

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.125/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 mei 2004 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de opmaak, de actualisering en het beheer van het hoger onderwijsregister", heeft op 27 mei 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 64 van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Het belast de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie met de opmaak en de actualisering van het Hoger Onderwijsregister, en bepaalt hoe de noodzakelijke gegevens moeten worden meegedeeld en geactualiseerd.

2.1. Artikel 64 van het decreet van 4 april 2003, vervangen door het decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen ⁽¹⁾, en gewijzigd door het decreet betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen ⁽²⁾, zal rechtsgrond bieden aan het ontwerp. Meer specifiek kan de rechtsgrond worden ontleend aan paragraaf 3 van dat artikel, die zal luiden:

"De instellingen voor hoger onderwijs delen jaarlijks vóór 1 mei de in § 2, eerste lid, bedoelde gegevens mee inzake de opleidingen die zij het daaropvolgend academiejaar rechtmatig kunnen organiseren. De gegevens inzake opleidingstrajecten leidend tot een postgraduaatgetuigschrift en in artikel 17, § 2, bedoelde kortere opleidingstrajecten kunnen te allen tijde worden meegedeeld. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regelen inzake de wijze waarop en de vorm waarin de gegevens worden meegedeeld, verbeterd en geactualiseerd.

De Vlaamse regering kan een instantie aanwijzen die belast wordt met de opmaak en het actualiseren van het Hoger Onderwijsregister. Het departement Onderwijs dient jaarlijks vóór 1 juni de echtheid van het Hoger Onderwijsregister te bevestigen."

2.2. De machtiging om de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie te belasten met taken, volgt uit artikel 1, lid 2, van het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de accreditatie van

⁽¹⁾ Nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Voor de tekst aangenomen door het Vlaams Parlement, zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 1960/9. Deze wijziging zou uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2003.

⁽²⁾ Nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Voor de tekst aangenomen door het Vlaams Parlement, zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2154/4. Deze wijziging zou uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2003.

opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003, goedgekeurd bij decreet van 2 april 2004 ⁽³⁾, dat luidt:

"De Verdragsluitende Partijen kunnen, na overleg, de Accreditatieorganisatie belasten met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen" ⁽⁴⁾.

Ook van die bepaling dient derhalve melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Daartoe zal een nieuw eerste lid dienen te worden toegevoegd, luidend:

"Gelet op het verdrag gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs, ondertekend in Den Haag op 3 september 2003, en goedgekeurd bij het decreet van 2 april 2004;".

2.3. Voor het toekennen van de bevoegdheid als Accreditatieorgaan, bij wijze van overgangsbepaling tot aan de inwerkingtreding van het verdrag, aan de "Nederlandse Accreditatie Organisatie", heeft de regering geen verdragsrechtelijke basis ⁽⁵⁾. Die bepaling dient derhalve te worden geschrapt.

⁽³⁾ Decreet houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 mei 2004. Voor de tekst van het verdrag, zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2161/1, 37 e.v. Zolang ook de tekst van het verdrag niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, kan het niet worden tegengeworpen aan de rechtsonderhorigen in België (artikel 8, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen; zie ook *Cass.*, 19 maart 1981, *Pas.*, 1981, I, 779).

⁽⁴⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2161/1, 41.

⁽⁵⁾ De term "Accreditatieorganisatie" in het verdrag verwijst luidens zijn artikel 1.1 naar "de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie".

VORMVEREISTEN

Uit artikel 1, lid 2, van het verdrag volgt dat aan het belasten van de Accreditatieorganisatie met aanvullende opdrachten overleg tussen de verdragspartijen dient vooraf te gaan. Uit het administratief dossier blijkt niet dat dergelijk overleg heeft plaatsgehad. De gemachtigde van de regering heeft terzake het volgende verklaard:

"Op 9 april 2004 heeft een ambtelijk overleg plaats gevonden tussen het onderwijskabinet en de onderwijsadministratie, enerzijds, en het Nederlandse Ministerie van Cultuur, Onderwijs en Wetenschap, anderzijds. De bevoegdheidsopdracht inzake de opmaak en actualisering van het hogeronderwijsregister werd aldaar voorgelegd zonder dat opmerkingen werden geformuleerd."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Volgens de legistieke gebruiken dient het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) te worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, inzonderheid op artikel 64, § 3, vervangen bij het decreet van [datum] en gewijzigd bij het decreet van [datum];".

Artikel 1

Een opsomming mag niet worden onderbroken door een tussenzin. Deze opmerking geldt voor artikel 1, 1°, van het ontwerp, en ook voor artikel 5, tweede lid, 3°, 4°, 5° en 6°.

Artikel 2

Het is onduidelijk wat in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp moet worden begrepen onder "de vigerende normen inzake gebruiksvriendelijkheid".

.../...

Artikel 3

Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld, in artikel 3, vierde lid, van het ontwerp, met de woorden "de geëigende e-mailadressen". Vraag is trouwens waarom een tussenkomst van de minister nodig wordt geacht om de instellingsbesturen in het bezit te stellen van het door het Accreditatieorgaan ontwikkelde elektronisch formulier ⁽⁶⁾. Aangezien "de database" (lees: de gegevensbank) via het internet raadpleegbaar dient te zijn, zou kunnen worden overwogen het formulier en de e-mailadressen eveneens via de webstek van het Accreditatieorgaan ter beschikking te stellen. Aldus kan administratieve rompslomp worden vermeden.

Artikel 5

De betekenis van de woorden "lopende een periode van 1 juni tot en met 31 mei", in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, is niet duidelijk. Krachtens artikel 64, § 3, van het decreet van 4 april 2003 dienen de gegevens vóór 1 mei te worden meegedeeld betreffende de opleidingen die in het daaropvolgende academiejaar zullen worden georganiseerd en dient het departement vóór 1 juni de echtheid van het register te bevestigen.

Artikel 6

In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp wordt gerefereerd aan "artikel 8, tweede lid", terwijl dat artikel de inwerkingtreding regelt en slechts uit één lid bestaat. Wellicht bedoelt men te verwijzen naar artikel 7, tweede lid, van het ontwerp.

⁽⁶⁾ Aangezien het formulier door het Accreditatieorgaan wordt "ontwikkeld" en door de minister wordt meegedeeld ("stelt ... in het bezit"), rijst de vraag wie het formulier vaststelt.

Artikel 7

Uit artikel 7 van het ontwerp blijkt dat de Administratie tegen 31 mei van elk jaar een "echtheidscertificaat" dient te verlenen aan het Hoger Onderwijsregister, zoals het is opgesteld door het Accreditatieorgaan. De gemachtigde van de minister heeft volgende toelichting verstrekt:

"De voorbereidende werkzaamheden worden aangeleverd door de NVAO i.o., de 'goedkeuring' gebeurt door het departement Onderwijs."

Ook in artikel 64, § 3, tweede lid, van het decreet wordt bepaald dat het departement Onderwijs de echtheid van het Hoger Onderwijsregister dient te bevestigen. Het verdient aanbeveling in het ontwerp de vorm van dit certificaat te bepalen, evenals de wijze waarop het toekennen ervan zal worden bekendgemaakt aan de rechtsonderhorigen.

Artikel 8

Uit artikel 8 van het ontwerp blijkt de bedoeling de regeling te laten terugwerken tot 1 maart 2004. Voor die retroactiviteit is er geen rechtsgrond. Met name kunnen aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie geen opdrachten worden verleend vooraleer het verdrag in werking is getreden. Het verdrag treedt luidens zijn artikel 18 in werking met ingang van de eerste dag van de tweede maand, volgend op de datum waarop partijen elkaar schriftelijk hebben medegedeeld dat aan de constitutionele eisen is voldaan. Volgens de gemachtigde van de minister is de wettelijke bekrachtiging van het verdrag aan Nederlandse zijde thans in behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME