

**ONTWERP 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.**

Samenvatting

De lidstaten van Unesco hebben een nieuw verdrag over hoger onderwijs aangenomen die de mobiliteit van studenten zal vergroten en de internationale erkenning van diploma's vereenvoudigen. De Vlaamse Regering hecht haar definitieve goedkeuring aan het ontwerp van decreet dat instemt met deze conventie.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Totstandkoming

In de jaren 70 en 80 werden de eerste regionale verdragen voor de erkenning van diploma's van hoger onderwijs gesloten om de mobiliteit van studenten en onderzoekers te vergemakkelijken.

In 2012 gingen in het kader van de Unesco de besprekingen over de noodzaak voor een wereldwijd verdrag over de erkenning van diploma's hoger onderwijs van start. Tijdens de Algemene Conferentie van 2015 bevelen de lidstaten van Unesco de oprichting aan van een redactiecomité dat een ontwerp van verdrag zou moeten voorstellen.

De noodzaak van een mondiaal verdrag blijkt uit de stromen van internationale studenten en migranten. Zo blijkt uit cijfers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat er meer dan 5 miljoen studenten studeren in een land dat niet hun geboorteland is. Ongeveer de helft van hen studeert buiten hun regio. Voor hen bestaat er in principe geen wettelijk kader voor de erkenning van hun hoger onderwijskwalificaties wanneer ze terugkeren naar hun geboorteregio.

Gemengd karakter en aanneming

Tijdens zijn vergadering d.d. 19 december 2019 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengd karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen oefenen hun bevoegdheden uit.

Het voorliggende verdrag is op 25 november 2019 tijdens de Algemene Conferentie van de Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) in Parijs aangenomen.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht advies uit op 29 september 2021 met kenmerk 69.900/VR.

Bevoegdheid

De Raad is van mening dat het verdrag waarmee de instemming wordt beoogd ook raakvlakken vertoont met bepaalde bevoegdheden van de gewesten. Het wijst hiervoor naar artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Overeenkomstig dit artikel zijn de gewesten 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.

De Vlaamse Regering antwoordt dat het voorliggende verdrag academische erkenning betreft. Academische erkenning is essentieel gekoppeld aan een onderwijsstelsel en niet aan de arbeidsmarkt.

Tijdens haar vergadering d.d. 18 januari 2022 heeft de werkgroep gemengde verdragen beslist dat het reeds vastgelegde gemengde (federaal/gemeenschappen) karakter wordt behouden. Het wordt dus niet uitgebreid naar de gewesten. Het ontwerp van decreet dient om die reden niet te worden aangepast.

Nederlandse vertaling

Tot slot beveelt de Raad van State aan om de Nederlandse vertaling van het verdrag na te kijken en enkele redactionele slordigheden te verhelpen.

De Vlaamse Regering neemt akte van deze opmerking. De Nederlandse vertaling werd nagelezen en aangepast.

B. Inhoud

Dit verdrag breidt de reikwijdte uit van de belangrijkste principes van de bestaande regionale erkenningsverdragen van Unesco om buitenlandse diploma's op een eerlijke, niet-discriminerende en transparante manier te beoordelen. Ze bouwt voort op kwaliteitsborgingsmechanismen en het delen van informatie over instellingen en systemen voor hoger onderwijs, studieprogramma's en diploma's. Dit mondiaal verdrag is een dialooginstrument tussen de verschillende continenten die elk een eigen regionaal verdrag kennen. Waar de regionale verdragen alleen betrekking hebben op mobiliteit tussen landen binnen de verschillende Unesco-regio's, maakt het voorliggende verdrag de weg vrij voor toenemende mobiliteit tussen regio's en continenten.

Het voorliggend verdrag legt geen automatische erkenning van buitenlandse diploma's op. Wel is er het principe dat een student die in aanmerking komt voor toegang tot hoger onderwijs in het ene land, in het algemeen in aanmerking komt voor studies hoger onderwijs wanneer hij naar een ander land verhuist – tenzij er substantiële verschillen zijn tussen de toegangsvereisten in de twee landen.

Dit mondiaal verdrag vereenvoudigt ook erkenningsprocessen door de bewijslast te verschuiven van de aanvragers naar de erkenningsinstanties. Waar het in het verleden grotendeels aan de studenten was om te bewijzen waarom hun buitenlandse kwalificaties zouden moeten worden erkend, is het nu aan de erkenningsautoriteiten om te bewijzen waarom kwalificaties niet zouden moeten worden erkend als er geen erkenning wordt verleend. En wanneer de erkenning wordt geweigerd, hebben aanvragers het recht om in beroep te gaan.

Bovendien is de algemene regel nu dat erkenningsinstanties overeenkomsten zoeken met het doel buitenlandse kwalificaties te erkennen, in plaats van erkenning op basis van onbeduidende verschillen tussen buitenlandse en nationale kwalificaties te weigeren, zoals vaak het geval was. De nieuwe conventie treedt in werking van zodra ze is geratificeerd door 20 landen.

Voor onze regio (Europa en Noord-Amerika) brengt dit verdrag geen nieuwe standaarden met zich mee. Het voorliggende verdrag is wel sterker dan de meeste andere regionale verdragen en helpt dus om regio's dichter te brengen bij faire erkenningsprocedures. Het is voor Europese landen dan ook belangrijk om het voorbeeld te geven en ze spoedig te ratificeren. De Vlaamse Gemeenschap heeft dan ook actief deelgenomen aan de onderhandelingen in voorbereiding op de verdragstekst.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk I. Definities

Artikel I omschrijft een aantal begrippen die in verband met de erkenning van diploma's gebruikt worden.

Hoofdstuk II. Doelstellingen van het verdrag

De doelstellingen van deze conventie op het gebied van hoger onderwijs zijn onder meer (artikel II):

- het bevorderen en versterken van de internationale samenwerking;
- het ondersteunen van interregionale initiatieven voor internationale samenwerking;
- wereldwijde mobiliteit vergemakkelijken met begrip en respect voor de diversiteit van de hoger onderwijssystemen;
- het zorgen voor een inclusief wereldwijd kader voor een eerlijke, transparante en betrouwbare erkenning van kwalificaties;
- de autonomie en diversiteit van instellingen voor hoger onderwijs respecteren, handhaven en beschermen;
- het versterken van het vertrouwen in de kwaliteit en betrouwbaarheid van kwalificaties door het promoten van integriteit en ethische praktijken;
- het bevorderen van het verzamelen en het delen van actuele, betrouwbare, transparante en relevante informatie en de verspreiding van 'best practices';
- het bijdragen aan een inclusieve en billijke toegang tot hoger onderwijs en het ondersteunen van levenslang leren voor iedereen;
- een optimaal gebruik van de middelen met het oog op bevordering van onderwijs voor duurzame ontwikkeling, en bijdragen aan structurele, economische, technologische, culturele, democratische en sociale ontwikkeling voor alle samenlevingen.

Hoofdstuk III. Grondbeginselen voor de erkenning van hogeronderwijsdiploma's

Artikel III legt de grondbeginselen voor de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs vast:

- personen hebben het recht om hun kwalificaties te laten beoordelen met het oog op hun aanvraag voor toelating tot studies in het hoger onderwijs of het zoeken naar werk;
- de erkenning van diploma's moet transparant, billijk, opportuun en niet-discriminerend zijn overeenkomstig de regels en reglementen van elke staat die partij is, en moet betaalbaar zijn;
- erkenningsbeslissingen zijn gebaseerd op betrouwbare, billijke, transparante en niet-discriminerende procedures, en onderstrepen het fundamentele belang van eerlijke toegang tot hoger onderwijs;
- erkenningsbeslissingen zijn gebaseerd op passende, betrouwbare, toegankelijke en actuele informatie over stelsels voor hoger onderwijs die via de bevoegde autoriteiten van de partijen zijn verstrekt;
- erkenningsbeslissingen worden genomen met respect voor de diversiteit van hoger onderwijssystemen wereldwijd;
- bevoegde erkenningsinstanties die erkenningsbeoordelingen uitvoeren, doen dit te goeder trouw, met duidelijke redenen voor beslissingen, en beschikken over beroepsmechanismen;
- kandidaten verstrekken nauwkeurige informatie en documentatie over hun behaalde kwalificaties, en kunnen beroep aantekenen;
- de partijen verbinden zich ertoe maatregelen te nemen om alle vormen van frauduleuze praktijken uit te bannen.

Hoofdstuk IV. Verplichtingen van de verdragspartijen

Artikel IV betreft de erkenning van diploma's die toegang geven tot het hoger onderwijs. Elke verdragspartij erkent met het oog op toegang tot hun hoger onderwijssysteem de diploma's en gedocumenteerde of gecertificeerde opleidingen die zijn verworven in andere verdragspartijen en die voldoen aan de algemene vereisten voor toegang tot hoger onderwijs. Dit tenzij substantiële verschillen kunnen worden aangetoond tussen de algemene toelatingsvoorwaarden van de verdragspartij waar het diploma is behaald en die van de verdragspartij waar de erkenning van het diploma wordt aangevraagd.

Artikel V behandelt de erkenning van hogeronderwijsdiploma's. Elke verdragspartij erkent een diploma voor hoger onderwijs dat is verleend in een andere verdragspartij, tenzij substantiële verschillen kunnen worden aangetoond tussen het diploma waarvoor erkenning wordt gevraagd en het overeenstemmende diploma waarvoor erkenning wordt gevraagd.

De erkenning van gedeeltelijke studies en eerder verworven leerresultaten worden beschreven in artikel VI. Elke verdragspartij kan, met het oog op de voltooiing van een opleiding in het hoger onderwijs of de voortzetting van studies in het hoger onderwijs en rekening houdend met de wetgeving van de verdragspartij inzake toegang, deelstudies erkennen tenzij substantiële verschillen kunnen worden aangetoond.

Artikel VII omvat de erkenning van gedeeltelijke studies en kwalificaties van vluchtelingen en ontheemden. Elke verdragspartij neemt de noodzakelijke en mogelijke maatregelen in het kader van haar onderwijssysteem en in overeenstemming met haar grondwettelijke, wettelijke en reglementaire bepalingen om redelijke procedures te ontwikkelen waarmee billijk en doeltreffend kan worden onderzocht of vluchtelingen en ontheemden voldoen aan de voorwaarden om toegang te krijgen tot hoger onderwijs. Dit met het oog op de voortzetting van opleidingen hoger onderwijs of de zoektocht naar een baan. Dit ook in gevallen waarin gedeeltelijke studies, eerdere leerervaringen of diploma's die in een ander land zijn verworven niet met bewijsstukken kunnen worden bewezen.

Artikel VIII omvat informatie voor evaluatie en erkenning. Elke partij zet transparante systemen op voor de volledige beschrijving van de diploma's en leerresultaten die op zijn grondgebied zijn behaald. Het gebruik van technologieën om gemakkelijke toegang tot informatie te waarborgen, wordt aangemoedigd.

De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de juiste informatie ligt in eerste instantie bij de aanvrager (artikel IX). Overeenkomstig artikel X wijst elke partij bij de depositaris de bevoegde autoriteiten aan die beslissingen nemen over erkenningen.

Artikel XI beschrijft de aanvullende voorwaarden om tot opleidingen in het hoger onderwijs te worden toegelaten.

Hoofdstuk V. Uitvoeringsstructuren en samenwerking

De partijen komen overeen om dit verdrag toe te passen door middel van of in samenwerking met een aantal structuren zoals nationale uitvoeringsstructuren of relevante nationale, regionale en mondiale organisaties, de Intergouvernementele Conferentie en de comités van de regionale erkenningsverdragen (artikel XII).

De artikelen XIII en XIV betreffen de nationale uitvoeringsstructuren en hun netwerken.

Artikel XV betreft de oprichting van de Intergouvernementele Conferentie van Verdragspartijen. De Conferentie ziet toe op de uitvoering van dit verdrag door op mondiaal of interregionaal niveau aanbevelingen, verklaringen, modellen van goede praktijken of enige relevante aanvullende tekst aan te nemen.

Hoofdstuk VI. Slotbepalingen

Dit deel bevat bepalingen over de ratificatie, aanvaarding of goedkeuring door de lidstaten (artikel XVI), de toetreding (artikel XVII), de inwerkingtreding (artikel XVIII), de betrekkingen tussen verdragspartijen en de partijen bij de regionale erkenningsverdragen en andere verdragen (artikel XIX), federaal of niet-unitair grondwettelijk staatsbestel (artikel XX), de opzegging (artikel XXI), de functies van de depositaris (artikel XXII), wijzigingen (artikel XXIII), de registratie bij de VN (artikel XXIV) en de authentieke teksten (artikel XXV).

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS