

# De juridische bijstand in transitie. Van staatshervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht?

S. GIBENS en B. HUBEAU  
Faculteit Rechten Universiteit Antwerpen

*Het grondwettelijk recht op juridische bijstand is een appel aan de overheid. De wet op de juridische bijstand is het antwoord van de wetgever op deze oproep. Deze wet, die dateert uit 1998, heeft recentelijk een grondige facelift ondergaan. De zesde staatshervorming heeft de juridische eerstelijnsbijstand overgedragen aan de gemeenschappen. De juridische tweedelijnsbijstand werd gewijzigd bij de wet van 6 juli 2016. We beschrijven enerzijds deze hervormingen en modernisering en anderzijds bespreken we de gevolgen ervan zowel voor de advocatuur als voor de «begunstigden».*

## I. Inleiding

1. De wet op de juridische bijstand is intussen achttien jaar oud. Nu zij meerderjarig is geworden, leek het voor de wetgever tijd om het stelsel van de juridische bijstand te hervormen en te moderniseren. De juridische eerstelijnsbijstand is door de zesde staatshervorming overgeheveld naar de gemeenschappen en de juridische tweedelijnsbijstand kreeg een grondige facelift. We beschrijven hierna deze hervormingen en modernisering en trachten een antwoord te vinden op de vraag waarom en voor wie deze veranderingen bedoeld zijn.

## II. De juridische eerstelijnsbijstand: oud en nieuw

### A. Inleiding

2. De zesde staatshervorming heeft de juridische eerstelijnsbijstand toegewezen aan de gemeenschappen en verankerd in art. 5, § 1, II, 8° van de bijzondere wet «tot hervorming van de instellingen als een persoonsgebonden aangelegenheid».<sup>1</sup> De juridische tweedelijnsbijstand blijft een residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De beide vormen van juridische bijstand kennen dus zowel een federale als een gemeenschapscomponent. Juridische bijstand is een bevoegdheid geworden op verschillende niveaus en de afstemming van de juridische eerstelijnsbijstand op de juridische tweedelijnsbijstand is

noodzakelijk wegens de preventieve functie van de juridische eerstelijnsbijstand, nl. het vermijden van een gerechtelijke afwikkeling.<sup>2</sup> Het vermijden van procedures is trouwens één van de doelstellingen van de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand (zie *infra*). De uitvoerende macht erkent bij monde van de minister van Justitie dat beide systemen beter op elkaar zouden moeten worden afgestemd, wat op de bevoegde interministeriële conferentie ter sprake wordt gebracht.<sup>3</sup>

### B. Waarom een overheveling naar de gemeenschappen?

*1° Het idee is zeker niet nieuw*

3. Het idee om de juridische bijstand over te hevelen naar de gemeenschappen is niet nieuw en werd reeds naar aanleiding van de parlementaire debatten over de wet op de juridische bijstand geopperd.<sup>4</sup> Ook binnen de rechtsleer werden argumenten aangereikt voor een overheveling. Auteurs voerden aan dat de juridische bijstand eveneens te maken heeft met de bescherming van mensen in nood en dus ook het met het beleid inzake maatschappelijk welzijn, wat *in se* een persoonsgebonden materie is,

<sup>1</sup> Adv.RvS nr. 53.932/AV, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5 – 2232/3, p. 12 (Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming).

<sup>2</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 18 (Verslag).

<sup>3</sup> Deze kwestie zou het voorwerp hebben uitgemaakt van een bespreking tijdens de bevoegde interministeriële conferentie die in het najaar van 2016 zou hebben plaatsgevonden; *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 31 (Verslag).

<sup>4</sup> Voorstel van Bijzondere Wet tot aanvulling van art. 5, § 1, II van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (ingediend door de heren Geert BOURGEOIS en Karel VAN HOOREBEKE), *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1235/1, 3 p. Zie ook: *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 549/14, p. 33 (Verslag); S. GIBENS, *Juridische Bijstand in APR*, Mechelen, Kluwer, 2008, 42.



tenzij hierop een voorbehoud wordt gemaakt. Ze meenden dat de juridische bijstand eerder als een voorbehouden bevoegdheid moest worden beschouwd die zowel de federale overheid als de gemeenschappen complementair bevoegd maakt, zij het dat de federale overheid de minimumrechten moet garanderen.<sup>5</sup> Er was dus zeker veel te zeggen voor de overheveling van de juridische bijstand naar de gemeenschappen. De auteurs concludeerden dat het niet is omdat juridische bijstand en bijstand aan personen los van elkaar worden gebruikt dat dit betekent dat juridische bijstand volledig los moet worden gezien van «maatschappelijk welzijn».<sup>6</sup> De wetgever vond het echter in 1998 niet opportuun om de juridische bijstand aan de gemeenschappen toe te wijzen, aangezien de juridische tweedelijnsbijstand procedurele bepalingen bevat, wat een federale bevoegdheid is.<sup>7</sup> De afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>8</sup> beschouwde de juridische bijstand als onderscheiden van de sociale bijstand en catalogeerde de juridische bijstand onder een residuaire bevoegdheid, maar liet toe dat de gemeenschappen en gewesten daarnaast de normen inzake juridische bijstand kunnen aanpassen en aanvullen, zonder de basisnormen te mogen aantasten, althans voor zover zo'n regeling noodzakelijk is.

<sup>5</sup> P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, «Juridische Bijstand», *Jura.Falc.* 2000-01, 375- 376, voetnoot 11; P. VAN ORSHOVEN, «Mutualisering van de rechtshulp door advocaten», *Ad Rem* 2/2004, 19-23; B. HUBEAU, «Van rechtshulp naar juridische bijstand: over de instellingen en de mensen van het recht» in D. CUYPERS en B. HUBEAU (eds.), *De Stand van de Rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 2002, 37-40; S. GIBENS, o.c., 42-45.

<sup>6</sup> De optie om vanuit een voorbehouden bevoegdheid de juridische bijstand als een persoonsgebonden aangelegenheid te beschouwen en deze bijstand dus niet te beperken tot de bijstand door advocaten, had in een aparte wet – niet geïncorporeerd in het Gerechtelijk Wetboek – misschien een transparanter beeld gegeven van de rechtshulpverlening en haar opdrachten (zie: *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 549/14, 48 (Verslag); S. GIBENS, o.c., 45).

<sup>7</sup> *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 549/14, p. 48 (Verslag); zie ook: S. GIBENS, o.c., 44: «Bij de Franstalige gemeenschap botste de communautarisering van de juridische bijstand op weerstand. De Franstalige gemeenschap koppelde het debat over de communautarisering van de juridische bijstand aan die over de splitsing van de sociale zekerheid» (*Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 549/14, p. 35. (Verslag)). De inspiratie van de heer Bourgeois lag echter niet in het toegankelijker maken van de juridische bijstand, maar wel in een communautaire opvatting dat de *pro-deovergoedingen* ongelijk werden verdeeld over de gemeenschappen, waarbij hij oordeelde dat het Franstalige landsgedeelte in verhouding meer overheidsvergoedingen kreeg dan Vlaanderen. De geproclameerde ongelijke verdeling van de staatsvergoedingen in het kader van de juridische bijstand is blijkbaar geen onbelangrijk gegeven, temeer daar dit de aanleiding was tot het uiteenvallen van de Nationale Orde van Advocaten in een Orde van Vlaamse Balies en een Ordre des barreaux francophones et germanophone (zie: J. STEVENS, «Van Nationale Orde van Advocaten naar Orde van Vlaamse Balies en Ordre des barreaux francophones et germanophone», *RW* 2001-02, 1154).

<sup>8</sup> Advies RvS 24 februari 1998, *Parl.St.* Kamer 1997-98 nr. 549/7, 7 p. (wetsvoorstel betreffende het kosteloos optreden of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten). Velaers is van oordeel dat de Raad van State zich bezondigde aan een anachronisme, omdat het niet verantwoord is om bij het zoeken naar een betekenis van een artikel uit de Bijzondere Wet van 1980 te verwijzen naar een onderscheid dat pas vele jaren later, in 1994, in de Grondwet is opgenomen (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State. Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 167 en 710).

## 2° De overheveling: de voorbereiding op federaal vlak

4. De beleidsnota van 22 december 2011 kondigde de politieke vernieuwingen aan die de basis vormden voor een zesde staatshervorming.<sup>9</sup> Deze beleidsnota besteedde wat Justitie betreft aan heel wat belangrijke kwesties aandacht: de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel, het vervolgingsbeleid (de toekenning van een positief injunctierecht aan de deelstaten voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn), de communautarisering van het jeugdsanctierecht en ten slotte ook de hervorming op het niveau van de strafuitvoering (overheveling van de justitiehuisen). De overheveling van de juridische eerstelijnsbijstand kreeg in de nota geen enkele duiding.<sup>10</sup> Enkel in de tabellen onder de rubriek «Begrotingssynthese van de overhevelingen» stond onder punt 5 (Overheveling bevoegdheden andere beleidsdomeinen) «juridische eerstelijnsbijstand» en een bedrag van 1,7 miljoen euro vermeld.<sup>11</sup>

5. Het was aanvankelijk ook niet duidelijk of enkel de budgetten inzake de financiering voor de juridische eerstelijnsbijstand dan wel de volledige bevoegdheid over de juridische eerstelijnsbijstand naar de gemeenschappen zouden worden overgedragen.<sup>12</sup> Het voorstel van bijzon-

<sup>9</sup> Zie voor een algemeen kader: K. ALGOED en J. VAN NIEUWENHOVE, *Vijf staatshervormingen achter de rug, één in de wachtkamer*, Vives-monografieën, Leuven, Acco, 2011, 48 p.; Y. LIÉGEOIS, «Beschouwingen inzake de impact van de zesde staatshervorming op de werking van Justitie» in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 315-344.

<sup>10</sup> De algemene beleidsnota meldde voor wat betreft de overheveling van de justitiehuisen: «Communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns-hulp en betoelagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren.» Algemene Beleidsnota 22 december 2011, Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1964/016, 36. De ontwerpverklaring over het algemeen beleid van 1 december 2011 heeft een soortgelijke inhoud. De ontwerpverklaring bespreekt ook de beleidsveranderingen voor Justitie. Daar stond dat de toegang tot Justitie wordt gewaarborgd en dat de regering de rechtsbijstand zal hervormen. De ontwerpverklaring had betrekking op de juridische tweedelijnsbijstand (ontwerpverklaring over het algemeen beleid, 1 december 2011, 140).

<sup>11</sup> Algemene Beleidsnota 22 december 2011, Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1964/016, p. 82.

<sup>12</sup> In het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering van de gemeenschappen en gewesten is er geen bepaling terug te vinden die de vereiste financiële middelen overdraagt en *a fortiori* niet van de verdeling van deze middelen over de gemeenschappen (Voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2974/1), hoewel de Staatssecretaris tijdens de parlementaire discussie over het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming verwees naar de dotatie van Justitie waarbinnen het bedrag is opgenomen. Er staat letterlijk: «Budget eerstelijnsbijstand – De Staatssecretaris verwijst naar de algemene uiteenzetting. Het budget is opgenomen in algemene dotatie Justitie» (Verslag over ontwerp van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de

dere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, dat tijdens de parlementaire bespreking in de Senaat werd ingediend, gaf uiteindelijk meer duidelijkheid. Het voorstel van wet bepaalde: «Ten slotte draagt dit voorstel van bijzondere wet aan de gemeenschappen de normatieve bevoegdheid over inzake juridische eerstelijnsbijstand. Daartoe voegt het bij het art. 10 een punt 8° in in art. 5, § 1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Met «juridische eerstelijnsbijstand» wordt bedoeld «de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie» (art. 508/1 Ger.W.), die georganiseerd wordt door de commissies voor juridische bijstand of door erkende organisaties voor juridische bijstand. Het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming voorziet immers, naast de overdracht van de middelen die de Federale Staat momenteel aan de justitiehuizen besteedt, in de overdracht van de middelen voor juridische eerstelijnsbijstand die georganiseerd wordt door de commissies voor juridische bijstand. Momenteel wordt de juridische eerstelijnsbijstand georganiseerd door de commissies voor juridische bijstand die in de justitiehuizen zijn gevestigd. Deze commissies beschikken over rechtspersoonlijkheid. De hun toevertrouwde subsidiëring vormt dus een afzonderlijk budget van dat van de justitiehuizen. De Federale Staat blijft niettemin bevoegd wat de juridische tweedelijnsbijstand betreft.»<sup>13</sup>

6. Maar ondanks deze toelichting blijven er nog onduidelijkheden. Er is nergens een duidelijke reden terug te vinden waarom enkel de juridische eerstelijnsbijstand wordt overgeheveld naar de gemeenschappen en niet evenzeer de juridische tweedelijnsbijstand.<sup>14</sup> Budgettaire overwegingen kunnen een rol gespeeld hebben, maar dat is zuiver hypothetisch en niet te verifiëren. Er zou een andere verklaring kunnen zijn en hierover wordt tijdens de

bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen met het oog op de overheveling van de bevoegdheid inzake de coördinatie van de politiezones op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de bevoegdheid inzake klimaat betreft, *Parl.St* Kamer 2013-14, nr. 3201/004, p. 56). Ook in het Vlaamse Parlement heerste er onduidelijkheid (Groenboek Zesde Staatshervorming Deel 6 Justitieel Beleid, 16 september 2013, p. 17-18). Voor een bespreking, zie: Verslag bij nota van de Vlaamse Regering Groenboek Zesde Staatshervorming. Gedachtewisseling, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr 2185/7. Er wordt op deze vraag niet verder meer ingegaan, waaruit kan worden afgeleid dat de kwestie intussen duidelijk was geworden.

<sup>13</sup> Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5 -2232/1, p. 65-66. Zie ook: Verslag over het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 26, p. 177 e.v. en 236 e.v.

<sup>14</sup> Verslag bij nota van de Vlaamse Regering Groenboek Zesde Staatshervorming. Gedachtewisseling, *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14, nr 2185/7, p. 42.

parlementaire bespreking in het Vlaams Parlement het volgende gezegd: «Justitiehuizen zijn publieke instanties die de rechtbanken ondersteunen en een rol spelen in de strafuitvoering, zoals het elektronische toezicht. Vlaanderen wordt ook zijdelings bevoegd voor de voordracht van de leden van strafuitvoeringsrechtbanken. Hier zijn allerlei pistes denkbaar. Het zijn instanties betrokken bij de eerstelijns juridische bijstand, die integraal naar de gemeenschappen wordt overgedragen. De vraag rijst hoe die justitiehuizen worden gepositioneerd.»<sup>15</sup> Deze link is op zich bijzonder en verbindt de werking van de justitiehuizen met de juridische eerstelijnsbijstand, die onder andere ook in de justitiehuizen wordt verleend, zij het niet overal. Beide eerstelijnsfuncties zijn duidelijk van elkaar onderscheiden. Art. 2, § 1, 2° van het KB van 13 juni 1999 «houdende organisatie van de Dienst Justitiehuizen van het ministerie van Justitie» bepaalt dat de Dienst Justitiehuizen instaat voor het onthaal van en de informatie- en adviesverlening aan de gebruikers van het justitiehuis en de eventuele doorverwijzing naar de bevoegde instanties. Het past binnen het kader van het sociaal onthaal binnen justitie. Daarnaast is er de juridische eerstelijnsbijstand door de advocaten op verschillende locaties, waaronder ook het justitiehuis. De juridische eerstelijnsbijstand is een specifieke juridische dienstverlening die niet tot de algemene eerstelijnswerking kan worden herleid en georganiseerd wordt in het kader van de wettelijke bevoegdheden van de commissies voor juridische bijstand. De eerstelijnswerking kan daarentegen juridische informatie bevatten, zeker als het over de bevoegdheden van de justitiehuizen zelf gaat.<sup>16</sup>

7. Enige logica in het waarom van de overdracht van de bevoegdheden inzake de juridische eerstelijnsbijstand is niet onmiddellijk te vinden. De juridische eerstelijns- en tweedelijnsbijstand zijn door de wet op de juridische bijstand weliswaar onderscheiden vormen van bijstand, maar zijn niet zomaar van elkaar te scheiden. Nu er verschillende entiteiten bevoegd zijn, zal het er ook niet eenvoudiger op worden om een algemeen beleid inzake juridische bijstand uit te stippelen, zoals reeds door de minister van Justitie is erkend (zie *supra*).

8. Inzake de afbakening van het materiële toepassingsgebied – en dus wat de manoeuvreerruimte van de gemeenschappen betreft – rijst de vraag naar de normatieve invulling van wat onder juridische eerstelijnsbijstand wordt

<sup>15</sup> En in het Groenboek zelf staat het volgende: «Het was in eerste instantie niet duidelijk of de eerstelijns juridische bijstand (georganiseerd door de Commissies voor Juridische Bijstand die in de justitiehuizen zijn gevestigd) onder de noemer over te hevelen opdrachten valt» (Groenboek Zesde Staatshervorming Deel 6 Justitieel Beleid, 16 september 2013, 17).

<sup>16</sup> Zie voor de beschrijving en het ontstaan van de juridische bijstand en de verhouding van de advocaten met de justitiehuizen: A. LEJEUNE, *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France*, doctoraatsproefschrift, 2010, hoofdstuk 3, 173 e.v.



verstaan en dit vooral in verhouding tot de juridische tweedelijnsbijstand. Deze vraag veronderstelt een grondig en onderbouwd antwoord dat reeds in de rechtsleer is geformuleerd. Hubeau en Parmentier<sup>17</sup> situeren de rechtshulp op verschillende lijnen en volgen hier niet de omschrijving die is vastgelegd in de wet op de juridische bijstand. Voor hen betekent eerstelijnsrechtshulp een eerste beoordeling van een juridisch probleem in al zijn componenten en oplossingen. Dit omvat informatie, advies, verwijzing, service, organisatie van een geschil en een regeling van de toegang tot de procesbijstand. Deze vorm van rechtshulp bevindt zich volledig op het buitengerechtelijke domein en is daarom niet of weinig formeel. Tweedelijnsrechtshulp omschrijven zij als de procesbijstand die verleend wordt door professionele rechtshulpverleners die gespecialiseerd zijn in bepaalde rechtsgebieden. Zij introduceren nog de nulde lijn. Het is een vorm van wat zij «proto-rechtshulp» noemen. De term is afgeleid van de term proto-professionalisering die A. De Swaan<sup>18</sup> gebruikt om aan te tonen dat mensen zich in het dagelijkse leven steeds oriënteren op de grondbegrippen en basishoudingen van de professies en dat ze de bijhorende gedragsstandaard overnemen. Zij worden hierdoor niet zelf professionals, maar veeleer proto-professionals. Hij stelt dat deze proto-professionalisering – zoals het proces van de medicalisering, psychologisering, juridisering en fiscalisering in het dagelijkse leven genoemd kan worden – het externe effect is van het professionaliseringsproces. Hubeau situeert de nulde lijn als een oriëntatiepunt, gebaseerd op een *every day life*-model, een rechtshulpmodel voor juridische problemen van elke dag. Het oriëntatiepunt zou dan gebruikmaken van sociaalwerkmethodeïeken.<sup>19</sup>

### 3° Overheveling naar de Gemeenschappen: de Vlaamse Gemeenschap en Franstalige Gemeenschap

#### a) Vlaamse Gemeenschap: naar een decreet op de juridische bijstand?

9. Om de impact van de overdracht van de bevoegdheden te meten, heeft de Vlaamse Gemeenschap «fiches» opgemaakt van de verschillende over te dragen beleidsdomeinen. Na het opmaken van de fiches leverde «het Groenboek» een geïntegreerde beleidsimpactanalyse over zeven verschillende thema's, waaronder ook het justitie-

eel beleid.<sup>20</sup> Binnen het justitieel beleid werd de juridische eerstelijnsbijstand besproken, meestal in combinatie met de overdracht van de justitiehuisen. Het Groenboek meldde dat er geen specifieke informatie ontvangen was van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie m.b.t. de praktijk inzake juridische eerstelijnsbijstand: het aantal en de aard van de vragen, de spreiding over de gerechtelijke arrondissementen, de criteria voor de verdeling van de subsidies, aanbevelingen gedaan aan de minister van Justitie, enz.<sup>21</sup> Het is te betwijfelen of deze informatie ter beschikking is binnen Justitie, aangezien uit een parlementaire vraag van mevrouw Hilde Claes in 2005 blijkt dat de Minister niet over statistische informatie beschikte over de werking van de commissies voor juridische bijstand, temeer omdat de samenvattingen van de werking van deze commissies niet uniform zijn opgesteld.<sup>22</sup>

10. Het Groenboek voorziet in twee opties voor het beleid. Optie 1 is de nuloptie en houdt de overname in van de organisatie en de financiering van de federale juridische eerstelijnsbijstand. Optie 2 bestaat dan uit de optimalisering van de werking en de opdrachtvervulling van de commissies voor juridische bijstand. De beleidsverklaring van de minister van Welzijn van de Vlaamse Gemeenschap geeft over de te nemen opties meer duidelijkheid: «De zesde staatshervorming draagt ook de commissies voor eerstelijns juridische bijstand over naar de gemeenschappen .... We zetten deze dienstverlening verder. Maar gaan tegelijkertijd na hoe we de drempel naar deze dienstverlening kunnen verlagen. We denken daarvoor aan een sterke en duidelijke samenwerking binnen het eerstelijns welzijnswerk, het sterker positioneren van de commissies, het realiseren van samenwerking en afstemming met tweedelijns juridische bijstand, het uitwerken van vernieuwende methodeïeken die de juridische dienstverlening tot bij de burger brengen (via digitale kanalen bijvoorbeeld). We gaan daarvoor in overleg met alle betrokken partners: de Orde van Vlaamse Balies, de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie, een vertegenwoordiging van eerstelijns welzijnsdiensten, maar ook vertegenwoordiging van wetswinkels en huurdersbonden.»<sup>23</sup>

<sup>17</sup> B. HUBEAU en S. PARMENTIER, «Preadvies rechtshulp» in *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 90-91, Interdepartementale Commissie voor armoedebestrijding, Derde verslag*, Brussel, Kabinet van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1991, 57-91.

<sup>18</sup> A. DE SWAAN, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, Bert Bakker, 1989, 252-253.

<sup>19</sup> B. HUBEAU, «Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk» in B. HUBEAU, J. GOORDEN en J. MERTENS (eds.), *Recht op Recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 26-27.

<sup>20</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming Deel 6 Justitieel Beleid (16 september 2013), 42 p.

<sup>21</sup> Groenboek ..., o.c., 42.

<sup>22</sup> *Vr. en Antw. Kamer*, 24 mei 2005, nr. 51/90 (Vr. 689 H. CLAES).

<sup>23</sup> Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019, ingediend door de heer Jo VANDEURZEN, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 125/1, p. 50-51. Vandeurzen bevestigt zijn beleidsstandpunt tijdens een parlementaire vraag van Renaat Landuyt: Vraag om uitleg over de aanbevelingen van het Centrum Algemeen Welzijnswerk (caw) inzake strafuitvoering en de juridische eerstelijnsrechtshulp: *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 2531: «Zoals het in onze beleidsnota staat, is het onze ambitie om de juridische eerstelijnsrechtshulp te continueren. Tegelijkertijd onderzoeken we of een reorganisatie mogelijk is. We wensen in dit kader de samenwerking te versterken tussen het onthaal van de justitiabelen door de justitiehuisen, het brede eerstelijns welzijnswerk, de Commissies voor Juridische Bijstand en andere sectoren die



11. In zijn volgende beleidsbrieven verduidelijkt de Minister zijn visie. In zijn beleidsbrief van 16 oktober 2015<sup>24</sup> wijst hij bij gebrek aan beleidsdata over de juridische eerstelijnsbijstand op de noodzaak van het opmaken van een situatieschets en een omgevingsanalyse van het huidige aanbod inzake de juridische eerstelijnsbijstand. Vervolgens zal er een actieplan ontworpen worden om de rechtshulp te optimaliseren. Het doel is om de toegankelijkheid te verhogen. Om dit te bereiken vermeldt de Minister expliciet dat de mogelijkheden tot online rechtshulp onderzocht moeten worden. De dienstverlening op de juridische eerstelijns moet tevens voldoen aan duidelijke kwaliteitscriteria. In dat proces zullen de eerstelijns welzijnsactoren, zoals CAW's en OCMW's betrokken worden, alsook de vertegenwoordiging van de meest kwetsbare gebruikers. De recente beleidsnota gaat in dezelfde richting verder. Na de gemaakte analyses worden voorstellen voor hervorming van de juridische eerstelijnsbijstand verder uitgewerkt. Dit omhelst een duidelijk onthaal, gericht doorverwijzen en multidisciplinaire samenwerking. Om dit te realiseren, plaatst de Minister de juridische eerstelijnsbijstand binnen een geïntegreerd onthaal. De Minister erkent de preventieve functie die de juridische eerstelijnsbijstand heeft. Tijdig informeren en verwijzen naar alternatieve vormen van conflicthanting voorkomt escalatie. De Minister wijst op de noodzaak van monitoring om het bereik en de kwaliteit van juridische eerstelijnsbijstand te meten. Een proces wordt thans geïnitieerd om een regelgevend kader uit te werken met de reeds voornoemde actoren.<sup>25</sup>

*b) Franstalige Gemeenschap: een decreet betreffende de erkenning en subsidiëring van rechtshulporganisaties*

12. Het Parlement van de Franstalige Gemeenschap heeft het «décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables» op 12 oktober 2016 goedgekeurd.<sup>26</sup> Het Parlement van de Franstalige Gemeenschap heeft de opdrachten die overgedragen zijn ingevolge de zesde staatshervorming gehergroepeerd. Het zijn opdrachten die de «menselijke» kant van Justitie uitmaken. Deze hergroepering maakt het mogelijk om de taken van de justitiehuizen te verbe-

juridische eerstelijnsbijstand verlenen, zoals bijvoorbeeld de ocmw's, de wetsinkels, de huurdersbonden, enz. Ik heb begrepen dat men vanuit de balie vragende partij is om er eens over te kunnen spreken hoe we dat beter kunnen organiseren en kwalitatief ondersteunen waar nodig.»

<sup>24</sup> Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2015-2016, ingediend door minister J. VANDEURZEN, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 506/1, 53. Zie: S. GIBENS, «Conferentie Justitiehuizen 7 december 2015», *Panopticon* 2016, 163.

<sup>25</sup> Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2016-2017, ingediend door minister J. VANDEURZEN, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17 nr. 941/1, 56-57.

<sup>26</sup> *Parl.St.* Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-5.

teren en hun doeltreffendheid te versterken. Slechts één decreet zal voortaan de wijze regelen waarop hulp verleend zal worden aan de begunstigden door de partners waarop de justitiehuizen een beroep doen in het kader van de uitvoering van een aantal van hun opdrachten. In uitvoering van het nieuwe decreet zullen de «partners» van de justitiehuizen zich organiseren rond zes missies of doelen: l'aide juridique de première ligne, l'aide sociale, l'aide psychologique, l'«aide au lien», l'aide à la communication, l'accompagnement à la mise en oeuvre et au suivi de décisions judiciaires.<sup>27</sup> De Franstalige decreetgever gaat uit van twee fundamentele principes. Ten eerste staan de zes doelstellingen en de daarin opgenomen zorg voor de begunstigden in functie van de begunstigden en niet in functie van het aanbod. In elk gerechtelijk arrondissement moeten de zes doelstellingen gerealiseerd worden door de verschillende partners. Om deze zes doelstellingen te realiseren, worden er drie overlegfora opgericht: 1) les Commissions thématiques des Partenariats; 2) les Commissions d'arrondissement des Partenariats; 3) la Commission communautaire des Partenariats. Elk gerechtelijk arrondissement zal beschikken over drie thematische commissies die betrekking hebben op respectievelijk de dader, het slachtoffer en de begunstigden die niet vallen onder de begrippen dader of slachtoffer. Een tweede belangrijk principe is de nieuwe wijze van subsidiëring. De partners zullen niet meer worden gesubsidieerd op grond van de werkgelegenheid, maar wel op basis van de uitgevoerde doeleinden overeenkomstig de behoeften van de begunstigden.<sup>28</sup>

13. Het decreet wijzigt de taken van de juridische eerstelijnsbijstand niet. Het verwijst hiervoor naar art. 508/1, 1° Ger.W. De opdracht in het decreet bestaat bijgevolg uit het verlenen van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies en een doorverwijzing. Aanvankelijk stond in art. 5 van het decreet: «La mission d'aide juridique s'entend comme toute aide dispensée par un juriste qui vise à faciliter au justiciable l'accès aux droits qui lui sont applicables.» Art. 6 specificieerde: «Pour mettre en oeuvre l'aide juridique visée à l'article 5, les partenaires exécutent les prestations visées à l'article 508/1, 1° du Code judiciaire.»<sup>29</sup> De Raad van State, afdeling wetgeving, vond echter dat de omschrijving van het doel van de juridische bijstand in het oorspronkelijke art. 5 van het wetsontwerp onvoldoende precies was en niet overeenkwam met de juridische eerstelijnsbijstand, zoals gedefinieerd in art. 508/1, 1° Ger.W. Het voorstel was om artt. 5 en 6 te wijzigen in één art. 5, dat luidt als volgt: «Art. 5. La mission d'aide

<sup>27</sup> *Parl.St.* Fr.Parl. 2015-16, nr. 330-3, 3-4 (Verslag). Thans is dit titel 3 van het decreet bestaande uit de artt. 5 tot 14.

<sup>28</sup> *Parl.St.* Fr. Parl. 2015-16, nr. 330-3, 4 (Verslag).

<sup>29</sup> Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *Parl.St.* Fr. Parl. 2015-16, nr. 330-1, p. 19 (hierna verkort geciteerd: «decreet»).

juridique de première ligne s'entend comme celle définie à l'article 508/1, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire.»<sup>30</sup> De vraag rijst of elke organisatie die juridische bijstand verleent, zich moet beperken tot de taken vermeld in art. 5 dan wel of zij enkel voor deze taken erkend en gesubsidieerd wordt. Het laatste lijkt ons eerder het geval, want anders zou het decreet het monopolie van de advocatuur uitbreiden in strijd met art. 440 Ger.W.<sup>31</sup> De commissie voor juridische bijstand, zoals omschreven in het Gerechtelijk Wetboek, blijft bestaan: alleen de samenstelling wijzigt in die zin dat ze voortaan enkel uit advocaten zal bestaan.<sup>32</sup> De juridische eerstelijnsbijstand kan worden verleend door elke organisatie, maar moet hiervoor wel erkend worden wil zij subsidies verkrijgen. Het houdt niet in dat een organisatie een erkenning moet krijgen wil zij juridische bijstand verlenen. De commissie voor juridische bijstand is als enig orgaan vrijgesteld van de aanvraag tot erkenning. Om gesubsidieerd te worden, moet ze wel voldoen aan de voorwaarden die bij decreet zijn voorgeschreven en die gelden voor alle organisaties of organen die een subsidie aanvragen.<sup>33</sup> De commissie voor juridische bijstand staat nog enkel in voor de organisatie van de zittingen door advocaten. De andere opdrachten, zoals het overleg en de coördinatiebevordering tussen de organisaties voor juridische bijstand, het vergemakkelijken van de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties en het zorgen voor de verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot juridische bijstand, in het bijzonder naar de meest kwetsbare groepen, zijn afgeschaft. Het formuleren van aanbevelingen aan de overheid blijft wel behouden.<sup>34</sup> Opvallend is dat de decreetgever de bepalingen inzake het toezicht op de kwaliteit van de prestaties in het kader van de juridische eerstelijnsbijstand baseert op de gewijzigde bepalingen in de wet op de juridische bijstand met betrekking tot de juridische tweedelijnsbijstand (zie *infra*).<sup>35</sup>

Een voorlopige vaststelling is dat het overleg tussen de verschillende organisaties, zowel sociale als juridische, thans zal plaatsvinden in de opgerichte thematische commissies, de arrondissementele commissies en de gemeenschapscommissie. Het getuigt van een integrale benadering van de verschillende behoeften die mensen op verschillende domeinen kunnen hebben. Of hierdoor ook de verschillende aspecten van het rechtshulpaanbod beter op elkaar afgestemd worden, is niet duidelijk.

<sup>30</sup> Adv. RvS nr. 59.453/2, *Parl.St. Fr. Parl.* 2015-16, nr. 330-1, p. 43.

<sup>31</sup> Zie hierover reeds de discussie in de wet op de juridische bijstand: S. GIBENS, *o.c.*, 58-61.

<sup>32</sup> Art. 52 van het decreet dat art. 508/2 § 3 Ger.W. wijzigt.

<sup>33</sup> Art. 15, § 2, eerste en tweede lid van het decreet.

<sup>34</sup> Art. 53 van het decreet; ook art. 508/4 Ger.W., dat voorziet in subsidies door de federale overheid, is afgeschaft.

<sup>35</sup> Art. 508/5, § 4, tweede lid Ger.W., zoals gewijzigd door art. 55 van het decreet.

### III. De juridische tweedelijnsbijstand: oud en nieuw

#### A. Inleiding

14. De nieuwe wet van 6 juli 2016 «tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand»<sup>36</sup> heeft als doel het evenwicht tussen de toegang van de begunstigde tot het gerecht en een billijke vergoeding voor de advocaten te garanderen. De wetgever wil met de hervorming de kosteloze bijstand betaalbaar houden voor de belastingbetaler en de bijstand garanderen voor wie werkelijk onvoldoende middelen heeft. Een tiental grote aanpassingen is doorgevoerd: een diepgaand onderzoek naar de bestaansmiddelen, kwaliteit van het systeem bewaken door aanpak van misbruiken en correcte financiering van de advocaten, versterking van de rol van de OVB, de lijst van de advocaten, de beperking van het systeem, rekening houden met inkomsten van derden, de vergoedingsregeling, de bijdrage van de begunstigten en de nomenclatuur van de prestaties. Voor de toekomst wordt gewerkt aan een fonds voor de financiering van de rechtsbijstand en zal de rechtsbijstandsverzekering aantrekkelijker worden gemaakt.

#### B. De gronden voor een hervorming

##### *1<sup>o</sup> Rapport voor de minister van Justitie in 2012*

15. In haar regeerakkoord kondigde de Belgische regering onder leiding van de voormalige premier Di Rupo aan dat zij het aanbod van de rechtsbijstand wilde hervormen. Om een beeld te hebben van de uitgaven van de juridische tweedelijnsbijstand, bestelde minister Turtelboom allereerst een onderzoek. De Universiteit Luik en het Nationaal Instituut voor de Criminologie en de Criminologie overhandigden in september 2012 het rapport *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*.<sup>37</sup>

De onderzoekers stellen allereerst vast dat het aantal zaken en dossiers de laatste tien jaar drastisch is gestegen. Zij formuleren een aantal hypothesen. Er is sprake

<sup>36</sup> BS 14 juli 2016.

<sup>37</sup> Centre de recherche et d'interventions sociologiques UL en Direction Opérationnelle de Criminologie (NICC Operationele Directie Criminologie), *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*, september 2012, 156 p. <http://nicc.fgov.be/upload/files/Agenda/Rapport%2030-Aide%20juridique.pdf>. Het rapport bestaat uit vier delen. Het eerste deel geeft een overzicht van statistische gegevens. Het tweede deel bevat de weerslag van de interviews van de stafhouders (dekens) van vier balies, alsook van de voorzitters van de bureaus voor juridische bijstand en hun medewerkers. Het derde deel vergelijkt het Belgische juridische bijstandssysteem met Nederland en Frankrijk (zie hiervoor ook paragraaf 2). Het laatste deel gaat dieper in op de geïnventariseerde problemen in het systeem van de juridische bijstand en doet een aantal voorstellen tot verbetering, hoofdzakelijk m.b.t. de vergoeding van de advocaten die deelnemen aan de kosteloze juridische bijstand.

van een toenemende juridisering, zowel kwalitatief als kwantitatief, en daaruit volgt de noodzaak aan een toenemende interventie van de rechtscollages en het justitieel apparaat, terwijl voorheen o.a. de familie, kerkgemeenschappen en vakbonden vele problemen aan de basis aanpakten. Een andere hypothese is dat de grotere aanwezigheid van de overheid in het dagelijkse leven en de uitbreiding van de rechtsbescherming en de rechtspositie van de burger bijdragen tot meer juridische interventies. Harde bewijzen liggen echter niet voor. Het rapport formuleert na de analyse een aantal conclusies en doet aanbevelingen die inhoudelijk de wetswijziging zeker hebben beïnvloed. De eerste aanbeveling is de beperking van de toegang tot Justitie. Kleine vorderingen zullen niet kunnen leiden tot de aanstelling van een kosteloze advocaat. Terwijl er thans bepaalde begunstigden, zoals mensen die leven van een leefloon, sociale huurders, mensen met een beperking en jongeren, zonder dat zij hun inkomen verder hoeven te bewijzen, in aanmerking komen voor de kosteloze juridische bijstand, moeten zij voortaan volgens de onderzoekers alsnog hun bestaansmiddelen bewijzen.

Een volgend voorstel is om de toetsing van de inkomensvoorwaarden te informatiseren. De huidige bureaus voor juridische bijstand kennen de exacte inkomenssituatie van de begunstigden niet. Zij kunnen zich slechts baseren op de stukken die de begunstigden hen overhandigen. Het idee is om gegevens uit de databank van de Federale Overheidsdienst Financiën toegankelijk te maken voor de bureaus voor juridische bijstand. Ten derde moet er meer aandacht worden besteed aan alternatieve conflictbeslechting en andere manieren om tijdrovende procedures te vermijden, zoals «*plea bargaining*». Er wordt zelfs overwogen om meervoudige gebruikers op te lijsten om te zien of zij geen misbruik maken van het systeem. Er wordt dan ook gezocht naar een systeem waarbij de begunstigde zelf meer zal moeten bijdragen alvorens toegang te krijgen tot een kosteloze raadsman. Een taxatieprocedure wordt overwogen indien de begunstigde zelf tot beter fortuin is gekomen. Andere wegen van financiering dienen gezocht te worden, onder meer via het opleggen van bijkomende belastingen, ofwel via het introduceren van een verplichte bijdrage in geval van veroordeling. Tot slot stellen de onderzoekers vast dat de vergoeding van de prestaties niet echt transparant is. De waarde van het punt komt niet overeen met het gebruikelijke uurtarief binnen de advocatuur.

16. Naast het hierboven besproken rapport heeft ook het Rekenhof<sup>38</sup> becijferd dat het totaal aantal afgesloten dossiers met punten de laatste vijf jaren een gemiddelde jaarlijkse groei van 10,03% kende, terwijl het totaal aan-

tal punten (basis voor de vergoeding) in deze periode gemiddeld met 8,72% toenam.<sup>39</sup> Het Rekenhof meent dat de evolutie van het aantal zaken en punten bepaald wordt door verschillende factoren, zoals de sociaaleconomische situatie, het toenemend beroep op Justitie en wetten die voorzien in juridische bijstand. Belangrijk is dat het Rekenhof tevens vaststelt dat de federale overheid geen operationele doelstellingen voor de juridische bijstand heeft geformuleerd en dat het toezicht op het systeem en de aansturing ervan door de FOD Justitie en de bevoegde minister beperkt zijn. Het beleid is hoofdzakelijk gericht op een budgettaire beheersing. De FOD Justitie heeft geen model ter beschikking om de groei te ramen, noch een methode om toezicht uit te oefenen op de besteding van het budget. Er wordt evenmin systematisch onderzocht of de beoogde strategische doelen, zoals een toegankelijke, goed georganiseerde, kwaliteitsvolle juridische bijstand, worden bereikt. Het Rekenhof komt tot de algemene conclusie dat de overheid en de respectieve overkoepelende ordes (OVB en OBF) meer publieke verantwoording moeten afleggen over de besteding van de middelen voor juridische bijstand en de wijze waarop zij daarop toezicht houden. Er is behoefte aan sturing en de overheid moet daartoe een beleidsvisie ontwikkelen en deze omzetten in doelstellingen en prioriteiten. Het Rekenhof vraagt dus om een actievere opstelling van de overheid en dit vraagt op zijn beurt om investering in kennisopbouw, mensen en middelen.<sup>40</sup>

Er is dus behoefte aan determinanten die de vraag naar en het aanbod van Justitie bepalen. Onderzoek op basis van data van verschillende landen (waaronder België) toonde reeds aan dat de financiële toegankelijkheid de instroom van zaken op de rechtbanken beïnvloedt. Het onderzoek gebruikte onder andere de indicator «rechtsbijstand» om het effect te meten. Gemiddeld stijgt of daalt het aantal ingeleide rechtszaken met 2,03 %, en wanneer de rechtsbijstand toeneemt (afneemt) met 10%. Ook het aantal advocaten heeft een impact op de instroom van zaken.<sup>41</sup>

## 2° Nota van het kernkabinet in 2013

17. Terwijl de onderzoekers van het zopas vermelde rapport concluderen dat de vergoeding in het juridisch bijstandssysteem niet voldoende en evenmin transparant is, lekte in januari 2013 een nota uit van het kernkabinet van de voormalige minister van Justitie Turtelboom. De

<sup>38</sup> Advies van het Rekenhof bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-0454/005, 7 p.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>40</sup> Advies van het Rekenhof bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-0454/005, p. 25-27.

<sup>41</sup> S. BIELEN, W. MARNEFFE en P. POPELIER, «De invloed van de toegang tot justitie op de instroom van rechtzaken: een empirische analyse», *RW* 2013-14, 1163-1174.

minister wenste meer controle op de overconsumptie van de juridische bijstand en de stijging van het aantal *pro-deozaken*. De Minister wilde een systeem van eigen bijdrage introduceren, waarbij de begunstigde per aanvraag en per aanleg een bijdrage van 50 euro moet betalen. Het was voor de Minister de manier waarop zowel de advocaat als de begunstigde geresponsabiliseerd worden en tegelijkertijd wordt op die manier het systeem gefinancierd. Om het budget onder controle te houden en om eventueel de prestatievergoedingen van de advocaten te verhogen, wilde de Minister dat er meer transparantie kwam in het aantal vreemdelingenzaken, strafzaken en jeugdzaken. Zij hoopte hiermee een daling te verkrijgen van 20% van het volume aan *pro-deozaken*. Zij was ook voorstander van een systeem van «*contracting*» met advocatenkantoren die bepaalde quota aan zaken dienen te halen. Zo stelde de Minister voor dat per honderd zaken de advocaat een bedrag van 2 500 euro zou ontvangen (alle kosten inbegrepen). Tot slot wil zij kleine vorderingen niet toelaatbaar maken. De begunstigden zouden bovendien hun globaal inkomen moeten aantonen, niet alleen het netto-inkomen, maar ook hun spaargelden, onroerend vermogen en andere bestaansmiddelen.

### 3° Hervormingsvoorstellen: het systeem op de helling?

18. Eind april 2013 maakte Minister Turtelboom een voorontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand bekend.<sup>42</sup> In dit wetsontwerp legde zij de stagiairs op om jaarlijks vijf zaken gratis te behartigen. Zij voerde een systeem van «*Pro bono*»<sup>43</sup> in voor advocaten die samenwerken in de vorm van een vennootschap. Zij verstregde de sancties die kunnen worden opgelegd aan advocaten die zich inschrijven in de juridische bijstand en die hierin tekortschieten, wat een repressieve vorm van kwaliteitsbewaking is. Zij voerde een vorm van remgeld in voor elke begunstigde die een beroep doet op een kosteloze advocaat. Tot slot voorzag het ontwerp in een taxatie, wanneer de advocaat

<sup>42</sup> De Raad van State had op dit ontwerp enkele fundamentele opmerkingen m.b.t. de forfaitaire bijdrage, vooral in strafzaken, die in principe kosteloos moeten zijn; dit is in overeenstemming met art. 6, derde lid, c EVRM. Daarnaast moet er volgens de Raad rekening gehouden worden met bijzondere doelgroepen (minderjarigen, personen met een beperking), voor wie de effectieve toegang tot de rechter en een eerlijk proces gewaarborgd blijft. Tot slot meent de Raad dat de forfaitaire bijdrage in de wet zelf moet worden uitgewerkt en niet zonder meer aan de Koning kan worden overgelaten (Adv. RvS nr. 53.322/3, 10 juni 2013, bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand (niet bekendgemaakt), *Jaarverslag* 2012-2013, 43-44).

<sup>43</sup> *Pro bono* in het voorstel van voormalig minister Turtelboom betekent bijstand verlenen zonder enige vergoeding. De juridische bijstand daarentegen impliceert een van overheidswege toegekende vergoeding voor de geleverde prestaties (zie: S. RUTTEN, «Legal aid and *Pro Bono* Work: part of the essence of lawyering» in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Cambridge-Antwerpen, Intersentia, 2014, 283-290).

met goed succes geldsommen heeft ontvangen voor zijn cliënt. De advocatuur heeft bij monde van haar overkoepelende organisaties toen laten weten dat zij zich geenszins kon vinden in deze hervormingsvoorstellen.<sup>44</sup> De Orde van Vlaamse Balies wilde wel nadenken over een grondige hervorming, maar zag de voorstellen van de Minister slechts als een verkapte besparingsronde. Ook in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden hierover verschillende parlementaire vragen gesteld.<sup>45</sup>

19. Naar aanleiding van het wetsontwerp hebben we er toen al op gewezen dat het debat op de eerste plaats beperkt bleef tot de juridische tweedelijnsbijstand en dit enkel nog met betrekking tot de advocaten, terwijl ook andere rechtshulpverleners in CAW's en OCMW's dagelijks mensen juridisch bijstaan. Met geen woord werd gesproken over de koppeling van de tweedelijns met de nulde lijn (zie *infra*) of de eerstelijns of over manieren om juridische conflicten te vermijden. Welke maatregelen zouden bijdragen tot conflictvermijding, conflictbeheersing en conflictbeslechting? Op de tweede plaats werd er een beeld van overconsumptie en misbruik gecreëerd over de advocatuur en haar cliënten, hoewel hiervan geen harde data voorlagen. Op de derde plaats brachten de voorstellen opnieuw ernstige drempels voort. De advocatenquota zouden zorgen voor minder toegankelijke rechtshulp en de karige vergoeding zou de advocatuur niet of weinig stimuleren om aan het systeem te blijven participeren. In het algemeen werd geconcludeerd dat een globaal raamwerk over de toegang tot het (ge)recht ontbrak.<sup>46</sup>

## C. De wetswijzigingen met betrekking tot de juridische bijstand

### 1° De doelstellingen van de wet van 6 juli 2016

20. Terwijl in de vorige legislatuur het wetsontwerp niet in het parlement werd ingediend, heeft de huidige minister van Justitie de hervorming van de juridische bijstand in zijn regeringsverklaring opgenomen. De her-

<sup>44</sup> De Orde schuwt het woord «klassejustitie» niet. De voormalige bestuurder Vandebroek van het departement «Toegang tot het recht» van de Orde van Vlaamse Balies stelde dat de stijging niet te wijten is aan overconsumptie, maar het gevolg is van de toename van het aantal mensen met juridische problemen die een beroep doen op het systeem van de kosteloze juridische bijstand. In plaats van te besparen, moeten de middelen van de overheid juist stijgen (R. VANDEBROEK, «Is de weg naar een klassejustitie ingeslagen?», *Juristenkrant*, 8 mei 2013, 10).

<sup>45</sup> *Hand.* Commissie voor de Justitie Kamer 2012-13, 7 mei 2013, nr. CRIV53 COM735, 6-12. De Minister antwoordt dat de forfaitaire bijdrage zal leiden tot responsabilisering, bewustwording en tot slot zal het de begunstigde aansporen om te kiezen voor de alternatieve geschillenregeling.

<sup>46</sup> L. CROMBINK, S. PETERS en S. GIBENS, «Threats to Legal Aid and Legal Assistance in the Netherlands and in Belgium» in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Cambridge-Antwerpen, Intersentia, 2014, 67-69.



vorming moet er, volgens de Minister, naar streven een evenwicht te vinden tussen enerzijds de openbare dienst van Justitie en anderzijds de noodzaak om instrumentalisering en overconsumptie van het recht te vermijden.<sup>47</sup>

Deze hervorming kreeg haar beslag in de wet van 6 juli 2016<sup>48</sup> «tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand». Deze wet is de eerste grondige wijziging van de wet op de juridische bijstand sinds die op 23 november 1998 werd afgekondigd. De wetgever had bij die wijziging drie doelstellingen voor ogen. De eerste doelstelling is dat de kosteloze juridische bijstand blijft passen binnen de algemene toegankelijkheid van Justitie. De huidige hervorming moderniseert het systeem, zodat het duurzaamheid garandeert voor diegenen die er daadwerkelijk recht op hebben. De sociale dimensie blijft cruciaal. De tweede doelstelling is het zoeken naar een evenwicht tussen de toegang van de begunstigde tot het gerecht en een billijke vergoeding van de advocaten die daadwerkelijk prestaties leveren. Het cruciale criterium is kwaliteit. Dit vraagt om de responsabilisering van de actoren van de juridische bijstand. Een daarvan afgeleid doel is dat door minder dossiers meer kwaliteit bereikt kan worden, maar dat ook gezocht wordt naar andere manieren om conflicten te beheersen of te beslechten. Een derde doelstelling is het financieren van het systeem via nieuwe middelen. De Minister verklaart de huidige financieringsenveloppe niet te zullen verminderen. Het accent van de hervorming ligt bij de twee belangrijkste actoren, namelijk de begunstigten en de verstrekkers van de juridische bijstand.<sup>49</sup>

Het past om hier in te gaan op de belangrijkste wijzigingen in de nieuwe wet op de juridische bijstand die enerzijds betrekking hebben op de responsabilisering van de advocatuur en anderzijds van de begunstigten. Ook inzake de procedure werd een aantal wijzigingen doorgevoerd met het oog op een evenwichtige balans tussen enerzijds de toegang voor de begunstigten en anderzijds de financiering van de advocatuur.

## 2° De responsabilisering van de advocatuur: de Orde van Advocaten en het bureau voor juridische bijstand

21. Op de eerste plaats zijn er nieuwe organisatorische bepalingen die voor de Orde meer verantwoordelijkheden inhouden.<sup>50</sup> Het bureau voor juridische bijstand als orgaan van de Orde van Advocaten blijft onveranderd. Zoals reeds bij de aanvang van de wetgeving op de juridische bijstand stelt de Orde van Advocaten een lijst op met de advocaten die in hoofdzaak of bijkomend prestaties

wensen te verrichten in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand.<sup>51</sup> Een nieuwe bepaling is dat de Orde kan voorzien in een verplichte inschrijving van de advocaten voor zover dit noodzakelijk is voor de doeltreffendheid van de juridische bijstand.<sup>52</sup> De wetgever blijft vult met deze wijziging een praktijk in de wet in die reeds bij bepaalde balies bestond om stagiairs deontologisch te verplichten om juridische bijstand te verlenen.<sup>53</sup> De wetgever erbij dat de juridische bijstand primair op basis van vrijwilligheid wordt georganiseerd en dat slechts subsidiair voorzien wordt in een verplichte inschrijving. Dit laatste blijft dus een uitzondering en moet ons inziens enkel beperkt worden tot die rechtsdomeinen waarvoor zich binnen een bepaalde periode onvoldoende advocaten hebben opgegeven om juridische tweedelijnsbijstand te verlenen.

22. In het kader van het toezicht op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de prestaties en de regelmatigheid van de stappen ondernomen met betrekking tot de verzoeken tot aanstelling, de aanstellingen zelf, de rapportering en de toekenning van punten en de rapportering hierover,<sup>54</sup> krijgt de Orde van Advocaten door de nieuwe wet een meer proportioneel handhavingsapparaat, onverminderd de tuchtrechtelijke vervolgingen. De Orde kan verschillende maatregelen opleggen. Ten eerste bestaat een maatregel in het geval van tekortkomingen in de naleving van de voorwaarden die de Orde bepaalt. De Raad van State<sup>55</sup> was van oordeel dat deze voorwaarden best dienden te worden omschreven, maar de regering is de Raad hierin niet gevolgd, omdat dit niet mogelijk is. De memorie van toelichting geeft wel enkele voorbeelden: het behoud op de lijst met verbod om op te treden in het kader van bepaalde types procedures of in het kader van bepaalde materies, of met de verplichting een opleiding te volgen.<sup>56</sup> Een tweede maatregel betreft een schorsing van de inschrijving op de lijst gedurende een periode van acht dagen tot drie jaar. De laatste maatregel bestaat in een weglating van de lijst.

De ene sanctie sluit – bij gebrek aan beterschap – de andere niet uit. De schorsing geldt enkel voor de toekomst en heeft geen gevolgen voor de aanstellingen die reeds werden verricht door het bureau voor juridische bijstand. In het geval van weglating wordt de advocaat van de behandeling van zijn dossiers in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand vrijgesteld. Er wordt dan een nieuwe advocaat aangesteld door het bureau voor juridische bijstand. De advocaat die een weglating opliep,

<sup>47</sup> Beleidsverklaring Justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 0020/018, p. 10-12.

<sup>48</sup> BS 14 juli 2017.

<sup>49</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 4-5 (M.v.T.); *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 5-8 (Verslag).

<sup>50</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 7 (Verslag).

<sup>51</sup> Zie voor de organisatie voor de wetswijziging: S. GIBENS, o.c., 84-101.

<sup>52</sup> Art. 508/7, derde lid Ger.W.

<sup>53</sup> S. BOONEN, *Laide juridique. A l'usage des magistrats, des avocats, des organisations d'aide juridique et de tous les praticiens en général*, Vol 1., Brussel, Kluwer, 2007, 19-20.

<sup>54</sup> Art. 508/8, eerste lid Ger.W.

<sup>55</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 49.

<sup>56</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 9 (M.v.T.).

kan maar nadat een termijn van vijf jaar is verstreken om zijn wederinschrijving verzoeken.<sup>57</sup> De procedure is een procedure zoals in tuchtaangelegenheden.<sup>58</sup> De advocaat kan tegen deze sancties beroep aantekenen bij de tuchtraad van beroep.<sup>59</sup>

### 3° De responsabilisering van de begunstigde: wijziging van de inkomensvoorwaarden

#### a) De begunstigde of de rechthebbende?

23. Art. 23 Gw. heeft het recht op de juridische bijstand als een sociaal grondrecht bekrachtigd. De wet op de juridische bijstand is het antwoord van de wetgever op het appel dat uitgaat van voornoemd grondwetsartikel. Het recht op juridische bijstand is individueel afdwingbaar en is dus een volwaardig recht.<sup>60</sup> Het komt bevreemdend over dat enerzijds in de oude wet op tal van plaatsen de term «begunstigden» wordt gebruikt. Anderzijds blijft in de nieuwe wet deze term verder gehandhaafd, terwijl terminologisch gezien de term «rechthebbende» beter het formele recht op juridische bijstand weergeeft.<sup>61</sup> Vanuit rechtssociologische invalshoek betekent de wet op de juridische bijstand het einde van een «charity system», een model op basis van een gunst, en de evolutie naar een «judicare model». Dit model benadrukt het recht op de toegang tot het (ge)recht voor bepaalde groepen in de samenleving en de vergoeding voor de prestaties die de advocaten hebben geleverd.<sup>62</sup> We hanteren desondanks de term «begunstigde», omdat deze nu eenmaal het meest vermeld wordt, maar deze term dient te worden gelezen als «rechthebbende».

#### b) Ontoereikende bestaansmiddelen

24. Een tweede belangrijke wijziging betreft de inkomenscriteria. De nieuwe wet hanteert het begrip «ontoe-

reikende bestaansmiddelen».<sup>63</sup> Voorheen sprak de wet over «onvoldoende inkomsten» en het KB van 18 december 2003 bepaalde dat bij de vaststelling van de inkomsten eveneens rekening moest worden gehouden met de lasten die voortvloeien uit een buitengewone schuldenlast, alsook met elk ander bestaansmiddel, maar met uitsluiting van de kinderbijslag. Het begrip «bestaansmiddelen» zou volgens de indiener van het wetsontwerp een breder begrip zijn dan de term «inkomsten». Bovendien leidde volgens de Minister de dualiteit van de begrippen inkomsten en bestaansmiddelen in het KB tot rechtsonzekerheid, omdat de deur opengezet werd voor uiteenlopende interpretaties.<sup>64</sup>

De Raad van State twijfelt er echter aan of deze terminologiewijziging de voormelde duidelijkheid verschaft.<sup>65</sup> Zo rijst de vraag hoe bepaalde vermogenselementen in rekening kunnen worden gebracht bij de berekening van de bestaansmiddelen. Naast de bestaansmiddelen zijn er de personen die gelijkgesteld worden met de personen met ontoereikende bestaansmiddelen. Terwijl in het vorige KB verschillende categorieën van personen een beroep konden doen op een onweerlegbaar vermoeden als zij hun hoedanigheid of een bewijs van hun bijzondere inkomsten konden indienen, kan, uitgezonderd indien men aantoonbaar minderjarig te zijn, het bureau hetzij aan de begunstigde, hetzij aan derden, inclusief overheidsinstanties, alle informatie opvragen die nuttig wordt geacht, waaronder het aanslagbiljet in de inkomstenbelastingen om zich ervan te vergewissen dat de voorwaarden vervuld zijn.<sup>66</sup> Het bureau kan met andere woorden het tegenbewijs leveren, ook al tonen deze personen hun hoedanigheid aan of hebben ze een bewijs van bijzondere inkomsten.

Een aantal bedenkingen is hier ons inziens op hun plaats. Het KB bepaalt nu dat onder bestaansmiddelen verstaan kunnen worden: beroepsinkomsten, inkomsten van onroerende goederen, inkomsten van roerende goederen en diverse inkomsten, kapitalen, voordelen alsmede tekenen en aanwijzingen waaruit een hogere graad van gegoedheid blijkt dan uit de aangegeven bestaansmiddelen. Het gewijzigde KB van 2003 sluit de kinderbijslag en de enige en eigen woning uit.<sup>67</sup> De rechtspraak

<sup>57</sup> Art. 508/8 Ger.W.

<sup>58</sup> Zie artt. 458 tot 463 Ger.W., gelezen in samenhang met art. VII.1.1. Codex Deontologie voor Advocaten, BS 30 september 2014. Gelet op het nieuwe artikel zal ook de codex moeten worden aangepast.

<sup>59</sup> Art. 432bis Ger.W.

<sup>60</sup> K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 76; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 441; M. JAMOULLE, «L'article 23 de la Constitution Belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale» in G. VAN LIMBERGEN en K. SALOMEZ (eds.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys en Breesch, 2001, 121-147.

<sup>61</sup> S. GIBENS, «De wet op de juridische bijstand» in D. CUYPERS en B. HUBEAU (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 2002, 88-89.

<sup>62</sup> S. GIBENS, «Rechtshulp anno 2005: de afwezigheid van een traditie?» in F. EVERS en P. LEFRANC (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter*, Brugge, die Keure, 2005, 7.

<sup>63</sup> De term «ontoereikend» is het gevolg van de coherentie met art. 667 Ger.W., waarin het bijvoeglijke naamwoord reeds werd gebruikt (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 50 (Verslag)).

<sup>64</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 10-11 (M.v.T.).

<sup>65</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 49; zie ook: *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 16 (Verslag).

<sup>66</sup> Art. 1, §§ 2 en 3 van het KB van 18 december 2013.

<sup>67</sup> Art. 2 van het KB van 3 augustus 2016 tot wijziging van het KB van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, BS 10 augustus 2016, dat art. 2, derde lid van het KB van 18 december 2003 wijzigt; zie ook art. 4 van voormeld KB dat een art. 2ter invoegt. Art. 2ter van het gewijzigde KB van 18 december 2003 bepaalt dat ongeacht de artt. 1 en 2 van dit besluit de kosteloze juridische bijstand wordt geweigerd indien blijkt dat de begunstigde

had reeds vroeger al invulling gegeven aan het begrip bestaansmiddel, waaronder begrepen werd een vermogen of roerend kapitaal, onderhoudsgelden en de eigendom van een onroerend goed als de opbouw van een vermogen. De vraag die toen reeds werd gesteld blijft, namelijk op welke wijze deze bestaansmiddelen best kunnen worden berekend. De analogie met RMI-besluiten in uitvoering van de wet op de maatschappelijke integratie is toen reeds gemaakt.<sup>68</sup>

Daarnaast was er in de rechtspraak<sup>69</sup> ook al heel wat discussie gerezen over het begrip «buitengewone schuldenlast», dat noch in de gewijzigde wet, noch in het gewijzigde KB verder wordt uitgewerkt. De Minister geeft in zijn toelichting wel een voorbeeld van wat onder buitengewone schuldenlast begrepen kan worden (zoals het geval is bij faillissementen waarbij vastgesteld wordt dat de gefailleerde ongelukkig en te goeder trouw is). Deze verwijzing lijkt opnieuw een subjectief criterium in te voeren, waarbij de aanvrager met een schuldenlast te goeder trouw moet zijn of zijn toestand ontstaan moet zijn door uitzonderlijke omstandigheden. Reeds vroeger werd er al voor gepleit om een objectief criterium te hantieren, zoals bij de interpretatie van het begrip «overmatige schuldenlast», dat zijn grond vindt in art. 1675/2 Ger.W.<sup>70</sup> Er moet dan niet bij elke schuld worden nagegaan hoe die ontstaan is: een loutere objectieve schuld volstaat. Een te subjectieve interpretatie zou kunnen impliceren dat iemand op basis van een morele interpretatie de toegang tot het recht en het gerecht ontzegd wordt, wat nog steeds een fundamenteel recht is.

Tot slot heeft het bureau een controlefunctie in die zin dat het alle informatie kan opvragen om zich ervan te vergewissen of de voorwaarden vervuld zijn en eventueel het tegenbewijs te leveren of een persoon als een gelijkgestelde kan worden beschouwd. Het spreekt voor zich dat van de aanvrager niet verwacht kan worden dat hij het bewijs moet leveren dat hij toch over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Het aanvankelijke idee was dat, zoals in Nederland, de inkomensgegevens zouden worden opgevraagd bij de bestaande overheidsdiensten waardoor de bureaus voor juridische bijstand minder belast zouden zijn met het onderzoek naar de bestaansmiddelen.<sup>71</sup> De

Minister heeft dit aspect geduid door te verwijzen naar een elektronisch platform met directe toegang van gegevens, dat vorm zou krijgen in concrete plannen en initiatieven, maar die tot op heden nog geen wettelijke basis hebben.<sup>72</sup>

### c) *Forfaitaire bijdrage*

25. Ten derde voert de wetgever een forfaitaire eigen bijdrage in per aanstelling en per aanleg. De vergoeding is zowel verschuldigd voor de gewone aanvragen als in spoedeisende gevallen. De bijdrage kan niet lager zijn dan 10 euro en niet hoger dan 50 euro. Het gewijzigde KB van 18 december 2003 «tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand» bepaalt de aanstellingsbijdrage op 20 euro en de aanlegbijdrage op 30 euro.<sup>73</sup> De advocaat treedt pas op na ontvangst van de bijdrage, tenzij in drie gevallen.

Het eerste geval is de vrijstelling van de bijdragebetaling voor bepaalde categorieën van aanvragers die bij wet zijn bepaald. Uitgezonderd de minderjarige en de persoon die niet over enig bestaansmiddel beschikt, is het criterium niet de hoedanigheid van de aanvrager, maar eerder de aard van de procedure die specifiek verband houdt met de hoedanigheid van de aanvrager of begunstigde<sup>74</sup>.

Een tweede geval is wanneer het bureau voor juridische bijstand tot gehele of gedeeltelijke vrijstelling overgaat, indien het van mening is dat de opeenstapeling van de procedures of de betaling van de bijdragen de toegang tot de rechter ernstig zou belemmeren of zijn proces oneerlijk zou maken.<sup>75</sup> Het bureau voor juridische bijstand houdt een lijst bij met een beschrijving van de gevallen waarin een vrijstelling werd verleend. Het zendt deze lijst trapsgewijs naar de stafhouder die deze lijst doorstuurt aan de overkoepelende Ordes en deze laatsten aan de minister van Justitie.<sup>76</sup> Deze wijziging heeft tal van reacties uitgelokt uit het middenveld. Ook de Raad van State<sup>77</sup> heeft hieraan in zijn advies uitvoerig aandacht besteed.

In de eerste plaats is er de aandacht voor het recht op juridische bijstand en het recht op toegang tot de rechter. In strafzaken is de rechtshulp aan onvermogenen in principe kosteloos krachtens art. 6, derde lid EVRM en

beschikt over kapitalen en voordelen en indien uit andere tekenen en aanwijzingen een hogere graad van gegoedheid blijkt dan uit de aangegeven bestaansmiddelen, waaruit besloten kan worden dat hij in de mogelijkheid is zelf zijn advocaat te betalen.

<sup>68</sup> S. GIBENS, *o.c.*, 119-121. Zie ook: *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 58 (Verslag).

<sup>69</sup> Zie voor een overzicht van gepubliceerde en niet-gepubliceerde rechtspraak hierover: S. GIBENS, *o.c.*, 121-124.

<sup>70</sup> S. GIBENS, *o.c.*, 123.

<sup>71</sup> Zie het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, wat betreft de toegang van de bureaus voor juridische bijstand tot de databanken van bepaalde overheidsdiensten in het kader van de tweedelijnsbijstand (G. UYTTERSROT *c.s.*), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1410/001, 4 p.

<sup>72</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 13 en 31 (Verslag).

<sup>73</sup> Art. 3 van het KB van 3 augustus 2016 tot wijziging van het KB van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, *BS* 10 augustus 2016, dat een art. 2*bis* invoegt.

<sup>74</sup> Straffzaken (EVRM, BUPO), procedure tot erkenning als staatloze, asielpprocedure, procedure tegen een terugkeerbeslissing of een inreisverbod, aanvraag tot collectieve schuldenregeling.

<sup>75</sup> Art. 508/17 § 4 en § 5 Ger.W.

<sup>76</sup> Art. 508/17 § 5, tweede en derde lid Ger.W.

<sup>77</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 44-45.

art. 14, derde lid BUPO. In burgerlijke zaken is dit anders, terwijl ook hier de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop toeziet dat een wettelijke of feitelijke beperking van het recht op juridische bijstand het recht op toegang tot de rechter zelf niet inperkt.<sup>78</sup> Onder «aanleg» licht de Minister in zijn wetsontwerp toe: «telkens als een procedure wordt opgestart voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde of voor het Grondwettelijk Hof. Dit geldt eveneens in het geval van prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie of aan het Grondwettelijk Hof, of bij het neerleggen van een klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Voor wat de administratieve rechtscollages betreft, gaat het over elke procedure opgestart voor de Raad van State, De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en dergelijke meer ...».<sup>79</sup>

De Raad van State<sup>80</sup> vraagt zich af of de mogelijkheid van de begunstigde om een vrijstelling aan te vragen voldoende is om het recht op toegang tot de rechter te waarborgen. De Raad vindt de verantwoording voor deze ruime invulling niet adequaat. De legitimering voor deze maatregel is om alternatieve wijzen van conflictbeslechting te stimuleren, terwijl bepaalde procedures juist geïnitieerd worden door de procureur des Konings, de rechters, zoals ambtshalve prejudiciële vragen.<sup>81</sup> De Minister ziet geen graten in de opmerking van de Raad van State en wijst erop dat het een algemeen principe van betaling is van bijdragen door alle aanvragers en dat het dus een solidariteitsprincipe inhoudt met alle actoren van de juridische bijstand.<sup>82</sup> We kunnen alleen maar veronderstellen dat procedures binnen een procedure, zoals prejudiciële vragen, wijzen op eerder complexere dossiers met tal van juridische vragen die dus noodzakelijkerwijze aanleiding geven tot een vrijstelling. Aanvankelijk bepaalde het wetsontwerp dat de begunstigde deze aanvraag tot vrijstelling bij het bureau voor juridische bijstand moest motiveren, wat gelet op de doelgroep niet evident is. De wet schrijft thans voor dat een verzoek tot vrijstelling volstaat. Het bureau zal een met redenen omklede beslissing tot vrijstelling moeten nemen en heeft hier volgens de Raad van State geen appreciatiebevoegdheid.<sup>83</sup> Als aan de voorwaarden is voldaan, moet het bureau de vrijstelling verlenen. Het bureau heeft dus slechts een marginale beslissingsbevoegdheid. Het toetst de vraag marginaal aan de informatie die het krijgt en ook aan die waarover het zelf beschikt (het aantal aanstellingen van de aanvrager, zijn inkomenssituatie, ...) en zodra er maar de min-

ste aanwijzing is, zal het bureau de vrijstelling moeten verlenen. In geval er geen vrijstelling wordt verleend, zal het bureau de weigering moeten motiveren overeenkomstig art. 508/15, tweede lid Ger.W. In dit geval is een beroep bij de arbeidsrechtbank mogelijk overeenkomstig art. 508/16 Ger.W.

Het derde geval van vrijstelling betreft de advocaat die afziet van de inning van de bijdragebetaling of die een betalingstermijn toestaat. Hij treedt op, ook al staat de wet toe dat hij pas vanaf de ontvangst van de bijdragen hiertoe overgaat.<sup>84</sup> Deze vrijstellingsmodaliteit bevat de kiemen van een toegang tot het gerecht in twee snelheden. De bijdrageverplichting is afhankelijk van de al dan niet filantropische houding van de advocaat, wat in zekere zin tot een arbitraire toegang tot het (ge)recht kan leiden.

#### *4° Op zoek naar een evenwicht tussen de toegang tot en de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand*

26. Op de vierde plaats bevat de hervorming van de juridische bijstand een aantal procedurele aspecten. We sommen hier de belangrijkste op en voorzien ze van een eerste commentaar.

#### *a) Meldingsplicht, vervaltermijn en weigering van juridische bijstand*

27. De aanvrager van de kosteloze juridische bijstand heeft een meldingsplicht in geval van wijziging van zijn voorwaarden op grond waarvan hij het recht op juridische bijstand heeft verworven.<sup>85</sup> Zoals ook in de wet is ingevoerd, dient de aanvrager te melden dat hij een beroep kan doen op de tussenkomst van een derde betaler, wat *normaliter* leidt tot de niet-toekenning van de juridische tweedelijnsbijstand.<sup>86</sup>

In spoedeisende gevallen kan het bureau voor juridische bijstand het voordeel van de juridische bijstand verlenen, maar moet de begunstigde binnen vijftien dagen de stukken toezenden, zo niet wordt de juridische bijstand van rechtswege beëindigd.<sup>87</sup> De vorige wettelijke bepaling voorzorg niet in een termijn en liet het over aan het bureau voor juridische bijstand om de termijn te bepalen.<sup>88</sup> De termijn van vijftien dagen lijkt een vervaltermijn te zijn, waarna nog enkel beroep openstaat.<sup>89</sup>

<sup>78</sup> S. GIBENS, o.c., 15.

<sup>79</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 12 (M.v.T.).

<sup>80</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 44, voetnoot 9.

<sup>81</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 48.

<sup>82</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 16 (M.v.T.).

<sup>83</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 50.

<sup>84</sup> Art. 508/17, § 3 Ger.W.

<sup>85</sup> Art. 508/13, laatste lid Ger.W.

<sup>86</sup> Art. 508/13, eerste lid Ger.W.

<sup>87</sup> Art. 508/14, vierde lid Ger.W.

<sup>88</sup> Tijdens de parlementaire debatten voorafgaand aan de goedkeuring van de wet van 13 november 1998 werd een termijn van één maand vooropgesteld; Amendement nr. 14, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 549/5; Amendement nr. 17, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 594/4, p. 5-6; S. GIBENS, o.c., 144-145.

<sup>89</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 39 (Verslag).

De aanvragen betreffende zaken die kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond lijken, worden geweigerd, terwijl voorheen de wet enkel maar verwees naar de kennelijk ongegronde aanvragen.<sup>90</sup> Zo wordt de eventuele discussie beslecht of het nu gaat om de aanvragen dan wel de zaken die kennelijk ongegrond of reeds kennelijk onontvankelijk zijn.

*b) De beëindiging van de juridische bijstand*

28. De beëindiging van de juridische bijstand kent eveneens een aantal nieuwe bepalingen<sup>91</sup> en past binnen de doelstellingen om de controle te verscherpen op de voorwaarden voor de toekenning van juridische bijstand.<sup>92</sup> Het bureau voor juridische bijstand kan ambtshalve of op een met redenen omkleed verzoek van de advocaat een einde maken aan de juridische tweedelijnsbijstand. De eerste situatie is de vaststelling dat de begunstigde niet voldeed of niet langer meer voldoet aan de voorwaarden van de juridische tweedelijnsbijstand. De tweede situatie is wanneer de begunstigde kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen. Een derde situatie is het met redenen omkleed verzoek van de advocaat als deze van oordeel is dat zijn interventie geen enkele meerwaarde biedt. Het bureau voor juridische bijstand stelt de begunstigde hiervan in kennis met het verzoek zijn opmerking binnen twintig dagen te formuleren. De beslissing tot beëindiging wordt met aangekete brief ter kennis gebracht van de begunstigde, die hiertegen beroep kan instellen.

Dit artikel is een verzwakte vorm van wat aanvankelijk was vooropgesteld, maar dit werd door de Raad van State bekritiseerd. Het idee is verlaten om in geval van ontstentenis van opmerkingen binnen vijftien dagen na de kennisgeving van die vaststellingen, vast te stellen dat de begunstigde door dit gedrag dan zou instemmen met de inhoud van de bewijselementen of van het verzoek tot beëindiging. Die werd door de Raad niet echt proportioneel beschouwd, gelet op de doelgroep en het fundamentele karakter van het recht op rechtsbijstand.<sup>93</sup> In tegenstelling tot art. 508/14, vierde lid Ger.W., betreft het hier geen beëindiging van rechtswege bij gebrek aan reactie en gaat het dus evenmin om een vervaltermijn.

29. De advocaten maken na de behandeling van de aanstelling een eindverslag op. Het eindverslag is aangepast aan de nieuwe realiteit. Het bevat enerzijds informatie over de geïnde rechtsplegingsvergoeding en anderzijds de vergoedingen die zijn geïnd namens de begunstigde. De eigen bijdragen worden aan de begunstigde terug-

betaald voor zover ze de rechtsplegingsvergoeding niet overschrijden. Het bureau zal dan in voorkomend geval ofwel geen punten toekennen ofwel het aantal punten verminderen.<sup>94</sup>

30. De taxatie die vroeger in het oude regime van vóór de wet van 1998 bestond en in de wet van 23 november 1998 pas mogelijk was na de terugvordering door de Staat van de uitbetaalde vergoeding, wordt thans weer ingevoerd. Als er geldsommen ontvangen worden ten gunste van de begunstigde, meldt de advocaat het aan het bureau. Dit geldt enkel voor de geldsommen die, als ze mochten bestaan hebben op de dag van de aanvraag, de begunstigde geen recht zouden hebben verleend op kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. De wet legt limieten op aan de inning en, gelet op de aard ervan, moeten alle voorwaarden tegelijkertijd worden nageleefd.<sup>95</sup> Het bedrag mag niet hoger zijn dan 150% van de vergoeding op basis van de toegekende punten. Het saldo mag niet lager zijn dan 250 euro. Het bedrag dat wordt ingehouden of geheven mag niet hoger zijn dan 50% van het totaal van de ontvangen geldsommen. Het bureau kan enkel op gemotiveerde wijze en in uitzonderlijke gevallen afwijkend beslissen. De geldelijke basis is de meest recent gekende waarde van het punt. De begunstigde kan beroep aantekenen tegen de beslissing van het bureau voor juridische bijstand. De wet legt de advocaat een stringente procedure op als hij onmogelijk de geldsommen kan inhouden. De terugvordering van de overheid blijft bestaan in zoverre de getaxeerde bedragen niet zijn geïnd.<sup>96</sup>

Het nieuwe artikel heeft tot doel om de lasten van de juridische bijstand te herverdelen ten voordele van andere personen die behoefte hebben aan juridische bijstand en tevens de gepaste vergoeding aan de advocaten te verzekeren.<sup>97</sup> In uitzonderlijke omstandigheden kan het bureau dus beslissen om de voormelde percentages niet toe te passen. De Raad van State vindt dat het begrip «uitzonderlijke gevallen» te weinig rechtszekerheid biedt. De Minister daarentegen vindt het zeer moeilijk om de gevallen te beschrijven waarin bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Hij verduidelijkt wel in de memorie van toelichting dat het de bedoeling is dat de bureaus de percentages niet moeten toepassen «indien de tussenkomst van de advocaat aan de begunstigde van de juridische bijstand een zeer hoog voordeel heeft verstrekt».<sup>98</sup> De Minister vindt het eerder hypothetisch en is van oor-

<sup>90</sup> S. GIBENS, o.c., 150-151.

<sup>91</sup> Art. 508/18 Ger.W.

<sup>92</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, 17 (M.v.T.).

<sup>93</sup> Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 50-51.

<sup>94</sup> Art. 508/19, § 2, tweede lid Ger.W.: dit artikel is aangepast na advies van de Raad van State (Adv. RvS nr. 58.761/13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 51).

<sup>95</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 19 (M.v.T.).

<sup>96</sup> Art. 508/20 Ger.W.

<sup>97</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 20 (Verslag).

<sup>98</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/001, p. 19 (M.v.T.).

deel dat het zich allicht niet vaak in de praktijk zal voordoen. De vraag rijst of het in dit geval nog om een vergoeding gaat die niet onderhevig is aan btw, gelet op de totale som die anders ook zou doorgerekend zijn als honorarium.<sup>99</sup>

31. Alhoewel in de vorige legislatuur de advocatuur zich enkel maar kon vinden in een hervorming als er tegelijkertijd een gepaste vergoeding voor de prestaties zou worden geregeld, is hiervan in de wet weinig te merken. De vergoeding gebeurt op basis van een puntensysteem uitgewerkt in een nomenclatuur. Naar aanleiding van de mogelijke hervorming heeft de advocatuur een nomenclatuur voorbereid, rekening houdend met het uitgangspunt dat de waarde van het punt op 75 euro gebracht zou worden. Tegelijkertijd heeft zij een drastische vermindering van punten per aanstelling doorgevoerd, zodat een punt gelijk is met ongeveer één uur werk.<sup>100</sup> Naar aanleiding van een amendement, ingediend op verzoek van de Orde van Vlaamse Balies met haar verzoek tot een eerlijke vergoeding voor de geleverde prestaties, antwoordde de Minister dat de budgettaire beslissingen niet in de wet zijn vastgesteld. Hij meent wel dat de waarde van het punt wel op 75 euro moet komen, maar belooft niets.<sup>101</sup> Enigszins contradictorisch vindt hij dat de discussie over het behoud van het geslotenveloppesysteem en de invoering van het openveloppesysteem eerder semantisch is, aangezien de budgetten regelmatig stijgen.<sup>102</sup> Daartegenover staat dat de waarde van het punt al jaren dezelfde blijft<sup>103</sup> en dat er geen model bestaat om de groei te ramen zoals het Rekenhof heeft verklaard (zie *supra*). De respectieve overkoepelende ordes zitten hiermee duidelijk verveeld.<sup>104</sup>

32. Een evaluatie van het ministerieel besluit tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor de prestaties verricht door de advocaten belast met de gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische twee-

delijnsbijstand zal worden uitgevoerd in de loop van het jaar dat volgt op het tweede gerechtelijk jaar van de inwerkingtreding van het voormelde besluit.<sup>105</sup> Het past hier om te verwijzen naar wat het Rekenhof heeft geconcludeerd dat dit het moment is om een beleidsvisie te ontwikkelen en dit op basis van duidelijke indicatoren om te zien of de strategische doelen worden bereikt. Het gaat dan om een toegankelijke, goed georganiseerde en kwaliteitsvolle juridische bijstand; hieronder zal dan ook een billijke vergoeding gerekend moeten worden. Het voorbeeld is hier Nederland, dat op dat vlak een echte onderzoeks- en beleidstraditie heeft.<sup>106</sup>

### c) De rechtsbijstand

33. Tot slot heeft de wetgever de juridische bijstand verder afgestemd op de rechtsbijstand. Net zoals bij de juridische bijstand houden de rechter of het bureau voor rechtsbijstand rekening met de bestaansmiddelen in plaats van de inkomsten. De beslissing van het bureau voor juridische bijstand is thans het bewijs van onvoldoende bestaansmiddelen, terwijl het vroeger enkel «een» bewijs was. Het bureau voor rechtsbijstand of de rechter kan na een jaar nagaan of nog steeds de voorwaarden van ontoereikende bestaansmiddelen gelden. Ingeval de begunstigde niet meer voldoet aan de voorwaarden en het bureau voor juridische bijstand hierover een beslissing heeft genomen, verzendt de advocaat deze beslissing onverwijld naar het bureau voor rechtsbijstand of de bevoegde rechter.<sup>107</sup> Naast het geval van de toereikende bestaansmiddelen zal de rechter de aanvragen die verband houden met zaken die kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond lijken, weigeren.<sup>108</sup> De wetgever heeft thans gekozen voor een sterkere verwoording die reeds in art. 508/14 Ger.W. bestond. Het oude art. 667 Ger.W. sprak over de «rechtmatigheid van de aanspraak», wat het gevaar inhield van incoherente en arbitraire rechtspraak.<sup>109</sup> Sommige auteurs hebben in het verleden reeds gepleit om de invulling van het begrip «rechtmatigheid van

<sup>99</sup> De vraag werd gesteld tijdens de parlementaire bespreking, maar een echt antwoord werd hierop niet gegeven. De respectieve overkoepelende ordes hebben afspraken met de fiscale administratie.

<sup>100</sup> Amendement nr. 13, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/002, p. 15-17. Het amendement op verzoek van de Orde van Vlaamse balies, ingediend door de heren Van Hecke en Cheron is niet aanvaard. In het MB van 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand (*BS* 10 augustus 2016) staat letterlijk te lezen dat elk punt overeenstemt met een uur prestaties.

<sup>101</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 43 (Verslag).

<sup>102</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 32 (Verslag).

<sup>103</sup> Zie: S. GIBENS en B. HUBEAU, *National Report Belgium*, ILAG Conference Edinburgh 2015, 19 p. <http://internationallegalaidgroup.org/index.php/papers-publications/conference-papers-reports/category/15-national-reports>: het punt bedroeg in 2011-2012, 2012-2013 en 2013-2014: 25,76 euro. Voor 2014-2015: 25,02 euro. In 2010-2011 bedroeg de waarde van het punt nog 26,91 euro.

<sup>104</sup> *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1819/003, p. 55 (Verslag, bijlage hoorzitting).

<sup>105</sup> Art. 4 van het MB van 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

<sup>106</sup> M. TER VOERT, «Dutch and Belgian Research into Disputes and Legal Services» in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Intersentia, Cambridge-Antwerpen, 2014, 19-31 en meer bepaald de conclusie op p. 31: «In the Netherlands there is more structural research compared to Belgium. Monitors like the Delta of Dispute Resolution (Geschillenbeslechtingdelta), the Legal Aid Monitor and Civil and Administration Justice (Rechtspleging Civiel & Bestuur) provide systematic information about various aspects of (legal) problems and legal services ....».

<sup>107</sup> Art. 667, tweede, derde en vierde lid Ger.W.

<sup>108</sup> Art. 667, eerste lid Ger.W.

<sup>109</sup> Zie Pol. Brugge (bureau voor rechtsbijstand) 11 juni 2013, *RW* 2013-14, 1075.

de aanspraak» strikt te beperken tot de schijn van ontvankelijkheid en gegrondheid.<sup>110</sup> Hierbij kan het gedrag van de procesbewuste en bedachtzame burger als beoordelingsmaatstaf gelden.<sup>111</sup>

#### D. Het fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand

34. Om het toenemend aantal dossiers en de bijhorende kosten op te vangen en om aan de advocaten een correcte vergoeding te kunnen garanderen, hebben in mei 2016 een aantal parlementsleden een wetsvoorstel ingediend om een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand op te richten, wat de Minister ook in zijn beleidsverklaring had vooropgesteld. Wie veroordeeld is tot een strafrechtelijke boete of tot een andere straf zal daarbovenop een vaste bijdrage aan het fonds verschuldigd zijn. Deze bijdrageplicht geldt ook in geval van een minnelijke schikking.

Na verschillende pogingen om het wetsvoorstel in te dienen en na verschillende parlementaire debatten<sup>112</sup> werd bij wet van 19 maart 2017 een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand opgericht.<sup>113</sup> Vanaf 1 mei 2017 betaalt iedereen die strafrechtelijk wordt

veroordeeld 20 euro aan het Fonds. Iedere eisende partij in burgerlijke zaken betaalt dezelfde som, maar het is de rechter die finaal beslist wie de som betaalt. Als de eisende partij in het gelijk wordt gesteld, kan hij het bedrag van de tegenpartij terugvorderen. Voor burgerlijke zaken bestaan er daarnaast enkele uitzonderingen. De bijdragen moeten niet betaald worden door mensen die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand genieten. Het geldt niet bij invorderingen op grond van de Arbeidsongevallenwet of de wet betreffende de preventie van beroepsziekten, niet voor vorderingen ingesteld door of tegen sociaal verzekerden persoonlijk, niet bij vorderingen op grond van de procedure collectieve schuldenregeling en het geldt niet in bepaalde gevallen waar het openbaar ministerie een vordering inleidt. De Federale Overheidsdienst Financiën staat in voor de invordering conform de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboeten. Het Fonds wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Justitie. Elk jaar, in januari, informeert de minister bevoegd voor Justitie de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux Francophones et Germanophones over het totale bedrag van de ontvangsten verworven door het Fonds in de loop van het jaar.

#### IV. Conclusie

35. De wetswijziging had als bedoeling een moeilijk evenwicht te vinden. De hervormingen moesten betaalbaar zijn, maar toch moet de juridische bijstand worden gegarandeerd voor wie het werkelijk nodig heeft. De vraag rijst of de doelstellingen in verband met het financiële aspect het niet halen op het garanderen van het recht op rechtsbijstand, grondwettelijk en internationaalrechtelijk gegarandeerd<sup>114</sup>; daarop wordt ook in het advies van de Raad van State gewezen. De vraag rijst immers of de drempels die worden opgeworpen en «verstrengd» worden ten opzichte van de situatie vóór de wijziging garant staan voor een volwaardig recht op rechtsbijstand.

Bij een aantal bepalingen heeft de Raad van State wel degelijk – en naar onze mening terecht – opgemerkt dat de proportionaliteit gelet op de doelgroep enerzijds en het fundamentele karakter van het recht op rechtsbijstand anderzijds zoek was.

36. Aangezien België in vergelijking met de buurlanden het laagste aantal gerechtigden telde voor de kosteloze of gedeeltelijk kosteloze rechtsbijstand,<sup>115</sup> zal de toegang door de nieuwe regels nog beperkt worden. En bij de

<sup>110</sup> S. GIBENS en T. TOREMANS, «De rechterlijke appreciatiebevoegdheid inzake kosteloze rechtsbijstand», *RW* 2010-11, 218-227.

<sup>111</sup> S. GIBENS en T. TOREMANS, *o.c.*, *RW* 2010-11, 223; Antwerpen 11 februari 2015, *RW* 2015-16, 904-905.

<sup>112</sup> Wetsvoorstel tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand ingediend door de dames Sophie De Wit en Sonja Becq, de heren Gilles Foret, Philippe Goffin en Raf Terwingen en mevrouw Goedele Uyttersprot, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/001; dit voorstel werd reeds in de vorige legislatuur ingediend. De Raad van State had echter nogal fundamentele opmerkingen (nl. de kwalificatie van de bijdrage in het fonds: gaat het over een bijkomende straf of een belasting? waarom moet het enkel tot strafrechtelijke veroordeelden beperkt worden?) (*Adv. RvS* nr. 59.626/3 en nr. 59.627/3, 24 juni 2016, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/005, 13 p.). Een amendement werd ingediend via het wetsvoorstel tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (amendement), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/006. Het aangepaste wetsvoorstel legt niet alleen een verplichte bijdrage op in strafzaken, maar ook bijdragen in burgerlijke zaken en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De Raad van State heeft de adviesaanvraag bij dit amendement echter onontvankelijk verklaard, omdat niet wordt aangetoond waarom de vraag tot advies spoedeisend is, temeer daar de wet van 6 juli 2016 reeds op 1 september 2016 in werking is getreden en dus de samenhang niet meer voorhanden is (*Adv. RvS* nr. 60.348/3, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 1851/007, 5 p.). Vervolgens heeft de Raad alsnog zijn advies uitgebracht (*Adv. RvS* nr. 60.429/3 15 december 2016, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 1851/008, 16 p.), volgde het parlementair debat en werd het voorstel nog verschillende keren geamendeerd (zie *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 1851/010, 20 p. (Verslag). *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 1851/014, 30 p. (Verslag).

<sup>113</sup> Wet van 9 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 31 maart 2017; KB van 26 april 2017 tot uitvoering van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 27 april 2017. Zie voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft: wet van 6 april 2017 houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft, *BS* 22 mei 2017, maar nog niet in werking getreden.

<sup>114</sup> Zie ook: M. VERHOEVEN, «Drempels voor toegang tot *pro deo* verhoogd», *Juristenkrant* 2016, 2.

<sup>115</sup> Zie de studie van C. DRIESEN, S. GIBENS, G. FRANSEN en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp*, Gent, Larcier, 2006.

doelgroep zal de drempel hoger worden door de maatregelen m.b.t. de bijdragen van de begunstigden.

De OVB had gemengde reacties op de nieuwe regeling. Zij verwees ook naar een «schizofrene» werking in de huidige situatie, namelijk dat hoe meer zaken de advocaten *pro deo* behandelen, des te kleiner het bedrag per punt zal zijn. Terecht wordt dan ook gepleit voor een systeem met een open enveloppe. Misschien is de in het vooruitzicht gestelde oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand een eerste stap in die richting.

37. De kwaliteitstoets die is opgenomen in art. 508/7 Ger.W. is aan de ene kant veelbelovend, maar anderzijds zal een stelsel moeten worden uitgewerkt dat op een voldoende onafhankelijke manier (lees extern) tewerk zal gaan. Daarvoor is ook reeds ervaring voorhanden in een aantal landen, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk.<sup>116</sup>

De niet-verplichte deelname door advocaten blijft ook een zwak punt. Wanneer het nodig is voor de doeltreffendheid kan de Orde advocaten wel verplichten zich in te schrijven; de ervaring zal uitwijzen of en hoe dit zal worden geïnterpreteerd.

38. Een evaluatie van het ministerieel besluit «tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor de prestaties verricht door de advocaten belast met de gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische tweedelijnsbijstand» zal uitgevoerd worden in de loop van het jaar dat volgt op het tweede gerechtelijk jaar van de inwer-

kingtreding van het voormelde besluit.<sup>117</sup> Gelukkig wordt het principe van een evaluatie vooropgesteld; de wijze waarop deze gebeurt is echter essentieel. Aangemoedigd moet worden dat daarbij zeker academische expertise wordt betrokken.

39. Er is zeker nog geen sprake van een volwaardig en professioneel uitgebouwd systeem van juridische tweedelijnsbijstand. En zoals opgemerkt, vertoont het stelsel zelfs hier en daar nog ruimte voor een «filantropische» benadering door de advocaat (bijvoorbeeld inzake de vrijstellingsmodaliteit) en dit kan een bedreiging vormen van het recht op toegang tot het recht. Elementen zoals een voldoende budgettering, een grondige kwaliteitscontrole en een openenveloppesysteem zijn daarbij essentieel.

40. Er moet ook rekening worden gehouden met het gevaar dat er een grondige scheiding plaatsheeft tussen de juridische eerste en de tweedelijnsbijstand ingevolge de situatie waarbij de regeling van beide types van juridische bijstand tot een verschillend bevoegdheidsniveau behoort. Afstemmingsproblemen zijn niet uitgesloten; vooral rond het aspect «advies» is de grens tussen de twee niveaus zeer dun. De realiteit die erachter schuilt is dus kwetsbaar en dit mag niet ten nadele van de gebruikers gaan. Over de toekomst van de juridische eerstelijnsbijstand valt nog weinig te zeggen, omdat de transitie naar de gemeenschappen nog een concrete invulling moet krijgen. Toch kan deze bevoegdheidsoverdracht worden gezien als een opportuniteit.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Art. 4 van het MB van 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

