsinstelling kan niet worden ingeschat.

Waar verzoekster tegen motief (c) in het geheel geen weerwerk biedt, betwist zij de waarde of zelfs het decisief karakter dat in haar nadeel aan de criteria (a) en, in minder mate (b), wordt gegeven.

Nochtans is zo-even vastgesteld dat de “publicatievoorwaarde” feitelijk in de drie geraadpleegde universiteiten als een medebepalend criterium voor het behalen van een doctoraat in de biomedische wetenschappen wordt gehanteerd, zodat de minister zijn beoordelingsvrijheid niet te buiten gaat door zijn weigering mede op het niet vervuld zijn van deze voorwaarde, in samenhang met de twee andere niet bekritiseerde motieven, te steunen.

8. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel voert verzoekster het ontbreken van decretale grondslag aan van het voormeld besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992. Zij stelt dat artikel 60, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse gemeenschap, dat de decretale grondslag is voor het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992, bij het

decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen werd opgeheven en dat het decreet van 4 april 2003 een aantal nieuwe bepalingen inzake de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's en getuigschriften creëert, artikelen die de toepassing van de Conventie van Lissabon van 11 april 1997 in het vooruitzicht stellen. Voor de gelijkwaardigheidstoets dient dan ook volgens verzoekster artikel VI.1 van deze Conventie toegepast te worden.

Beoordeling

10. Vooraf dient te worden opgemerkt dat het verdrag van 11 april 1997 inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio -of de Conventie van Lissabon- door België geratificeerd is op 22 juli 2009 en in werking getreden op 1 september 2009, dit is nadat de thans bestreden beslissing werd genomen. Er hoeft dan ook geen verdere aandacht aan te worden besteed.

11. Artikel 60, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991, dat de rechtsgrond vormde voor het besluit van 14 oktober 1992, is inderdaad opgeheven bij artikel 122, § 2, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Dit verhindert niet dat een nieuwe decreetsbepaling substitutie van rechtsgrond aan het besluit kan verlenen.

12. Thans bepalen de artikelen 87 tot 89bis van het decreet van 4 april 2003 met betrekking tot de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's:

“Art. 87. - § 1. De Vlaamse regering legt na advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad de algemene gelijkwaardigheid vast van de diploma's van hoger onderwijs, afgegeven in een land waar de Conventie betreffende de erkenning van diploma's van hoger onderwijs in de Europese regio opgemaakt in Lissabon op 11 april 1997 van toepassing is, met de overeenstemmende diploma's en graden van het hoger onderwijs afgegeven in de Vlaamse Gemeenschap. Het advies slaat op de vraag of er in die landen een gelijkwaardig systeem van kwaliteitszorg met inbegrip van gelijkwaardige beoordelingskaders operationeel is. Het advies wordt geacht gegeven te zijn indien het niet binnen de door de Vlaamse regering bepaalde termijn werd verstrekt.

§ 2. De Vlaamse regering kan na advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en van de Vlaamse Hogescholenraad de algemene gelijkwaardigheid met de in dit decreet bepaalde graden vastleggen van studiebewijzen afgegeven in een

ander land dan bedoeld in § 1. Het advies wordt geacht te zijn gegeven indien het niet binnen de door de Vlaamse regering bepaalde termijn werd verstrekt.

Art. 88. - De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden en de procedure tot de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van studiebewijzen die niet in een besluit zoals bedoeld in artikel 87 zijn opgenomen met de in dit decreet bepaalde graden.

Art. 89. - De Vlaamse Regering kan de gelijkwaardigheid bepalen van de kwalificaties en de specificaties van de bachelors- en mastersdiploma's uitgereikt in de Franse Gemeenschap *c.q.* door de Koninklijke Militaire School te Brussel met de kwalificaties en de specificaties van de bachelors- en mastersdiploma's uitgereikt in de Vlaamse Gemeenschap.

Art. 89bis. - § 1. Voor de studiebewijzen die voorkomen in het hogeronderwijsregister van een partij bij het internationaal verdrag houdende aanwijzing van een Accreditatieorgaan, worden de gelijkwaardige Vlaamse studiebewijzen vastgelegd.

De gelijkwaardigheden worden vastgelegd in een bij besluit van de Vlaamse regering vastgestelde equivalentielijst.

De Vlaamse regering bepaalt de procedurele en methodologische regelen volgens dewelke de equivalentielijst wordt ontwikkeld.

§ 2. In afwachting van de vaststelling van de equivalentielijst of in afwachting van de opname van een bepaald studiebewijs in de equivalentielijst, worden de gelijkwaardigheden vastgesteld overeenkomstig de overige artikelen van deze afdeling”.

13. Daargelaten of de Conventie van Lissabon in Oekraïne al van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, betoogt verzoekster niet dat door de Vlaamse regering aan artikel 87 van het decreet reeds uitvoering is gegeven en dat, met andere woorden, de Vlaamse regering reeds de algemene gelijkwaardigheid heeft vastgelegd van de in Oekraïne afgeleverde diploma's van hoger onderwijs.

Zolang een dergelijk besluit in de zin van artikel 87 ontbreekt, is de enige mogelijkheid voor een belanghebbende, zoals verzoekster, om de volledige gelijkwaardigheid van haar diploma erkend te zien worden, de procedure bedoeld bij artikel 88 van het decreet van 4 april 2003. Dit artikel dan weer, mag als nieuwe rechtsgrond voor het besluit van 14 oktober 1992 begrepen worden.

14. Het middel faalt.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 oktober 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Bontinck

Dierk Verbiest