



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.900/VR
van 29 september 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het mondiaal verdrag over de erkenning van diploma’s betreffende het hoger onderwijs, aangenomen te Parijs op 25 november 2019’

Op 12 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) en nogmaals verlengd tot 10 september 2021,^(**) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het mondiaal verdrag over de erkenning van diploma’s betreffende het hoger onderwijs, aangenomen te Parijs op 25 november 2019’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 september 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Wouter PAS, Patrick RONVAUX en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur en Julien GAUL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

1. 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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot instemming met het Mondiaal verdrag over de erkenning van diploma's betreffende het hoger onderwijs, aangenomen te Parijs op 25 november 2019.

Het verdrag bepaalt de basisbeginselen inzake erkenning en waardering van bepaalde diploma's, gedeeltelijke studies of eerdere leerresultaten die werden behaald in de verdragssluitende landen. Na de definities (hoofdstuk I, artikel I), de doelstellingen (hoofdstuk II, artikel II) en de grondbeginselen voor de erkenning van de hogeronderwijsdiploma's (hoofdstuk III, artikel III), legt het verdrag de verplichtingen van de verdragspartijen vast (hoofdstuk IV). Deze verplichtingen betreffen de erkenning van diploma's die toegang geven tot het hoger onderwijs (artikel IV), de erkenning van de eigenlijke diploma's hoger onderwijs (artikel V) en de erkenning van gedeeltelijke studies en eerder verworven leerresultaten met het oog op de voltooiing of de voortzetting van de studies hoger onderwijs (artikel VI). Voor de erkenning van gedeeltelijke studies van vluchtelingen en ontheemden wordt een afzonderlijke bepaling opgenomen (artikel VII). Verder worden ook verplichtingen opgelegd met betrekking tot de informatie voor de evaluatie van de erkenning (artikel VIII), de beoordeling van de aanvragen (artikel IX), de informatie over de bevoegde erkenningsautoriteiten (artikel X) en de aanvullende voorwaarden om tot hogeronderwijsopleidingen te worden toegelaten (artikel XI). Tot slot bevat het verdrag bepalingen m.b.t. uitvoeringsstructuren en samenwerking (hoofdstuk V, artikelen XII tot XV) en de slotbepalingen (hoofdstuk VI, artikelen XVI tot XXV).

BEVOEGDHEID

3. De werkgroep gemengde verdragen (WGV), ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen', heeft op 19 december 2018 het gemengd karakter van de overeenkomst vastgesteld en geoordeeld dat daarbij zowel de bevoegdheden van de federale overheid als die van de gemeenschappen aan bod komen. Het verslag hiervan is door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) goedgekeurd op 13 maart 2020.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder 'rechtsgrond' de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Ook in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van instemmingsdecreet wordt gesteld dat het verdrag een gemengd karakter heeft en zowel de federale overheid als de gemeenschappen hun bevoegdheden uitoefenen.

4. Het verdrag waarmee de instemming wordt beoogd vertoont evenwel ook raakvlakken met bepaalde bevoegdheden van de gewesten.

Zo bepaalt artikel V, 4, eerste lid, (b), en tweede lid, van het verdrag:

“4. De erkenning, in een Verdragspartij, van een hogeronderwijsdiploma dat is uitgereikt in een andere Verdragspartij, heeft minstens één van deze beide gevolgen:

(...)

(b)ze geeft de houder het recht om gebruik te maken van de titel die is verbonden aan een hogeronderwijsdiploma, in overeenstemming met de wet- of regelgeving van de Verdragspartij of van haar samenstellende delen waar de erkenning wordt aangevraagd.

Bovendien kunnen de erkenning en beoordeling de zoektocht naar werk vergemakkelijken voor gekwalificeerde aanvragers, onder voorbehoud van de wetten of reglementen van de Verdragspartij of van haar samenstellende delen waar de erkenning wordt aangevraagd.”

Deze bepaling is (grotendeels) gelijklopend aan artikel VI.3 van het Verdrag van de Raad van Europa en UNESCO betreffende de erkenning van diploma's hoger onderwijs in de Europese regio, opgemaakt in Lissabon op 11 april 1997.² Deze bepaling bracht de Raad van State ertoe het betrokken verdrag als een “gemengd” verdrag te beschouwen omdat ze betrekking had op de (toenmalig federale) bevoegdheid inzake toegang tot een beroep en de vestigingsvoorwaarden.³

Het afhankelijk maken van de toegang tot een beroep van het bezit van een (hogeronderwijs)diploma, betreft immers het regelen van vestigingsvoorwaarden.

Op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten thans bevoegd voor de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot de gezondheidsberoepen en de voorwaarden voor de toegang tot de dienstverlenende intellectuele beroepen.

² Artikel V.3, eerste lid, b, en tweede lid, luidt:

“Erkenning in een Partij van een diploma hoger onderwijs, uitgereikt in een andere Partij, heeft één van de volgende, of beide, gevolgen:

(...)

b. het gebruik van een academische titel, met inachtneming van de wet- en regelgeving van de Partij of van een rechtsgebied van de Partij waar erkenning wordt gevraagd.

Bovendien kan erkenning ook de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijken, met inachtneming van de wet- en regelgeving van de Partij of van het rechtsgebied van de Partij waar erkenning wordt gevraagd.”

³ Adv.RvS 42.454/1 van 27 maart 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 juli 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag inzake de erkenning van diploma's betreffende het hoger onderwijs in de Europese Regio, gedaan te Lissabon op 11 april 1997’, *Parl.St.* Senaat, 2007-08, nr. 563/1.

5. In het licht van het voorgaande moet dan ook worden geconcludeerd dat het verdrag een “dubbel gemengd” verdrag is, waarmee niet enkel de federale overheid en de gemeenschappen, maar ook de gewesten moeten instemmen.

In het licht hiervan dient de overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB te worden gevolgd teneinde erover duidelijkheid te verkrijgen of de gewesten bereid zijn om zich het verdrag alsnog eigen te maken door het ter instemming van de bevoegde parlementen voor te leggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VERDRAG

6. Het verdient aanbeveling de Nederlandse vertaling van het verdrag die bij het instemmingsdecreet is gevoegd, na te kijken, en enkele redactionele slordigheden te verhelpen (zo bijvoorbeeld het gebruik van “persoon dat” bij de definitie van de “Bevoegde autoriteit”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET INSTEMMINGSDECREET

7. Gelet op wat hoger is uiteengezet over de bevoegdheid, zal in artikel 1 van het voorontwerp van decreet het woord “gemeenschapsaangelegenheid” moeten worden vervangen door de woorden “gemeenschaps- en gewestaangelegenheid”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jacques JAUMOTTE
(die zijn mandaat ter beschikking heeft
gesteld)