

Vergaderjaar 2007–2008 B

31 284 (R 1841)**Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio; Lissabon, 11 april 1997 (Trb. 2002, 113 en 137)****Nr. 2****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 maart 2003 en het nader rapport d.d. 14 november 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 januari 2003, no. 03.000228, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. A. D. S. M. Nijs, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Verdrag inzake de erkenning van getuigschriften betreffende hoger onderwijs in de Europese regio; Lissabon, 11 april 1997 (Trb. 2002, 113 en 137), met toelichtende nota.

Het te ratificeren verdrag heeft tot doel de internationale mobiliteit in het hoger onderwijs te bevorderen door de erkenning van in het buitenland behaalde diploma's en getuigschriften (kwalificaties) te vergemakkelijken. Het betreft opleidingen die toegang geven tot hoger onderwijs, opleidingen in het hoger onderwijs, die toegang geven tot een vervolgopleiding (waaronder een wetenschappelijke promotie) en het gebruik van een academische titel, alsmede delen van studies die in het buitenland zijn gevolgd. Uitgangspunt is dat de landen die partij zijn bij het verdrag elkaars kwalificaties erkennen, tenzij opleidingen aanzienlijk van elkaar verschillen. De instantie die buitenlandse kwalificaties weigert te erkennen moet deze verschillen aantonen; thans moet degene die om erkenning verzoekt aantonen dat er géén aanzienlijke verschillen bestaan.

Het verdrag is totstandgekomen onder auspiciën van de Raad van Europa en de Europese afdeling van de UNESCO; het verdrag bundelt tevens een aantal eerdere, min of meer van elkaar losstaande verdragen over dit onderwerp. Het verdrag zal niet medegelden voor Aruba; de regering van de Nederlandse Antillen beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding. De Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de verhouding met het gemeenschapsrecht, de aanpassing van de bestaande Nederlandse wetgeving aan het verdrag en de verdragen van de Wereldhandelsorganisatie en over de gevolgen voor de Nederlandse Antillen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 januari 2003, no. 03.000228, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 maart 2003, no. W05.03 0022/III/K, bied ik U hierbij aan.

1. Samenhang met het gemeenschapsrecht

De materie van het verdrag wordt voor een belangrijk deel al geregeld in het gemeenschapsrecht. In het kader van het vrije verkeer is de erkenning van diploma's en getuigschriften regelmatig onderwerp van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) geweest. Mede ter uitwerking van die jurisprudentie is een algemeen stelsel van erkenning van diploma's in het hoger onderwijs ingevoerd¹. Het verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte en het verdrag tussen de Europese Gemeenschap en Zwitserland bevatten eveneens bepalingen over erkenning van beroepsopleidingen. Ook de associatieakkoorden bevatten vaak bepalingen over de bevordering van wederzijdse erkenning. Het programma Socrates² bevordert dat studenten een deel van hun studie in een andere lidstaat kunnen volgen. De Raad maakt over de verhouding tussen het verdrag en het gemeenschapsrecht de volgende opmerkingen.

a. De vraag kan worden gesteld of het verdrag nog iets toevoegt aan het gemeenschapsrecht, voorzover het de lidstaten van de Europese Gemeenschappen (EG) betreft, alsmede de landen waarmee verdragen over onderlinge erkenning bestaan. De toelichtende nota besteedt hier geen aandacht aan. Niettemin kan het verdrag betekenis hebben waar het landen buiten Europa betreft (Israël, de Verenigde Staten en Canada), alsmede voor landen in Europa waarmee (nog) geen vër strekkende verdragen op dit gebied bestaan. De toelichtende nota bevat geen overzicht van landen waarmee de Europese Unie nog geen of weinig ver reikende afspraken over erkenning heeft gemaakt en waarvoor het verdrag dus wel betekenis heeft. De Raad adviseert in de toelichtende nota onderscheid te maken tussen de gevolgen voor beide groepen en daarbij in het bijzonder in te gaan op de betekenis van het verdrag naast het gemeenschapsrecht.

b. Uit het verdrag blijkt niet of de EG betrokken is geweest bij de totstandkoming van het verdrag. Op grond van artikel XI.3, derde lid, kan de EG na inwerkingtreding van het verdrag toetreden, op verzoek van haar lidstaten. In dit geval ligt betrokkenheid voor de hand omdat in het gemeenschapsrecht, zowel intern als in relatie met verschillende derde landen regels gelden terzake van deze materie. Gelet hierop moet ervan worden uitgegaan dat de EG over een externe bevoegdheid op dit punt beschikt, dat wil zeggen dat zij bevoegd is om op het door het gemeenschapsrecht bestreken gebied verdragen met derde landen af te sluiten³. Deze bevoegdheid is exclusief, indien de interne bevoegdheid is uitgeoefend – hetgeen in het gegeven geval zo is wat de in noot 1 genoemde richtlijnen betreft – en door de lidstaten aangegane internationale verbintenissen die interne besluiten zouden kunnen aantasten of aan de betekenis van die besluiten zouden kunnen afdoen⁴. Dit geldt zelfs wanneer er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen een verdrag en een EG-richtlijn. Ook in die situatie kan het aangaan van internationale verbintenissen de draagwijdte van gemeenschappelijke bepalingen aantasten⁵. De Raad wijst in dit verband op de recente «Open Skies»-arresten van het HvJ EG⁶. Een en ander zou met de Commissie van de Europese Gemeenschappen dienen te worden afgestemd. Uit het verdrag en uit de toelichtende nota valt niet af te leiden dat een dergelijke afstemming heeft plaatsgevonden. De Raad adviseert in de toelichtende nota in te gaan op de verenigbaarheid van het verdrag met het gemeenschapsrecht, en tevens aan te geven op welke wijze de afstemming met de Commissie heeft plaatsgevonden en zal plaatsvinden.

1a. Conform het advies van de Raad is de toelichtende nota op dit punt in paragraaf 1 en 2 aangepast.

1b. Paragraaf 5.3.11 van de toelichtende nota is terzake uitgebreid.

2. Aanpassing van bestaande wetgeving

Volgens de toelichtende nota moet alleen artikel 7.28 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) worden aangepast aan het te ratificeren verdrag. De Raad heeft hierover de volgende opmerkingen.

a. Als de naleving van een goed te keuren verdrag wetswijziging vereist, wordt het wetsvoorstel dat de uitvoeringswetgeving bevat in beginsel gelijktijdig met

¹ Onder andere richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, en richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 89/48/EEG (PbEG L 209, bladzijde 25).

² Besluit nr.819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van het communautaire actieprogramma Socrates (PbEG L 087, bladzijde 10).

³ HvJ EG, Advies 1/76.

⁴ HvJ EG, Advies 2/91, r.o. 9.

⁵ HvJ EG, Advies 2/91, r.o. 25 en 26.

⁶ Onder andere HvJ EG, C-467/98, 5 november 2002 (Commissie-Denemarken).

het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend¹. Het voordeel van gelijktijdige behandeling is, dat de gevolgen van het goed te keuren verdrag beter kunnen worden beoordeeld. Deze procedure van gelijktijdige aanbieding is, althans voor de fase van advisering door de Raad van State van het Koninkrijk, niet gevolgd. Ratificatie van het verdrag kan niet langer uitstel lijden omdat het verdrag door de meeste verdragspartijen is ondertekend dan wel reeds in werking is getreden, aldus de toelichtende nota. Volgens de Raad vereist deze omstandigheid geen zodanige spoed, dat het gereedkomen van de uitvoeringswetgeving niet kan worden afgewacht. In dit verband kan erop worden gewezen dat de verdragstekst reeds in 1997 is vastgesteld, dat sindsdien, blijkens de toelichtende nota, de ondertekenaars hebben gestreefd naar gelijktijdige bekrachtiging en dat de Nederlandse wetgeving weinig aanpassing behoeft. De Raad adviseert het voorstel tot goedkeuring van het verdrag pas in te dienen bij de Tweede Kamer op het moment dat het voorstel voor de uitvoeringswetgeving voor Nederland voor indiening gereed is. Het verdient tevens aanbeveling te wachten totdat de regering van de Nederlandse Antillen een beslissing over medegelding van het verdrag heeft genomen en de voor de Nederlandse Antillen vereiste uitvoeringsverordeningen kunnen worden ingediend².

b. Volgens de toelichtende nota hoeft alleen artikel 7.28 WHW, dat betrekking heeft op de toelating tot de bacheloropleiding, te worden gewijzigd. In de toelichtende nota wordt geen aandacht besteed aan de toelating tot de masteropleiding, die is geregeld in artikel 7.30a WHW. Ingevolge het eerste lid van deze bepaling is vereist dat de student een bacheloropleiding in dezelfde richting aan dezelfde instelling heeft behaald. Ingevolge het derde lid kan het instellingsbestuur ook studenten die niet aan deze eisen voldoen toelaten, indien zij voldoen aan door het bestuur vast te stellen eisen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. De mogelijkheid om na een bacheloropleiding in het buitenland een masteropleiding in Nederland te volgen hangt dus voor het grootste deel af van de regels die door het bestuur van de desbetreffende instellingen worden vastgesteld. De Raad wijst erop dat het verdrag tevens betrekking heeft op erkenning van delen van studies (artikel V) en op kwalificaties van hoger onderwijs die toegang geven tot verdere studies (artikel VI.3, onder a). Dit roept de vraag op of artikel 7.30a WHW voldoende garanties biedt dat studenten met een buitenlandse bacheloropleiding worden toegelaten tot een Nederlandse masteropleiding, tenzij er een wezenlijk verschil bestaat tussen het buitenlandse getuigschrift en het overeenkomstige Nederlandse getuigschrift³. De Raad adviseert in de toelichtende nota nader in te gaan op de vraag of de huidige wetgeving in dit opzicht voldoende garanties biedt.

2a. De uitvoeringswetgeving in Nederland is inmiddels in werking getreden; dit geldt eveneens voor de Nederlandse Antillen.

2b. In de toelichtende nota is in paragraaf 3 een passage opgenomen die nader ingaat op dit aspect.

3. *Notificatie aan de Wereldhandelsorganisatie*
Ingevolge artikel VII, eerste lid, van de Algemene Overeenkomst inzake handel en diensten⁴, kunnen leden elkaars opleidingen inzake dienstverlening erkennen. Ingevolge artikel VII, vierde lid, onder b en c, van deze overeenkomst, deelt ieder lid de Raad voor Handel en Diensten zo vroeg mogelijk mee dat onderhandelingen over erkenningsmaatregelen zullen plaatsvinden, dan wel dat het nieuwe erkenningsmaatregelen zal aannemen of aanmerkelijk wijzigen. De toelichtende nota bevat geen mededeling of het te ratificeren verdrag aan het secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie is voorgelegd⁵. De Raad adviseert in de toelichtende nota aandacht te besteden aan de wijze waarop de notificatie bij de Wereldhandelsorganisatie heeft plaatsgevonden dan wel zal plaatsvinden.

3. Conform het advies van de Raad is in paragraaf 1 van de toelichtende nota aandacht besteed aan dit punt.

4. *Gevolgen voor de Nederlandse Antillen en Aruba*

¹ Aanwijzing 311, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

² Zie advies Raad van State van 8 maart 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 100 (R 1654), A.

³ Toelichtende nota, paragraaf 5.3.6, bladzijde 5.

⁴ General Agreement on trade in services (GATS), Trb. 1994, nr. 235, bladzijden 309–311, en Trb. 1995, nr. 130, bladzijden 338–339.

⁵ Zie aanwijzing 261b Ar.

Uit de toelichtende nota blijkt dat Aruba geen medegelding van dit verdrag wenst, maar dat de Nederlandse Antillen zich hierover nog beraden. De toelichtende nota vermeldt niet de reden(en) waarom Aruba niet wenst toe te treden. Evenmin gaat de toelichtende nota in op de betekenis van een eventuele toetreding voor de Nederlandse Antillen. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid van studerenden in de drie delen van het Koninkrijk adviseert de Raad hierop in te gaan.

4. Het advies van de Raad is overgenomen; in paragraaf 6 van de toelichtende nota wordt hierop ingegaan.

5. *Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichtende nota te actualiseren.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 14 maart 2003, no. W05.03.0022/III/K, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

Toelichtende nota

- De woorden «wezenlijk verschil» en «wezenlijke verschillen» telkens vervangen door «aanzienlijk verschil» en «aanzienlijke verschillen» teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij de begrippen die in het verdrag worden gebruikt.