

STANDPUNT VVS LISSABON RECOGNITION CONVENTION¹

1. WAT HOUDT HET VERDRAG IN?

Op de diplomatieke conferentie in Lissabon, van 8 tot 11 april 1997, werd de Lisbon Recognition Convention (LRC) open voor ondertekening verklaard. Alle lidstaten van de Europese Economische Ruimte (met uitzondering van Griekenland en Spanje) hebben hun handtekening geplaatst onder dit document. Op 7 maart 2005 ondertekende de permanente vertegenwoordiger van België de LRC bij de Raad van Europa.

De conventie regelt het erkennen van diploma's (qualifications) tussen de verdragspartijen. De verdragspartijen moeten de diploma's die voldoen aan de algemene toelatingsvoorwaarden van het buitenlands hogeronderwijsstelsel erkennen, met het oog op de toegang tot het eigen hoger onderwijs. Enkel wanneer de bevoegde erkenningsinstantie kan aantonen dat er een essentieel verschil bestaat, kan de toegang geweigerd worden. De bewijslast ligt hiervoor bij de ontvangende verdragspartij. Na het indienen van een dossier moet deze instantie binnen een redelijke termijn van vier maanden een beslissing nemen. Hier mag altijd, binnen een redelijke termijn, beroep tegen aangetekend worden.

Hierbij worden enkele specifieke zaken geregeld. Zo zouden sommige diploma's enkel toegang geven tot specifieke hogeronderwijsprogramma's. Op voorwaarde dat hier opnieuw geen essentieel verschil bestaat, moet deze toegang gewaarborgd zijn. Mogelijk hangt de toegang af van specifieke voorwaarden. Deze extra voorwaarden kunnen door de bevoegde instanties opgelegd worden, net zoals eventuele toelatingsprocedures. Ook internationale diploma's moeten op dezelfde manier erkend worden. Buitenlandse studieperiodes zouden eenvoudiger moeten erkend worden. Joint degrees worden door de conventie aangemoedigd.

Bij vluchtelingen wordt gesteld dat er op billijke en effectieve wijze moet nagegaan worden of deze mensen aan de juiste voorwaarden voldoen. Alle mogelijke en redelijke maatregelen moeten genomen worden om de passende en faire erkenningprocedures uit te werken voor vluchtelingen. Een onvolledig dossier zal bij deze doelgroep, niet onontvankelijk zijn. Uiteraard geldt voor iedereen een non-discriminatiebeginsel.

De adequate en duidelijke informatie over het hogeronderwijsstelsel moet door de nationale informatiecentra geleverd worden, in Vlaanderen is dit NARIC-Vlaanderen, die ook als ENIC centrum fungeert.

Op basis hiervan ligt nu een decreet ter goedkeuring bij de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement. Dit decreet regelt de instemming met het verdrag. Hier wordt enkel in vermeld dat 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, volkomen gevolg zal hebben. VVS wenst hierbij een aantal aandachtspunten te plaatsen.

2. STUDENTEN-AANDACHTSPUNTEN

VVS is verheugd te zien dat België op 7 maart 2005 de LRC ondertekende en kan het alleen maar aanmoedigen dat nu in het Vlaams parlement een decreet klaar ligt. Het LRC is een belangrijke stap in het creëren van een European Higher Education Area, die het Bolognaproces in 2010 wil bereiken. Eén van de belangrijke verwezenlijkingen van deze EHEA zou meer internationale mobiliteit zijn. Deze wordt versterkt door de LRC. VVS vindt het dan ook belangrijk dat er zo min mogelijk drempels bestaan voor studentenmobiliteit. Een verbintenis aangaan door de doelstelling van het LRC te onderschrijven, is volgens VVS dan ook een stap in de goede richting.

Toch wil VVS hier wijzen op enkele aandachtspunten die al geformuleerd werden naar aanleiding van het standpunt rond het Basisdecreet Hoger Onderwijs. Toen werd er aandacht gevraagd voor de basisprincipes van het LRC:

- (1) het beginsel van billijke erkenning
- (2) het beginsel van de duidelijke, openbare en transparante procedures met inbegrip van verzet en hoger beroep
- (3) de bewijslast rust bij de erkennende instellingen
- (4) een eventuele weigering van erkenning gebeurt enkele op grond van een substantieel verschil
- (5) bij onmogelijkheid van volledige erkenning wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke partiële erkenning
- (6) met extra aandacht voor de bijzondere situatie van staatlozen, erkende vluchtelingen en asielzoekers.

De Vlaamse Regering maakt zich in haar memorie van toelichting sterk dat de Lissabonconventie reeds is omgezet in Vlaamse wetgeving en al in de praktijk wordt gebracht in Vlaanderen. VVS heeft op dit punt echter een andere mening. In de praktijk blijken er nog heel wat problemen op te duiken. Er is nood aan duidelijke en niet mis te verstane regelgeving. In Vlaanderen gebeurt de erkenning van buitenlandse diploma's immers in belangrijke mate decentraal, aan

¹ Deze nota is gebaseerd op het VVS-standpunt tav de werktekst van het basisdecreet, van 12 mei 2004

de instellingen hoger onderwijs. Ook de organisatie moet op verschillende vlakken nog sterk verbeteren. **Opdat de implementatie van de LRC zich niet zou beperken tot de goedkeuring van dit decreet maar de bindende principes van het verdrag zouden worden omgezet in onderwijswetgeving en een betere organisatie, lijsten wij de knelpunten graag voor u op:**

Voor de **omkering van de bewijslast** en het **principe van het essentieel verschil**, dat in het geval van een niet-erkenning moet worden aangetoond door de erkennende instantie blijkt nogal voor interpretatie vatbaar te zijn. In Vlaanderen gebeurt de erkenningen van hoger onderwijsdiploma's in een gedecentraliseerde procedure, waarbij het diploma naar een aantal instellingen worden gestuurd, die vervolgens deze doorlichten en hierover een advies terugsturen aan de NARIC/ENIC. De problemen inzake de erkenning van buitenlandse diploma's en studieverblijven, zijn dan ook vergelijkbaar met de problemen die Vlaamse studenten tegenkomen wanneer ze binnen de Vlaamse Hoger Onderwijsruimte van instelling willen veranderen. Instellingen blijven zich in hun adviezen en toelatingsbeslissingen krampachtig vastklampen aan een moleculaire vergelijking van wat de student elders heeft gevolgd ten opzichte van de vakken en studiepunten waaruit de eigen opleiding is opgebouwd. Vanuit een instellingsprotectionisme of fout begrepen kwaliteitsaanspraken, krijgen studenten die van instelling veranderen slechts de toestemming om verder door te stromen, nadat ze eerst een voorbereidingsprogramma hebben doorworsteld. Weigering of voorbereidingsprogramma's worden zelden verantwoord op basis van een substantieel verschil. Een essentieel verschil zou bijvoorbeeld kunnen worden aangevoerd wanneer de student omwille van een aanzienlijke achterstand, geen kans op slagen maakt. Negatieve beslissingen worden in de praktijk echter zelden beargumenteerd vanuit het belang van de student. Dit instellingsprotectionisme dreigde zelfs nog te worden versterkt - getuigen daarvan de werkteksten van het basisdecreet hoger onderwijs die een tijdje geleden circuleerden. Instellingen konden daarin toelating tot de master beperken tot allen die studenten die uit de vooropleiding aan de eigen instelling instromen. Gelijksnamige bacheloropleidingen aangeboden aan andere Vlaamse instellingen, worden vaak zelfs niet als equivalent erkend. Terwijl de reden van de herstructurering net *meer* mobiliteit zou moeten zijn.

Praktijken die al obstakels opwerpen binnen Vlaanderen, wanneer het gaat over de verticale mobiliteit tussen bachelor en masterniveau, stellen zich allicht nog scherper inzake de erkenning van buitenlandse diploma's. Net zoals bij verticale mobiliteit, vrees VVS dat bij de erkenning van de diploma's van een ander land, door moleculaire vergelijkingen op basis van het diplomasupplement, onnodig mensen uit de boot doet vallen. Dit kan enkel de internationale mobiliteit (en zo het bereiken van een EHEA) in de weg staan. Het kan gevoelens van trots opwekken dat het Vlaamse diplomasupplement model heeft gestaan voor de internationale versie, maar het mag niet verkeerd aangewend worden. De conventie is duidelijk gericht op het eenvoudig erkennen van diploma's, waarbij de toegang enkel mag geweigerd worden indien er aangetoond kan worden dat er een essentieel verschil bestaat. VVS wil er dan ook op hameren dat de eerste bezorgdheid het erkennen van een diploma moet zijn en niet het afkeuren ervan. De conventie is bovendien niet enkel opgesteld voor het erkennen van diploma's, maar ook voor kortere studieperiodes. Ook deze mogen niet aan de voorgenomde drempels onderworpen worden. Dit is niet alleen van belang voor studenten die Vlaanderen uitkiezen om hun opleiding te vervolmaken, maar ook voor de eigen studenten die na een studieperiode in het buitenland terugkeren.

VVS stelt vast dat het principe van substantieel verschil in de praktijk, zowel bij verticale studentenmobiliteit binnen Vlaanderen als internationaal, niet correct wordt toegepast. Bovendien laten instellingen (en bij uitbreiding de NARIC/ENIC) zich in hun erkenningspraktijken teveel leiden door vakken en studiepunten. Ze hebben te weinig oog voor de door de conventie nochtans vereiste evaluatie van verworven kennis en vaardigheden. Het competentiedenken lijkt nog geen vertaling te hebben gevonden in de erkenningspraktijken. Ook worden niet alle beslissingen afdoend gemotiveerd.

Specifiek mbt staatlozen, ontheemden en vluchtelingen. De situatie van staatlozen, erkende vluchtelingen en asielzoekers verdient terecht de aandacht van de LRC.

In de conventie staat duidelijk te lezen dat een onvolledig dossier voor mensen in deze situatie geen onontvankelijke aanvraag mag betekenen. Integendeel, zij mogen net een onvolledig dossier indienen, waarna zij uitgenodigd zullen worden voor een verkennend gesprek om de lacunes in het dossier toe te lichten. Dit 'gesprek' waarin kan worden gepeild naar de kennis, vaardigheden en competenties, is echter niet afdwingbaar. *Een correcte uitvoering van het billijkheidsprincipe van de Conventie, vraagt dat dit verkennend gesprek van een gunstprincipe wordt omgezet in een rechtsprincipe.*

Ofschoon de erkenning van diploma's voor vluchtelingen, ontheemden en personen in een situatie die vergelijkbaar is met die van vluchtelingen een stap vormt die door ons geprezen wordt, kan VVS niet om de terechte en prangende bekommernissen van de SERV m.b.t "allochtonen" heen. Hierin stelt de SERV dat er een lacune te bespeuren valt in het decreet, betreffende de erkenning van de diploma's van "allochtonen" – die "het land binnenkomen via andere immigratiekanalen". Hoewel de term hier verkeerd wordt gebruikt omdat het hier gaat om 'nieuwkomers', is deze groep aanzienlijker in aantal dan de erkende vluchtelingen op het Belgische grondgebied. Categorieën zoals slachtoffers van mensenhandel, gezinsherenigers, ontvankelijk verklaarde vluchtelingen, geregulariseerden, of mensen die wachten op een definitieve beslissing in één van bovenvermelde procedures ... ondervinden eveneens grote moeilijkheden om hun diploma's van het secundair onderwijs, volwassenenonderwijs of hoger onderwijs erkend te krijgen. Deze niet-erkenning heeft een negatief effect op hun specifieke leefsituatie (en bijgevolg de maatschappij) - wat een uiterst negatief effect heeft op gelijke kansen in het algemeen. Meer specifiek, kan het voortbestaan van deze situatie het Vlaamse gelijkekansen- en inburgeringsbeleid ondermijnen. Nochtans kan Vlaanderen zich geen verspilling van menselijk kapitaal veroorloven.

Deze groepen immigranten, komen bovendien zeer vaak uit landen die de LRC niet ondertekend hebben. Het is daarom dringend noodzakelijk om de principes van de LRC uit te breiden naar personen afkomstig uit niet-verdragslanden. Vandaag laat de Vlaamse regelgeving de instellingen wel de mogelijkheid om de Lissabonprincipes ook te hanteren voor niet-LRC-onderdanen, maar dat is niet verplicht. *VVS wil dat de LRC the "leading principle" wordt voor alle erkenningsactiviteiten van de Vlaamse overheid én van de instellingen hoger onderwijs in Vlaanderen, of het nu gaat om onderdanen van LRC-verdragslanden of uit andere windstreken. Dat zou ons inziens ook de correcte vertaling zijn van het opschortend karakter van de LRC tussen de verdragspartijen die al waren gebonden door eerdere internationale verdragen inzake erkenning van diploma's.*

VVS ziet verder nog twee knelpunten mbt de toelating tot het hoger onderwijs in Vlaanderen:

1. Om een volwaardige erkenning te krijgen van je secundaire diploma, baseert de overheid zich op de studieinhoud maar in de praktijk ook en vooral op de studieduur. Je moet minimaal 12 jaar secundair onderwijs hebben gevolgd om de gelijkwaardigheid van je secundair diploma te bekomen. Iemand die middelbaar onderwijs met slechts een 11-jarig programma heeft gevolgd, krijgt dus geen volledige gelijkwaardigheid.
2. Een ander probleem betreft erkende vluchtelingen en asielzoekers die een volledig programma secundair onderwijs hebben doorlopen maar geen volledige aanvraag voor gelijkwaardigheid kunnen indienen omdat ze over geen enkel document beschikken. Zij kunnen een onvolledig aanvraagdossier indienen dmv een verklaring op eer. Een dergelijke aanvraag leidt echter niet tot een volledige equivalentie van het diploma secundair onderwijs maar mondt meestal uit in een gelijkstelling met studies lager secundair (eerste of tweede graad).

Voor beide concrete problemen, kent de overheid soms toch een volledige gelijkwaardigheid toe mits er een bewijs van toegang tot studies hoger onderwijs wordt bijgevoegd of een niveaubepaling hoger onderwijs, uitgereikt door de NARIC. Een niveaubepaling is geen academische erkenning van een diploma hoger onderwijs, maar situeert het buitenlandse diploma wel ergens op hoger onderwijsniveau. *VVS vraagt dat ook de bewijzen van toelating tot studies hoger onderwijs, en de niveaubepalingen hoger onderwijs uitgereikt door de NARIC, decretaal worden opgeschreven als voldoende toelatingsvoorwaarden tot de bachelor in het hoger onderwijs. Dat is volgens VVS de correcte vertaling van de verplichting om alle mogelijke redelijke maatregelen te nemen om faire erkenningsprocedures uit te werken voor personen die zich in een vluchtelingensituatie bevinden.*

Redelijke termijn?

De maximumtermijn die het LRC bepaalt als redelijk voor een erkenningsprocedure bedraagt 4 maand. Deze deadline is momenteel binnen de NARIC/ENIC-procedure niet absoluut, maar wordt er eerder als richtlijn gehanteerd. In de praktijk sleept de procedure vaak veel langer aan dan de voorziene 4 maand. Op die manier leveren de erkenningsprocedures een kandidaatstudent vaak al een academiejaar achterstand op, nog voor hij of zij is mogen beginnen studeren. Bovendien heeft de termijn van 4 maand slechts betrekking op de erkenningstermijn voor een volledige gelijkwaardigheidsaanvraag. Als de volledige erkenning wordt afgewezen, dan moet de aspirant student op eigen houtje nog een aanvraag indienen tot gedeeltelijke erkenning bij een instelling hoger onderwijs. *De termijn van 4 maanden zou op zijn minst de volledige periode moeten omvatten van volledige én gedeeltelijke erkenningsprocedures. Er moeten garanties worden ingebouwd voor de naleving van deze maximumduur. Net zoals bij instellingsaanvragen voor de erkenning van nieuwe opleidingen, zou het niet respecteren van de termijn door de overheid, automatisch in een positieve erkenning moeten resulteren. De rechtszekerheid voor de aanvrager moet in elk geval worden versterkt.*

Beroepsprocedures

Beroep tegen negatieve erkenningsbeslissingen is mogelijk. Evenwel alleen wanneer het gaat om erkenningsbeslissingen die door de overheid worden genomen na advies van de NARIC/ENIC. Tegen instellingsbeslissingen ivm toelating tot de instelling, is er geen beroep mogelijk. Door de huidige decretale definitie van een studievoortgangsbeslissing, is de raad voor studievoortgangsbeslissingen niet bevoegd voor toelatingsbeslissingen. Nochtans gaat het hier om beslissingen die wel zeer definitief ingrijpen op iemands studievoortgang. *Een uitbreiding van de bevoegdheden van deze raad voor studievoortgangsbeslissingen, naar beroepsprocedures ivm toelatings- en erkenningsbeslissingen is een noodzakelijke voorwaarde voor de correcte implementatie van het LRC.*

Wat met de erkenning van diploma's met het oog op de toegang tot beroepen? VVS blijft de overtuiging toegedaan dat specifiek met betrekking tot de federale aspecten van de LRC, met name de toegang tot beroepen en instroom in de arbeidsmarkt, er ook een federale ratificatie nodig is. *VVS hoopt dat het Vlaamse Parlement bij haar federale pendant, zal aandringen op een spoedige afhandeling hiervan.*

Werk aan de winkel voor de inwerkingstreding! VVS erkent dat het decreet een stap is in de goede richting. De conventie bepaalt dat de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de ratificatie het LRC in werking treedt. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, is de omzetting in Vlaamse regelgeving nog zeer ontoereikend. Bij de goedkeuring van dit decreet hopen wij dan ook dat aan deze hiaten voldoende aandacht wordt besteed, zodat het 'volledig gevolg' van het papier naar de werkelijkheid wordt vertaald. Bij de goedkeuring rest haar nog twee maanden om deze recht te zetten. VVS hoopt hierbij alvast een constructieve bijdrage geleverd te hebben.