



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.262/1
van 16 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van de toekenning van doctoraatsbeurzen voor de uitvoering van projecten van strategisch basisonderzoek’

Op 17 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van de toekenning van doctoraatsbeurzen voor de uitvoering van projecten van strategisch basisonderzoek’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 november 2016. 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, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de opheffing van het nationaliteitsvereiste in hoofde van de kandidaat-bursaal voor het aanvragen van een doctoraatsbeurs voor de uitvoering van projecten van strategisch basisonderzoek, en de vervanging van dit vereiste door een voorwaarde inzake het land van herkomst van het masterdiploma waarover de aanvrager moet beschikken.

Daartoe wordt artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘tot regeling van de toekenning van doctoraatsbeurzen voor de uitvoering van projecten van strategisch basisonderzoek’ vervangen.

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 18, § 3, 7°, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’. Luidens artikel 18, § 3, van het genoemde decreet bepaalt de Vlaamse Regering “per steunprogramma de voorwaarden waaraan steun, verleend door [het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (het FWO)], moet voldoen”. Deze voorwaarden kunnen onder meer betrekking hebben op “7° de precieze omschrijving van de categorie van aanvragers die in het steunprogramma een aanvraag mag indienen.”

2.2. Het in het tweede lid van de aanhef bij het ontwerp vermelde artikel 17 van het decreet van 30 april 2009 vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Dit artikel 17 bepaalt immers enkel de taken van het FWO en bevat als dusdanig geen machtiging aan de Vlaamse Regering.

Evenmin kan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met het genoemde artikel 17, het ontwerp tot rechtsgrond strekken. Weliswaar put de Vlaamse Regering uit die bepaling de bevoegdheid om uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken en heeft zij bij het stilzwijgen van het decreet, de vrije keuze van de middelen om het door de decreetgever gestelde doel te bereiken.

De decreetgever heeft echter, om de in artikel 17 van het decreet beoogde doelstelling te bereiken, de Vlaamse Regering in artikel 18 van het decreet specifiek gemachtigd om de voorwaarden waaraan de steun moet voldoen te bepalen, binnen de krijtlijnen bepaald door dat artikel. Zodoende heeft de decreetgever zelf de draagwijdte bepaald van de door de Vlaamse Regering uit te voeren machtiging, waardoor het geen zin meer heeft om een beroep te doen op artikel 20 van de bijzondere wet.

2.3. De in het vierde lid van de aanhef vermelde Codex Hoger Onderwijs strekt het ontwerp evenmin tot rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt inzake de rechtsgrond. Men schrapple aldus het eerste en het vierde lid van de aanhef, en men vervange in het huidige tweede lid van de aanhef “17” door “18, § 3”.

Artikel 1

4. Het ontworpen artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 beperkt de toekenning van de doctoraatsbeurzen niet langer tot kandidaat-bursalen die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland. Door de ontworpen regeling wordt het toepassingsgebied in eerste instantie vergroot doordat personen die houder zijn van een masterdiploma uit een van de landen van de EER of Zwitserland in aanmerking komen, ongeacht hun nationaliteit.

De ontworpen bepaling heeft evenwel eveneens tot gevolg dat kandidaten die hun masterdiploma buiten de EER of Zwitserland behalen, ook diegene die over de Belgische nationaliteit of over een nationaliteit van een EER-lidstaat of Zwitserland beschikken, niet meer in aanmerking komen voor de toekenning van de doctoraatsbeurzen.

Het is niet duidelijk of dit gevolg door de stellers van het ontwerp wordt nagestreefd. Het ontwerp brengt immers geen wijziging aan in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009. Dit artikel stelt reeds als voorwaarde dat de aanvrager houder moet zijn van een diploma dat evenwaardig is aan een masterdiploma, en dat, ingeval het gaat om buitenlandse diploma's, als gelijkwaardig is erkend.

Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om op zijn minst de inhoud van de artikelen 3 en 4 in één enkele bepaling samen te brengen.

5. In het eerste lid van het ontworpen artikel 3 van het besluit van 29 mei 2009 wordt bepaald dat het diploma moet zijn uitgereikt “door een van de landen van”. In vele landen worden masterdiploma's evenwel niet rechtstreeks “door” de overheid uitgereikt, zodat, om alle misverstanden te vermijden, het aanbeveling verdient de zinsnede te vervangen door de woorden “door de daartoe bevoegde instellingen van of gevestigd in één van de landen van de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland”.

6.1. Het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009, legt aan de aanvrager een bijkomende voorwaarde op, ingeval zijn diploma niet uitgereikt is door een Vlaamse universiteit (lees: “universiteit in de Vlaamse Gemeenschap”¹). Deze voorwaarde bestaat in het voorleggen van het bewijs “waarbij het universiteitsbestuur de betrokkene toelaat een doctoraatsproefschrift voor te bereiden”.

¹ Zie de Codex Hoger Onderwijs, bijvoorbeeld artikel II.2.

6.2. Krachtens artikel 2, § 1, van het besluit van 29 mei 2009 betreffen de in het besluit bedoelde doctoraatsbeurzen beurzen ten bate van “doctorandi aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap”. Uit artikel 2, § 3, van het besluit van 29 mei 2009 volgt dat de in het besluit bedoelde beurzen slechts kunnen worden toegekend voor het voorbereiden van een doctoraatsproefschrift als neerslag van de uitvoering van een onderzoeksproject onder de wetenschappelijke begeleiding “van een lid van het zelfstandig academisch personeel (ZAP), een onderzoeksdirecteur van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen, of een andere onderzoeker verbonden aan de universiteit op voorwaarde dat de universitaire overheid garant staat voor de kwaliteit en de continuïteit van de begeleiding”.

Indien voor alle aanvragers de voorwaarde geldt dat ze aan een universiteit in de Vlaamse Gemeenschap hun onderzoeksproject dienen uit te voeren en een doctoraatsproefschrift dienen voor te bereiden, is niet duidelijk waarom aan een welbepaalde categorie van aanvragers het bewijs wordt gevraagd van de toelating door het universiteitsbestuur.

Het opleggen van een bijkomende formele voorwaarde aan de aanvragers, naargelang de herkomst van hun diploma, vormt daarbij een verschil in behandeling dat verantwoord dient te worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

In dat verband verklaarde de gemachtigde:

“De SB-beurzen zijn gericht op het uitvoeren van doctoraatsonderzoek aan een Vlaamse universiteit, hierbij is de toestemming van de Vlaamse universiteit van cruciaal belang. In het geval van een diploma-uitreiking door een niet-Vlaamse universiteit wordt om een bewijs van toelating gevraagd om dit te verzekeren. Voor een kandidaat met een diploma van een Vlaamse universiteit stelt dit probleem zich minder.”

En

“Het doel van de vereiste is inderdaad tweeledig, enerzijds geeft het de kans aan de Vlaamse Universiteit om de echtheid van het diploma te verifiëren, anderzijds betekent het een bevestiging voor de kandidaat dat de universiteit hem/haar zal ontvangen bij een succesvolle aanvraag. We willen graag benadrukken dat dit geen discriminatie op basis van nationaliteit betreft aangezien ook een Vlaamse onderzoeker met een masterdiploma, behaald aan een niet-Vlaamse universiteit, deze toelating moet kunnen voorleggen.”

Deze toelichting verduidelijkt evenwel niet waarom enkel in geval van een diploma van een niet-Vlaamse universiteit om een bewijs van toelating wordt gevraagd.

Er moet dan ook vastgesteld worden dat het gehanteerde criterium – zijnde het feit dat het masterdiploma door een Vlaamse universiteit is uitgereikt – niet adequaat is ten aanzien van de beweerd nagestreefde doelstellingen. Dit geldt des te sterker ingeval het masterdiploma is uitgereikt door een Belgische universiteit buiten de Vlaamse Gemeenschap, gelet op de door de grondwetgever gewilde gelijkwaardigheid van diploma's binnen België.²

² Zie Verklarende nota bij het voorstel van de regering tot herziening van art. 59bis van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 100-2/1°, 2-3.

De vermelde vaststelling wordt nog bevestigd door de toelichting van de gemachtigde over het gebruik van de term “Vlaamse universiteit”. Volgens de gemachtigde heeft de term “Vlaamse universiteit” in het tweede lid van het ontworpen artikel 3 tot gevolg dat aanvragers die een masterdiploma hebben behaald aan een hogeschool, hetzij vóór de inkanteling van deze materopleidingen in de universiteiten vanaf het academiejaar 2013-14, hetzij aan de hogere zeevaartschool, eveneens de bijkomende formaliteit dienen te vervullen. Dit heeft tot gevolg dat niet alle houders van een Vlaams masterdiploma op dezelfde wijze worden behandeld, op grond van een criterium dat niet als relevant kan worden beschouwd ten aanzien van de beweerde doelstellingen.

De in het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het besluit van 29 mei 2009 opgenomen voorwaarde dient dus te worden weggelaten of te worden uitgebreid tot alle aanvragers.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME