RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.449/1
van 3 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de inhoud van het hogeronderwijsdiploma en het bijbehorende diplomasupplement’

Op 4 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de inhoud van het hogeronderwijsdiploma en het bijbehorende diplomasupplement’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de vorm en de inhoud van het diploma en het diplomasupplement dat in het hoger onderwijs wordt uitgereikt te actualiseren, hoofdzakelijk met als doel om het diplomasupplement in overeenstemming te brengen met “the Diploma Supplement-model” ontwikkeld door de Europese Commissie, de Raad van Europa en UNESCO/CEPES.

De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot vaststelling van de vorm van de diploma’s en de inhoud van het bijhorend diplomasupplement uitgereikt door de instellingen voor hoger onderwijs in Vlaanderen’.

4.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel II.252, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs.

4.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, dat bepaalt dat het diploma en het bijbehorend diplomasupplement in de regel kosteloos worden uitgereikt.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het bepalen van het niveau van rechten voor administratiekosten die worden geheven in het kader van de uitreiking van een diploma, geen betrekking heeft op een essentieel element van de onderwijsregelgeving en dat het bepalen van dat niveau in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet dus in beginsel aan de Vlaamse Regering kan worden opgedragen.[1] Dat beide documenten kosteloos worden uitgereikt kan door de Vlaamse Regering worden bepaald mits zij daartoe behoorlijk gemachtigd wordt of op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid wanneer dit voldoende blijkt uit de beleidskeuzes die de decreetgever zelf heeft gemaakt.

[1] GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.9.2.; GwH 18 februari 1998, nr. 17/98, B.2.4.

De Vlaamse Regering kan zich *in casu* echter niet beroepen op een dergelijke machtiging. Bovendien heeft de decreetgever een andere beleidskeuze gemaakt. Artikel II.245, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt immers dat het instellingsbestuur een bedrag van ten hoogste 50 euro kan vragen “als bijdrage in de kosten voor het uitreiken van het diploma”. Uit die bepaling blijkt dat de decreetgever uitdrukkelijk heeft gewild dat de instellingsbesturen binnen de bij decreet bepaalde grens het bedrag mogen bepalen dat al dan niet wordt gevraagd voor de uitreiking van een diploma. Het komt de Vlaamse Regering dus niet toe om die grens te verlagen en aldus de draagwijdte van de genoemde decreetsbepaling te beperken.

Dat volgens de gemachtigde een bijdrage voor het diploma en het diplomasupplement zou indruisen tegen de rechten van de studenten en dat internationaal het kosteloos uitreiken van het diploma(supplement) flink zou worden aangemoedigd, doet van deze vaststelling niets af. Geen enkele dwingende internationale rechtsnorm bepaalt immers dat het uitreiken van een diploma of diplomasupplement kosteloos moet zijn.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Om het opschrift van het ontwerp in overeenstemming te brengen met de draagwijdte en de rechtsgrond van het ontwerp, wordt in het opschrift het best melding gemaakt van de vorm van het hogeronderwijsdiploma en de inhoud van het bijbehorend diplomasupplement.

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrondbepaling het best nader bepaald door te verwijzen naar artikel II.252, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs. Enkel deze paragraaf heeft immers betrekking op het diploma en het diplomasupplement.

Artikel 1

7. Het laatste lid van artikel 1 van het ontwerp is een herhaling van wat reeds wordt bepaald in artikel II.252, § 1, eerste zin, van de Codex Hoger Onderwijs.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het

[2] Dit vereiste vloeit in elk geval niet voort uit artikel 13 van het IVESCR . Zie GwH 7 mei 1992, nr. 33/92, B.9.2: “De rechten voor administratiekosten ingesteld door […] artikel[…] 4 van het aangevochten decreet betreffen niet de toegang tot het hoger onderwijs. De invoering ervan kan dus niet geacht worden in strijd te zijn met artikel 17 [thans: 24], § 3, van de Grondwet *juncto* artikel 13 van het UNO-Verdrag van 1966.”

voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Het ontworpen lid wordt dus beter geschrapt. Indien het wordt behouden, dient het in elk geval te worden aangepast rekening houdend met de hierboven gemaakte opmerkingen, in het bijzonder omdat de tekst verschilt op het vlak van de instantie die het diploma uitreikt.

Artikel 2

8. Zoals artikel 2, eerste lid, 13°, van het ontwerp is geformuleerd moet de betrokken vermelding op elk diploma worden opgenomen, ook al betreft het geen diploma dat toegang verleent tot de gereglementeerde geneeskundige beroepen. Het verdient dan ook aanbeveling om de bepaling op te nemen in een apart lid en enkel in de hypothese dat het diploma betrekking heeft op een gereglementeerd geneeskundig beroep.

Artikel 4

9. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp heeft enkel betrekking op de taal en de kosteloosheid van het diploma en het diplomasupplement, terwijl het tweede tot het tiende lid betrekking hebben op de inhoud van het diplomasupplement. Het verdient aanbeveling om de bepalingen die betrekking hebben op de inhoud van het diplomasupplement af te zonderen in een afzonderlijk artikel of minstens het artikel 4 in twee paragrafen in te delen.

10. Het verdient aanbeveling om de officiële vindplaats, alsook de datum en het officiële opschrift van “het model van de Europese Commissie, de Raad van Europa en UNESCO/CEPES” in de tekst van artikel 4 van het ontwerp op te nemen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME