

RECHT OP ONDERWIJS ZONDER GRENZEN?

Het recht op onderwijs in de E.G.-context

Bruno De Witte *

I. HET ONDERWIJSBELEID VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN.

Wie het E.E.G.-Verdrag doorbladert, zal daarin vruchteloos zoeken naar een hoofdstuk dat handelt over "onderwijsbeleid". Sterker nog, het woord "onderwijs" komt in het hele verdrag niet voor, ook niet na de bevoegdheidsuitbreiding door de Europese Akte in 1986. Daarbij geldt de regel der zogenaamde toegewezen bevoegdheden: alle bevoegdheden die door het E.E.G.-Verdrag niet uitdrukkelijk aan de Gemeenschap zijn overgedragen blijven bij de nationale overheid. En toch is er sinds enkele jaren terecht sprake van een onderwijsbeleid van de Europese Gemeenschap.

A. BEPERKING VAN HET ONDERWIJSBELEID DER LIDSTATEN OP GROND VAN HET VRIJE PERSONENVERKEER.

Deze paradox valt gedeeltelijk te verklaren door de bijzondere aard van de bevoegdheden die aan de Gemeenschap zijn toegewezen. Dit zijn slechts ten dele klassieke "sectoriële" bevoegdheden zoals bijvoorbeeld landbouw (artt. 38 e.v. E.E.G.-Verdrag), vervoer (artt. 74 e.v.), of meer recent, milieu (artt. 130R e.v.). De instellingen van de Gemeenschap hebben daarnaast, en vooral, ook functionele of *doelgebonden bevoegdheden* die niet aan één bepaalde beleidssector gebonden zijn. De meest algemene doelgebonden opdracht van de instellingen is het verwezenlijken van de gemeenschappelijke en (sinds 1986) de interne markt ¹.

Meer specifieke doelstellingen zijn de vrijheden van de Gemeenschappelijke markt, waaronder het *vrij verkeer van personen*. In de artt. 48 e.v. E.E.G.-Verdrag worden de componenten en de inhoud van deze grensoverschrijdende vrijheid beschreven maar wordt ook op verschillende plaat-

* Docent R.U. Limburg, Maastricht

(1) Wat nu precies het verschil is tussen de gemeenschappelijke en de interne markt, is helemaal niet duidelijk, doch kan hier terzijde gelaten worden; zie LAUWAARS, R.H. en TIMMERMANS, C.W.A., *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1989, 141-142 (de beide auteurs van het boek hebben hierover een verschillende mening).

sen aan de instellingen van de E.E.G. (met name de Raad van Ministers) de bevoegdheid verleend bindende maatregelen te nemen om dit vrije personenverkeer tot stand te brengen, en daartoe nationaalrechtelijke belemmeringen uit de weg te ruimen.

Op één enkele plaats wordt duidelijk gemaakt dat deze regelgevende bevoegdheid ook indirecte gevolgen voor het onderwijsbeleid kan hebben, namelijk in art. 57, lid 1, waar aan de Raad de bevoegdheid gegeven wordt tot vaststelling van richtlijnen inzake de onderlinge *erkenning van diploma's*, certificaten en andere titels "ten einde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, te vergemakkelijken". Naast deze richtlijnen zijn er echter nog andere communautaire rechtshandelingen inzake het vrije personenverkeer die, mede door de gedurfde interpretatie door het Hof van Justitie, een aantal, deels onvoorziene, gevolgen hebben gehad voor het onderwijsbeleid van de Lidstaten. Hierover verder meer ².

B. GEMEENSCHAPSBELEID INZAKE BEROEPSOPLEIDING EN ONDERZOEK.

Vanuit het vrije personenverkeer bezit de E.E.G. een functionele bevoegdheid die invloed kan hebben op het nationale onderwijsbeleid. Daarnaast heeft de Gemeenschap ook een expliciete, sectoriële, bevoegdheid op enkele "randgebieden" van het onderwijsbeleid, van waaruit echter de kern van dat beleid ook steeds meer in het vizier komt.

Een eerste bevoegdheid is die inzake *beroepsopleiding*. Volgens art. 128 E.E.G.-Verdrag stelt de Raad "de algemene beginselen vast voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling, zowel van de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt." Dit tam geformuleerde artikel leidde lange tijd een nagenoeg vergeten bestaan. In de jaren '60 en '70 werden op grond van deze bepaling wat resoluties en actieprogramma's geformuleerd, maar de algemene overtuiging leek dat het "vaststellen van algemene beginselen" betekende dat de Gemeenschap geen detail-regelingen, maar zelfs geen bindende regelingen tout court, kon opleggen aan de Lidstaten.

Het "openbare leven" van artikel 128 begon met de bekende *Gravier*-jurisprudentie, een mooi voorbeeld van beleidsactivering op rechterlijk initiatief. Op de inhoud van die rechtspraak kom ik later nog terug. Vanuit

(2) Voor verdere beschouwingen inzake de doelgebonden bevoegdheden van de Gemeenschap en de gevolgen hiervan voor onderwijs en cultuur: zie DE WITTE, B., "The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice", in *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The Dynamics of E.C. Law*, BIEBER, R. en RESS, G. (eds.), Baden-Baden, Nomos, 1987, 261.

het standpunt der bevoegdheidsverdeling is echter van belang dat deze rechtspraak heeft uitgemaakt dat de term "algemene beginselen" de Europese Gemeenschap niet belet om ook bindende maatregelen te nemen en dat aan de term "beroepsopleiding" een wel bijzonder ruime uitleg wordt gegeven: "iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen (...) ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten..."³. Met name het hele hoger onderwijs (inclusief het universitair onderwijs) valt hiermee in zekere mate binnen de invloedssfeer van de Europese Gemeenschap, ook wanneer geen onmiddellijk verband bestaat met het vrije personenverkeer.

Naast de beroepsopleiding moet ook nog de bevoegdheid vermeld worden die de Europese Gemeenschap op grond van de Europese Akte bezit inzake *onderzoek en technologische ontwikkeling* (artt. 130F e.v. E.E.G.-Verdrag). In het kader van dit beleid kan de Gemeenschap onder meer bijdragen tot de "stimulering van de opleiding en de mobiliteit van onderzoekers in de Gemeenschap" (art. 130G (d)). Binnen het Europese beleid ten aanzien van wetenschap en technologie ziet men trouwens een verschuiving in de richting van meer fundamenteel onderzoek. Programma's zoals SCIENCE (stimulering van de internationale samenwerking en uitwisseling ten behoeve van Europese onderzoekers) of SPES (stimulering van de economische wetenschappen) hebben gevolgen voor het nationale onderzoeksbeleid dat dan weer in de meeste landen nauw samenhangt met het onderwijsbeleid⁴.

II. ONDERWIJSRECHTEN VAN MIGRANTEN.

A. GELIJKE TOEGANG TOT HET ONDERWIJS.

Het E.E.G.-Verdrag rept niet over onderwijs aan migranten of migrantenkinderen. Wel wordt gezegd dat het vrije werknemersverkeer inhoudt dat migranten uit E.G.-landen in hun gastland recht hebben op gelijke behandeling, maar dan enkel, volgens art. 48, "wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden".

Rechten inzake onderwijs kwamen echter wel aan bod in Verordening 1612 uit 1968, het belangrijkste uitvoeringbesluit van art. 48⁵. Daarin

(3) H.v.J., Gravier, zaak 293/83, *Jur.*, 1985, 593.

(4) Over de samenhang tussen technologie, onderzoek en onderwijs in het algemeen, binnen het beleid van de Europese Gemeenschap: zie BIEBER, R., "Educational aspects of research and technology policies", in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 83.

(5) Verordening van de Raad 1612/68, 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.L.*, 1968, nr. 257/2.

kwam het inzicht tot uiting dat grensoverschrijdende mobiliteit van personen enkel effectief kan zijn als die personen gelijke behandeling genieten niet enkel in het arbeidsproces zelf, maar ook in het hele maatschappelijke ommeland, met name wat betreft huisvesting, onderwijs en vorming.

Artikel 7, lid 3 van de bewuste Verordening verleent aan migrantenwerknemers een rechtstreeks werkend recht ⁶ tot het volgen van onderwijs op vakscholen en van revalidatie- en herscholingscentra onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers.

Dezelfde Verordening verleent ook rechten aan de leden van het gezin van de werknemer (die in het Verdrag zelf niet genoemd worden), uitgaande van de gedachte dat rechten en voordelen toegekend aan gezinsleden bijdragen tot de integratie van de werknemers in het sociale leven van het gastland. Volgens artikel 12 worden kinderen van E.G.-werknemers onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van het gastland "toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding". Het recht van de migrantenkinderen is dus ruimer geformuleerd dan dat van hun ouders in art. 7, lid 3, en er wordt in de praktijk vanzelfsprekend ook meer beroep op gedaan.

B. GELIJKE BEHANDELING IN HET ONDERWIJS.

Het oorspronkelijke wetgevende kader dat hierboven werd geschetst, werd verder aangevuld door de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie, dat aan die wettelijke bepalingen een verregaande uitleg heeft gegeven. Van een recht op gelijke toegang heeft het Hof een algemeen *recht op onderwijs onder gelijke voorwaarden* gemaakt.

Waar art. 12 van de Verordening enkel inhoudt dat migrantenkinderen niet mogen worden gediscrimineerd bij *toelating* tot het onderwijs, heeft het Hof in de *Casagrande*-zaak beslist dat hiermee niet enkel toelating in de formele zin bedoeld wordt, maar ook alle "algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken" ⁷. In die rechtszaak ging het met name om de vraag of een kind van Italiaanse gastarbeiders in Duitsland recht had op een studiebeurs van de overheid, die normaal voor de eigen landgenootjes voorbehouden was. Het Hof besliste dat een dergelijke studiebeurs inderdaad een "toegangsvoorwaarde" tot het onderwijs was waarop kinderen van E.G.-werknemers aanspraak konden maken en gaf daarmee een vrij verregaande, maar zeker gerechtvaardigde interpretatie aan art. 12. Verder werd in een recente zaak door het Hof beslist dat met het woord "onderwijs" in art. 12 wel degelijk alle onderwijsniveau's

(6) Zoals bekend zijn E.E.G.-Verordeningen rechtstreeks verbindend zonder dat enige nationale uitvoeringsmaatregel vereist is.

(7) H.v.J., *Casagrande*, zaak 9/74, *Jur.*, 1974, 773.

bedoeld worden, inclusief universitair en ander hoger onderwijs ⁸. Kinderen van E.G.-werknemers hebben dus recht op volledig gelijke behandeling voor alle aspecten en alle vormen van onderwijs.

Een andere relevante, doch minder voor de hand liggende, bepaling van dezelfde Verordening 1612/68 is art. 7, lid 2, dat aan E.G.-werknemers dezelfde "sociale en fiscale voordelen" toekent als aan nationale werknemers. Met het begrip 'sociale voordelen' bedoelde de Raad waarschijnlijk uitkeringen en andere maatregelen in de sociaalrechtelijke sfeer. Het Hof heeft hier echter, in een lange reeks arresten, een veel ruimere interpretatie aan gegeven, en verstaat nu onder het begrip 'sociale voordelen', alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetene zijn ⁹.

Onder deze ruime noemer komen onder meer bijstandsuitkeringen aan armen of aan ouderen, prijsvermindering bij het openbaar vervoer en het recht op gebruik van een minderheidstaal voor het gerecht.

Men zou kunnen verwachten dat onderwijsvoorzieningen niet onder art. 7, lid 2 vallen, daar hiervoor een bijzondere bepaling bestaat in lid 3 van hetzelfde artikel. Het Hof heeft zich echter niet tot een dergelijke systematische interpretatie laten verleiden, en heeft in de arresten *Lair* en *Matteucci* beslist dat onderwijsvoorzieningen ook als 'sociale voordelen' beschouwd moeten worden. In de eerste van die zaken erkende het Hof een gelijk recht voor E.G.-werknemers op alle voordelen die bijdragen tot hun beroepsbekwaamheid en tot de verbetering van hun sociale positie, en dus ook op studiefinanciering ¹⁰.

In *Matteucci* ging het Hof nog een stapje verder. In die rechtszaak ging het om de toekenning van een studiebeurs op grond van het Belgisch-Duitse culturele akkoord. Hierin was, zoals in de meeste van deze bilaterale akkoorden, bepaald dat beurzen voorbehouden waren voor burgers van de twee verdragsluitende partijen. Annunziata Matteucci, een Italiaanse die in België werkte en graag met een studiebeurs haar vak verder was gaan bekwamen in Duitsland, werd op grond van haar nationaliteit niet voorgedragen door de Belgische overheid (in casu de Franse Gemeenschap). Een dergelijke studiebeurs, vond het Hof van Justitie echter, is een sociaal voordeel, en E.G.-werknemers moeten daar op gelijke voet voor kunnen meedingen. Het feit dat de nationaliteitsvoorwaarde niet in een interne regeling

(8) H.v.J., Echternach en Moritz, zaken 389 en 390/87, S.E.W., 1989, 736, met noot MORTELMANS, K.J.M.

(9) Dit is een formule uit H.v.J., Reina, zaak 65/81, *Jur.*, 1982, 33.

(10) H.v.J., Lair, zaak 39/86, 21 juni 1988 (nog niet uitg.).

is opgenomen, maar in een internationaalrechtelijk verdrag tussen twee Lidstaten doet hier niets van af ¹¹.

De rechten die aan *werknemers* worden toegekend via het begrip "sociale voordelen" lijken dus verder te gaan, zelfs dan de rechten die art. 12 van dezelfde Verordening aan de *kinderen* van die werknemers toekent. Dit kan echter niet de bedoeling zijn, en een dergelijke situatie wordt vermeden door het feit dat de "sociale voordelen" niet enkel aan de werknemers zelf, maar meteen ook aan de leden van hun gezin worden toegekend. Met andere woorden, kinderen van werknemers kunnen zich in de eerste plaats beroepen op art. 12 zoals dat door het Hof werd uitgelegd. Daar boven op kunnen zij zich, voor zover nodig, ook beroepen op die onderwijsrechten die impliciet in het begrip "sociale voordelen" van art. 7, lid 2 vervat zijn ¹².

Dit kan met name van belang zijn als die kinderen niet langer in het gastland wonen. Dan kunnen zij zich niet beroepen op art. 12 waar verblijf in het gastland uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld wordt. Deze voorwaarde bestaat niet voor het genot van de "sociale voordelen". Het Hof besliste dat wanneer de werknemer naar het land van herkomst terugkeert, het kind in het gastland kan blijven of er zelfs terugkeren om er een begonnen opleiding verder te zetten en daarbij recht heeft op gelijke behandeling op grond van art. 7, lid 2 van de Verordening ¹³.

C. BIJZONDERE RECHTEN INZAKE TAALONDERWIJS.

Kinderen van E.G.-werknemers hebben niet enkel recht op volledige gelijke behandeling op alle niveaus, en voor alle aspecten, van het onderwijs. Daarnaast hebben zij ook, op grond van de E.E.G.-Richtlijn 77/486 uit 1977 ¹⁴, speciale rechten die onafhankelijk zijn van de regeling die geldt voor de eigen kinderen van het ontvangende land. Op grond van deze richtlijn hebben de Lidstaten ten eerste de verplichting de integratie van migrantenkinderen te bevorderen door lessen in de taal (of één der talen) van het gastland; daarnaast hebben zij ook de verplichting om onderwijs te bevorderen in de moedertaal van die kinderen.

In tegenstelling met wat hierboven werd besproken, gaat het hier dus niet om de uitbreiding van de werkingssfeer van bestaande nationale onderwijsregelingen tot een nieuwe categorie personen, namelijk migranten en migrantenkinderen uit E.G.-landen. Op grond van deze richtlijn zijn de

(11) H.v.J., Matteucci, zaak 235/87, 27 september 1988 (nog niet uitg.).

(12) H.v.J., Echternach en Moritz, zaken 389 en 390/87, S.E.W., 1989, 736, in rechtsoverweging 36: "Steun toegekend ter dekking van de kosten van onderwijs en levensonderhoud van de student, is te beschouwen als een sociaal voordeel waarop kinderen van communautaire werknemers recht hebben onder dezelfde voorwaarden als voor de onderdanen van het gastland gelden".

(13) H.v.J., Echternach en Moritz, zaken 389 en 390/87, S.E.W., 1989, 736.

(14) P.B.L., 1977, nr. 199/32.

Lidstaten veeleer verplicht programma's op te zetten en organisatorische maatregelen te treffen, die speciaal op de noden van die migrantenkinderen gericht zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat, in Vlaanderen, Franstalige kinderen van Belgische nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op moedertaalonderwijs (ten minste niet in de laagste klassen), maar kinderen van Franse nationaliteit in beginsel wel.

Deze richtlijn moet echter, zoals elke E.E.G.-richtlijn, uitgevoerd worden op nationaal vlak, en daar is het in dit geval wel bijzonder slecht mee gesteld. In een rapport in 1984 toonde de Commissie reeds aan dat vele Lidstaten de uitvoeringstermijn voor de richtlijn ruimschoots overschreden hadden. Een tweede rapport, gepubliceerd in januari 1989, is niet veel beoedigender, maar de gegevens die daarin werden verwerkt, betreffen het schooljaar 1984-85, zodat men er niet zomaar kan uit besluiten welke Lidstaten momenteel nog in gebreke blijven ¹⁵. Wat er ook van zijn, de vage bewoordingen van de richtlijn en de ruime beleidsvrijheid die zij aan de nationale onderwijsoverheden laat, hebben tot gevolg dat men voorlopig nauwelijks kan spreken van een effectief recht op taalonderwijs voor kinderen van migranten uit E.G.-landen.

D. ONGELIJKE BEHANDELING VAN MIGRANTEN UIT DERDE LANDEN.

Alle rechten en voordelen die hierboven werden behandeld, zijn voorbehouden voor burgers van E.G.-Lidstaten die economisch actief zijn in een andere Lidstaat, en de leden van hun gezin. Burgers uit E.G.-Lidstaten die zelf geen werknemers of zelfstandigen zijn, en ook niet tot het gezin van werknemers of zelfstandigen behoren, kunnen er zich niet op beroepen. Voor *studenten* bestaan er echter eigen rechten op grond van het E.E.G.-Verdrag, die hierna behandeld worden.

Wie echter helemaal buiten de boot vallen, zijn *migrantten uit niet-E.G.-landen*, die in de meeste Europese landen trouwens veel talrijker (en doorgaans minder welvarend) zijn dan E.G.-migrantten. Zij komen niet binnen de werkingssfeer van het vrije werknemersverkeer, en kunnen zich dus op geen van de hierboven genoemde rechten beroepen. Wel werd bij het vaststellen van de richtlijn van 1977 inzake talenonderwijs aan migrantenkinderen door de Raad een politieke verklaring afgelegd waarbij de Lidstaten verzocht werden bij de uitvoering van de richtlijnen migrantenkinderen uit derde landen niet uit te sluiten, doch een dergelijke verklaring is niet in rechte bindend. De algemene regel is en blijft dus dat het Europees Gemeenschapsrecht als dusdanig aan migrantten uit derde landen geen enkel recht

(15) Report on the implementation in the Member States of Directive 77/486/E.E.C. on the education of the children of migrant workers, COM(88)787 final, 3 January 1989.

op onderwijs toekent, al kan de nationale overheid steeds uit eigen beweging besluiten om onderwijsvoorzieningen ten gunste van E.G.-burgers uit te breiden tot andere buitenlanders. Echter, als de nationale overheid dit niet wenst te doen, dan handelt ze wel in overeenstemming met het Europees Gemeenschapsrecht, maar kan dat onder omstandigheden strijdig zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen inzake mensenrechten, of zelfs met interne grondwettelijke bepalingen waarbij discriminatie op grond van nationaliteit verboden wordt.

III. RECHT OP ONDERWIJS ZONDER GRENZEN?

A. GELIJKE TOEGANG VAN E.G.-STUDENTEN TOT HET ONDERWIJS.

Burgers uit één der Lidstaten van de Gemeenschap die in een andere Lidstaat willen gaan studeren (hierna kortweg genoemd "E.G.-studenten"), worden ook, onder omstandigheden, tegen discriminatie beschermd. Hun rechten zijn echter niet gebaseerd op de verdragsbepalingen inzake het vrije werknemersverkeer, maar op artikel 128 van het Verdrag (beroepsopleiding) in combinatie met het algemene discriminatieverbod van artikel 7 van hetzelfde Verdrag.

Een creatieve, gecombineerde interpretatie van deze twee artikelen bracht het Hof tot de conclusie dat toegang tot beroepsopleidingen binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt en dat daardoor het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing wordt. Daar aan het begrip beroepsopleiding ook een ruime interpretatie werd gegeven, betekent dit dat E.G.-studenten nu het recht hebben op gelijke toegang tot het gehele universitaire en niet-universitaire hoger onderwijs van het gastland ¹⁶.

De inschrijving van studenten uit andere E.G.-landen voor een "beroepsopleiding" in deze ruime zin mag dus niet geweigerd worden en van hem /haar mag ook geen hoger inschrijfgeld gevraagd worden. Verder mogen de bewuste universitaire en andere instellingen ook niet (financieel) benadeeld worden door de overheid omdat zij een bepaald aantal studenten uit andere E.G.-landen toelaten ¹⁷.

(16) Voor een grondige behandeling van de reeks arresten waarin het Hof deze leer ontwikkeld heeft: zie GILLIAMS, H.M., "Van 'Gravier' tot 'Erasmus': over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R. W.*, 1989-1990, 494; FLYNN, J., "Vocational Training in Community Law and Practice", *Yearbook of European Law*, 1988, 59; HARTLEY, T.C., "La libre circulation des étudiants en droit communautaire", *Cah. Dr. Eur.* 1989, 325; DRIJBER, B.J., "Gelijke behandeling van studenten uit de E.E.G. - zijn er nog grenzen?", *N.J.B.* 1988, 1635.

(17) H.v.J., Commissie t. België, zaak 42/87 (nog niet uitg.).

Dit heeft als gevolg dat landen die zoals België kiezen voor een beleid van onbeperkte toegang tot deze opleidingen, en voor een vrij laag inschrijfgeld, geconfronteerd kunnen worden met een toevloed van studenten uit E.G.-landen die op één der beide punten minder genereus zijn. De financiële problemen die dit voor de onderwijsbegroting kan meebrengen (inclusief de mogelijkheid dat de voorwaarden voor E.G.-studenten én eigen studenten minder gunstig worden), werden (met name, maar niet alleen door de Belgische regering) ter sprake gebracht voor het Hof. Doch het Hof besloot toch uit te gaan van een absoluut discriminatieverbod en daarmee voorrang te geven aan het individuele recht van de studenten boven de beleidsautonomie van de Lidstaten¹⁸. Beleidsproblemen die uit de rechtspraak van het Hof ontstaan, moeten dan maar opgelost worden op grond van samenwerking binnen de Europese Gemeenschap, bijvoorbeeld door het uitwerken van een financieel compensatiestelsel waarbij de Lidstaat van oorsprong de buitenlandse studie geheel of gedeeltelijk te zijnen laste neemt. In afwezigheid van een dergelijk stelsel moet een Lidstaat echter alle studenten uit andere E.G.-landen gelijk behandelen als zijn eigen studenten. De Europese Gemeenschap is hierin radicaler dan het Amerikaanse federale systeem, waar universiteiten wél hogere inschrijfgelden mogen opleggen aan studenten uit een andere Lidstaat¹⁹.

Moet de Europese student eerst een geldige verblijfstitel hebben in het land waar hij wil studeren, voor hij een recht op gelijke toegang tot de beroepsopleiding heeft? In de zaken die tot nu toe door het Hof van Justitie behandeld werden, hadden de betrokken studenten steeds een verblijfstitel zodat deze kwestie niet aan de orde kwam. Logischerwijze zou men kunnen stellen dat het recht op gelijke toegang, zoals erkend in *Gravier*, veronderstelt dat de E.G.-student ook aanspraak kan maken op een *verblijfsrecht* voor de duur van zijn studie, daar de Lidstaten anders maar al te gemakkelijk aan de consequenties van *Gravier* zouden ontsnappen. Het recht op toegang tot beroepsopleidingen in andere Lidstaten zou dan impliciet ook een verblijfsrecht in die Lidstaten inhouden.

In een Ontwerp-Richtlijn van 26 juni 1989 stelt de Commissie voor de bestaande onzekerheid weg te nemen en een expliciete regeling uit te werken voor het toekennen van de verblijfstitel aan studenten afkomstig uit andere landen van de Europese Gemeenschap²⁰. Ook op grond van deze richtlijn zouden E.G.-studenten echter geen aanspraak kunnen maken op studiefinanciering in het gastland, wel eventueel op algemene financiële bijstand die dan echter op het land van herkomst zou verhaald worden.

(18) Zie bijvoorbeeld de kritiek hierop van HARTLEY, T.C., *l.c.*, 342-343.

(19) Zie hierover, en over de hele overheidsfinanciële problematiek die aan de *Gravier*-jurisprudentie vastzit, SCHOLSEM, J.C., "A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?", *Cah. Dr. Eur.* 1989, 306.

(20) *P.B.C.* 1989, nr. 191.

B. BEPERKT RECHT OP GELIJKE BEHANDELING.

E.G.-studenten hebben recht op gelijke voorwaarden voor toegang tot die delen van het onderwijs die, op grond van de definitie van het Hof van Justitie, als beroepsopleiding te beschouwen zijn. In deze formule zit een dubbele beperking van het discriminatieverbod: het moet gaan om een *beroepsopleiding* en meer bepaald om een regeling inzake de *toegang* tot die opleiding.

Van beroepsopleiding heeft het Hof van Justitie een algemene definitie gegeven die ik eerder reeds citeerde, maar het trekken van de grens met andere vormen van onderwijs blijft vrij moeilijk, en het Hof is trouwens van plan deze concrete afbakening over te laten aan de goede zorgen van nationale rechters die met een dergelijk probleemgeval geconfronteerd zouden worden.

Verder geldt het gelijke behandelingsbeginsel slechts voor de voorwaarden van toegang tot een dergelijke beroepsopleiding. Eerder merkte ik op dat het gelijkaardige begrip "voorwaarden voor toelating" in de context van het vrije werknemersverkeer heel ruim was opgevat door het Hof van Justitie (zie de *Casagrande*-zaak). In het kader van zijn jurisprudentie inzake beroepsopleiding, heeft het Hof echter aan het begrip "toegang" een restrictieve uitleg willen geven. Studiefinanciering door de overheid valt er met name niet onder ²¹.

Inhoudelijk geef ik de voorkeur aan de stelling in *Casagrande* dat een scheiding tussen formele toegangsvoorwaarden en financiële incentives moeilijk te maken is, en dat studiefinanciering in belangrijke mate kan bijdragen tot het verzekeren van toegang tot het onderwijs. Het lijkt echter wel duidelijk, zoals in meerdere commentaren werd aangestipt ²², dat het Hof dit onderscheid vanuit algemene overwegingen van rechterlijk beleid gemaakt heeft. Na de schok van het arrest Gravier, leek het aangewezen wat gas terug te nemen om het onderwijsbeleid van de Lidstaten niet verder te verstoren.

E.G.-studenten hebben dus *geen algemeen recht op gelijke behandeling* voor alle aspecten van de beroepsopleiding. Het aldus bestaande verschil tussen de rechten van E.G.-studenten enerzijds, en die van (kinderen van) E.G.-werknemers anderzijds, maakt het in de praktijk belangrijk om een onderscheid te maken tussen beide categorieën. Dit onderscheid, echter, is

(21) H.v.J., Lair, zaak 39/86, 21 juni 1988 (nog niet uitg.); H.v.J., Steven Brown, zaak 197/86, 21 juni 1988 (nog niet uitg.).

(22) HARTLEY, T.C., *l.c.*, 335; GILLIAMS, H., *l.c.*, 499: "De uitspraken in Lair en Brown zijn het resultaat van een moeilijk te vermijden compromis. Toch komt het praktische resultaat van deze arresten enigszins kunstmatig over."

vrij vaag omdat het Hof van Justitie steeds een zeer ruime interpretatie gegeven heeft aan het begrip "werknemer". Loonarbeid in dienstverband is hierbij het beslissende criterium, ook indien het loon minder dan het gewaarborgde minimumloon zou bedragen ²³.

Uit de rechtspraak van het Hof kunnen echter de volgende regels gehaald worden. Een werknemer die zijn werk verliest en daarna gaat studeren, wordt verder als werknemer behandeld en moet volledig gelijke behandeling genieten, inclusief studiefinanciering. Hetzelfde geldt voor een werknemer die zijn werk (geheel of gedeeltelijk) laat staan om een opleiding te volgen met het oog op een verdere ontwikkeling van zijn loopbaan. In beide gevallen zijn de studies een vervolg op, en een gevolg van, het eerder aanwezige dienstverband ²⁴. Dit geldt echter niet in omgekeerde zin: een student die in dienstverband gaat werken met het oog op zijn studies (om die te financieren of om meteen praktijkervaring op te doen), wordt daarvoor geen werknemer en kan geen aanspraak maken op, met name, studiefinanciering ²⁵.

C. RECHT OP ERKENNING VAN STUDIES?

Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens houdt het recht op onderwijs ondermeer het recht in om studies officieel erkend te krijgen door de overheid volgens de algemene regels die daarvoor gelden: "the individual who is the beneficiary should have the possibility of drawing profit from the education received, that is to say, the right to obtain, in conformity with the rules in force in each State, and in one form or another, official recognition of the studies which he has completed" ²⁶. De woorden "in conformity with the rules in force" betekenen natuurlijk een belangrijke beperking van dit recht. In federale staten waar de wetgevende bevoegdheid inzake onderwijs of inzake beroepsregels opgesplitst is, worden diploma's behaald in de ene Lidstaat niet altijd automatisch erkend in de andere Lidstaten, en België wordt nu wellicht ook met dit probleem geconfronteerd ²⁷. Een dergelijke dispariteit is echter het resultaat van de federale staatsstructuur en wordt ongetwijfeld gedekt door de woorden "in conformity with the rules in force in each State". De Conventie beschermt echter wél het recht van buitenlandse studenten op gelijke behandeling met hun medestudenten wat de erkenning van hun opleiding betreft.

(23) H.v.J., Levin, zaak 53/81, *Jur.*, 1982, 1035.

(24) Voor beide gevallen: H.v.J., Lair, zaak 39/86, 21 juni 1988 (nog niet uitg.).

(25) Zie hiervoor H.v.J., Steven Brown, zaak 197/86, 21 juni 1988 (nog niet uitg.). Over dit onderscheid: zie HARTLEY, T.C., *l.c.*, 340.

(26) E.H.R.M., Belgische taalzaak, 23 juli 1968, *Publ. Cour.A.*, vol. 6, 31.

(27) Zie hierover VERSTEGEN, R., "De Gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs", *T.B.P.* 1990, (3), 26-27 en 32-33.

Veel moeilijker nog ligt het bij *internationale erkenning* van studies, dit is de erkenning van een opleiding uit het ene land door de bevoegde overheid in een ander land. In de praktijk rijst hierbij een belangrijk onderscheid tussen de erkenning van een diploma als toegangspoort voor verdere studie (academische erkenning) en erkenning van een diploma als vereiste voor toegang tot een bepaalde functie of beroep (professionele erkenning) ²⁸.

Inzake *academische erkenning* bestaan er een hele reeks bilaterale verdragen en ook multilaterale verdragen binnen de Raad van Europa, die geleid hebben tot een vrij vlot erkenningsstelsel, tenminste wat de erkenning van secundaire studies betreft ²⁹.

Binnen de Europese Gemeenschap werd hier lange tijd geen aandacht aan besteed. Het uitgangspunt was dat de bevoegdheid van de Gemeenschap beperkt was tot professionele erkenning, dit is, erkenning van diploma's voor zover dat rechtstreeks toegang verleent tot de uitoefening van een beroep of werkzaamheid. Als men echter bedenkt dat studenten toekomstige werknemers zijn, dan zijn beperkingen van de mobiliteit van studenten ook als indirecte beperkingen van het vrije verkeer van werknemers of zelfstandigen te beschouwen, en bezit de Europese Gemeenschap de legitimatie om ook op dit terrein regelgevend op te treden. Beleidsafspraken inzake academische erkenning werden reeds eerder binnen de Raad gemaakt, maar een eerste concrete maatregel werd tenslotte opgenomen in het Erasmus Besluit waarin een experimenteel *European Community Course Credit Transfer System* (E.C.T.S.) werd ingevoerd.

Inzake *professionele erkenning* van diploma's uit andere landen zijn de hindernissen nog veel talrijker. Hier bestaat echter wel een, sinds kort vrij ingrijpend, Europees Gemeenschapsbeleid.

De bevoegdheid, op grond van art. 57 E.E.G.-Verdrag, om richtlijnen vast te stellen voor de wederzijdse erkenning van diploma's, leidde oorspronkelijk tot een aantal bijzondere sectorieële richtlijnen die de erkenning regelden van welbepaalde diploma's (artsen, dierenartsen, tandartsen, architecten, apothekers) ³⁰.

(28) Zie verder over dit onderscheid, ZILIOI, C., "The Recognition of Diplomas and its Impact on Educational Policies", in *European Community Law of Education*, 1989, DE WITTE, B. (ed.), (51), 52; VERSTEGEN, R., *l.c.*, 27.

(29) Zie hierover DALICHOW, F., "Academic Recognition within the European Community", *European Journal of Education*, 1987, afl. 1, 39-58. Voor een volledig overzicht van multilaterale en bilaterale verdragen op dit gebied: zie de recent verschenen studie van het ERASMUS-Bureau te Brussel, *Academische erkenning van diploma's voor toelating tot het hoger onderwijs en getuigschriften van tussentijdse en afsluitende examens in het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap*.

(30) Zie ZILIOI, C., *l.c.*, 51; BEUVE-MERY, J.J., "L'approche sectorielle initiale en matière de reconnaissance mutuelle des formations professionnelles de niveau universitaire", in *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, PHILIP, C. (ed.), 1989, 21.

Het wetgevingsproces verliep echter zo moeizaam dat de Commissie, op aanwijzing van de Europese Raad van Fontainebleau in 1984, tot een koerswijziging besloot en in haar bekende Witboek inzake de voltooiing van de interne markt een algemene regeling voor de erkenning van diploma's in het vooruitzicht stelde. Na vrij moeizame onderhandelingen werd binnen de Raad van Ministers in december 1988 een richtlijn goedgekeurd die inderdaad een dergelijk algemeen erkenningsstelsel invoert. Hierin wordt afgezien van een voorafgaande harmonisatie van de studie-inhoud. Er wordt uitgegaan van het basisprincipe dat de ontvangende Lid-Staat de toegang tot een gereguleerd beroep niet mag ontzeggen aan een onderdaan van een Lid-Staat die de vereiste kwalificatie bezit om dat beroep in die andere Lid-Staat uit te oefenen. Indien er te grote verschillen blijken te zijn inzake studieduur of studieprogramma, kunnen de gastlanden wel nog een bijkomende stage en /of een bijkomend examen opleggen ³¹.

De richtlijn moet op 4 januari 1991 uitgevoerd zijn. Gezien de complexiteit van de materie en de aanzienlijke corporatieve belangen die in het geding zijn, mag men vrezen dat de meeste landen deze termijn niet zullen halen. Bij het verstrijken van de uitvoeringstermijn zullen particulieren zich echter mogelijk rechtstreeks tot de nationale rechter kunnen wenden om de toepassing te bestrijden van nationale regelingen die nog niet aan de richtlijn aangepast zijn, en dus het recht op de erkenning van hun diploma indirect kunnen opeisen ³².

Een vergelijkbare erkenningsregeling bestaat (nog) niet voor de *middellbare beroepsopleidingen*. Wel wordt er op grond van een Besluit van de Raad "inzake de vergelijkbaarheid van de getuigschriften van vakbekwaamheid tussen lidstaten van de Europese Gemeenschap" ³³ gewerkt aan een vergelijkend overzicht van alle opleidingen, wat op zichzelf reeds een reusachtige taak is, en de Commissie wil nu ook op dit terrein een stelsel voor wederzijdse erkenning voorstellen volgens dezelfde beginselen als in de richtlijn voor het hoger onderwijs, dit wil zeggen, zonder dat er voorafgaan-

(31) Richtlijn 89/48, 21 december 1988, *P.B.L.* 1989, nr. 19/16. Over deze richtlijn: zie met name SCHNEIDER, H., "Een klein stapje in de richting van echte 'Europese' juristen", *Ars Aequi*, 1989, 237; PERTEK, J., "La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur (Commentaire de la directive du Conseil du 21 décembre 1988)", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1989, 623; JORIS, T. en VENY, L., "De erkenningsrichtlijn, een stap voorwaarts in de richting van het vrij verkeer van personen?", *R. W.*, 1989-90, 521; MULLER-BERNHARDT, U., "Anerkennung von Hochschuldiplomen in der Europäischen Gemeinschaft", *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1989, 130.

(32) Voor een recent overzicht van de leer inzake de directe werking van E.E.G.-richtlijnen: zie STEINER, J., "Coming to Terms with E.E.C. Directives", *The Law Quarterly Review*, 1990, 144.

(33) Besluit nr 85/368, 16 juli 1985, *P.B.L.*, 1985, nr. 199/56.

dijk een inhoudelijke harmonisatie van de beroepsopleidingen moet plaatsvinden.

D. RECHT OP BUITENLANDSE STUDIE ?

Door de (toekomstige) algemene erkenning van buitenlandse diploma's wordt de mobiliteit van studenten ongetwijfeld bevorderd. Studenten zullen dan hogere studies in een ander E.G.-land kunnen volgen en toch achteraf in hun land van herkomst hun beroep uitoefenen. Deze mogelijkheid zal echter waarschijnlijk slechts door een kleine minderheid van studenten benut worden.

Meer studenten hebben er belang bij om een *gedeelte* van hun studies in het buitenland door te brengen zonder daar vooraf bij beperkt te worden, of achteraf voor benadeeld te worden. Wat dit laatste aspect betreft, zouden buitenlandse studieperiodes op dezelfde wijze gehonoreerd moeten worden als periodes in eigen land. Dit is reeds het geval voor zover de buitenlandse studieperiode plaatsvindt binnen het *Erasmus* programma, daar erkenning van de studieperiode een voorwaarde is voor het verlenen van de *Erasmus* beurs.

Er bestaat verder geen opeisbaar *recht* om in het buitenland te gaan studeren onder dezelfde (financiële) voorwaarden als die welke gelden voor binnenlandse studies. Wel is het zo dat op grond van de *Gravier*-jurisprudentie E.G.-studenten in het buitenland recht hebben op toegang tot beroepsopleiding onder gelijke voorwaarden. De beperkingen van dat recht werden reeds eerder toegelicht. Het arrest *Gravier* houdt echter ook niet in dat studenten die naar een andere Lidstaat gaan studeren recht hebben op gelijke behandeling met hun landgenoten die in eigen land blijven verder studeren. Studiefinanciering is veelal niet beschikbaar voor studies in het buitenland, ook niet voor specialisatiecursussen na afloop van een hoofdopleiding ³⁴.

Daartegenover staan dan wel studiebeurzen die speciaal voor buitenlandse studies beschikbaar zijn (unilateraal of op grond van een bilateraal samenwerkingsakkoord) maar deze zijn slechts heel beperkt beschikbaar. Ook de "Europese" beurzen in het kader van het *Erasmus* programma zijn beperkt in aantal en in omvang. Bovendien wordt in het nationale toepassingsbeleid van Erasmus meestal de bijkomende voorwaarde gesteld dat het buitenlandse studieverblijf plaatsvindt binnen het kader van een Interuniversitair Samenwerkingsprogramma (ISP). Zogenaamde "free movers",

(34) Inzake deze laatste hypothese: zie bijvoorbeeld Oberverwaltungsgericht Koblenz, 28 maart 1989, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1989, 3110, waarin verdere studiefinanciering ontzegd werd aan een Duitse student die zijn (eerste) juridische eindexamen had behaald in Duitsland, en een *Master of Laws*-opleiding wou gaan volgen in Edinburgh.

studenten die een poos aan een buitenlandse instelling willen studeren zonder dat die instelling met de eigen instelling een samenwerkingsakkoord heeft afgesloten, vallen in de meeste landen buiten de prijzen.