

kingsproject van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en het COT-instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement van het befaamde WODC. Vooral het kunnen omgaan met tegenstrijdige informatie, het aanwenden van (nieuwe) onderzoeksmethoden, het rekerchmanagement en het selecteren van belangrijke discussiepunten (zoals de het inrichten van en de inzet van verschillende rekercheonderdelen) zijn ook voor België interessante thema's.

**6. De voorzitter van het Comité P (A. Vandoren)** deed op 11 mei 2004 voor de Senaatscommissie een opvallende verklaring, waarbij hij stelde dat de versnipperde aanpak van het terrorisme in België spanningen veroorzaakt tussen de politiediensten. Hij klaagde vooral aan dat de er bij de Federale politie geen gespecialiseerde centrale dienst terrorisme meer bestaat. Ook hield hij een pleidooi voor het niet meer op non-actief houden van de Algemene Geïntegreerde groep anti-terrorisme (AAG). MR senator Destexhe ging zelfs zover om het aantal antiterrorisme diensten (militaire inlichtingendienst, veiligheid van de staat, AAG, de federale politie, de cel terrorisme van de Brusselse gerechtelijke politie, het crisiscentrum van de Regering, ...) hallucinant te noemen.

WILLY BRUGGEMAN EN PATRICK ZANDERS

---

## RECHTSHULP EN ADVOCATUUR

---

Sinds de vorige bijdrage in deze deelrubriek zijn er geen veranderingen meer aangebracht aan de wet op de juridische bijstand (stof bijgehouden tot 15 juli 2004). Wel heeft het Hof van Cassatie zich voor de eerste maal uitgelaten over een aantal bepalingen in de wet op de juridische bijstand. Daarnaast heeft de Orde van Vlaamse Balies een Staten-Generaal van de Vlaamse Advocatuur georganiseerd te Brussel op 18 februari 2004. Tijdens deze Staten-Generaal hebben de Vlaamse advocaten beslist dat de mutualisering van de advocatuur niet wenselijk is. In het tijdschrift van de Orde van Vlaamse Balies, *Ad*

*Rem*, werden de voordrachten alsook de standpunten verwoord. Een opmerkelijke bijdrage was deze van Prof. Van Orshoven<sup>1</sup> die de mening is toegedaan dat rechtshulp behoort tot de 'voorbehouden bevoegdheid' van de federale overheid, wat betekent dat deze de minimumregels kan vastleggen, maar dat het aan de gemeenschappen en gewesten toekomt om verdere aanvullende regels te maken. Deze piste kan een ander licht werpen op de organisatie van de rechtshulpverlening.

### 1. Hof van Cassatie

Op 19 april 2004 heeft het Hof van Cassatie een arrest geveld waarin twee belangrijke vragen ter discussie stonden<sup>2</sup>. Kan het bureau voor juridische bijstand in rechte optreden? Hoe moeten de inkomenscriteria toegepast worden bij het toekennen van de kosteloze juridische bijstand aan samenwonenden. Wat waren de feiten? Een voormalig militair die onder NAVO vlag in Bosnië actief is geweest, krijgt na zijn terugkeer medische problemen die hij wijt aan radioactieve substanties ondergaan tijdens zijn missie. Omdat hij vergoed wil worden voor de schade en hij zijn militaire overheid verantwoordelijk stelt voor zijn problemen, wil hij kosteloze juridische bijstand voor het voeren van deze procedure. Hij doet een aanvraag bij het Bureau voor Juridische Bijstand van Hasselt. Die verwerpt zijn aanvraag omdat hij samenwoont met zijn ouders, broer en zus. Hijzelf leeft van een invaliditeitsuitkering van 22 900 BEF of 567,68 g per maand en zijn vader en zus genieten van een werkloosheidsuitkering van 33 075 BEF of 819,91 g en 12 852 BEF of 318,59. De broer is nog ten laste van de ouders. Het totale inkomen is 68 827 BEF of 1 706,18. Dit inkomen is hoger dan de inkomenscriteria voorzien bij het Koninklijk Besluit van 20 december 1999.

De raadsman van de ex-militair gaat in beroep bij de arbeidsrechtbank van Hasselt. De raadsman tekent beroep aan tegen het bureau voor juridische bijstand, tegen de voorzitters ervan en tegen de Orde van Advocaten. Hij stelt dat het bureau voor juridische bijstand een feitelijke vereniging is. Het bureau voor juridische bijstand is een autonome vereniging die gehele of gedeeltelijke kosteloze juridische bijstand kan

toekennen. De Orde van Advocaten is in zijn visie een derde tegenover de beslissingen die het bureau neemt of heeft genomen. Het hof van Cassatie volgt de motivering van de arbeidsrechtbank alsook deze van het Arbeidshof. Het bureau heeft geen rechtspersoonlijkheid en bij gebreke aan wettelijke bepaling kan het niet in rechte worden vervolgd. De Orde van advocaten die het bureau voor juridische bijstand heeft ingesteld, heeft wel rechtspersoonlijkheid zodat dit het enige orgaan is dat als formele procespartij kan optreden. De wetgever heeft niet expliciet aan het bureau enige hoedanigheid toegekend, wat zij wel heeft gedaan voor de Commissies voor Juridische Bijstand. De wetgever heeft dus duidelijk geopteerd om in de schoot van de Orde van advocaten een bureau voor juridische bijstand op te richten, bemand door haar advocaten. Op die manier kan de orde haar administratieve bevoegdheid delegeren aan het bureau. Dit neemt niet weg dat de Orde verantwoordelijk blijft voor de werking van het bureau. Het is de Orde van advocaten die voorziet in de bestaffing van het bureau en hiervoor de nodige fondsen voorziet wanneer de tegemoetkoming vanwege de overheid (voorheen 2%, thans 4 % van de totaal toegekende vergoeding) ontoereikend is. De motieven die het Hof aanhaalt verwijzen allen naar bepalingen in de wet op de juridische bijstand die enkel handelen over het bureau voor juridische bijstand zodat het enigszins bevreemdend overkomt als het Hof besluit dat het bureau voor juridische bijstand geen rechtspersoonlijkheid heeft. Er zijn nochtans niet alleen in het hoofdstuk van het gerechtelijk wetboek over de Balie (art. 431 Ger.W.), maar ook in het hoofdstuk over de juridische bijstand zelf, wetsbepalingen die aantonen dat de Orde van advocaten het orgaan is waartegen de vordering (het beroep) moet ingesteld worden. Art 508/19 Ger.W. stelt dat het bureau voor juridische bijstand verslag moet uitbrengen aan de stafhouder. Tevens wordt het budget voor de uitbetaling van de punten aan de Orde overgemaakt. Het is dus duidelijk dat het bureau onder de supervisie staat van de Orde die weliswaar de administratieve afhandeling van de aanvragen overlaat aan het bureau voor juridische bijstand die over een zekere autonomie beschikt. De advocaten die de

aanvragen behandelen staan nochtans onder het toezicht van de raad van de Orde van Advocaten en de stafhouder. De voorzitters van het bureau voor juridische bijstand zullen zich bovendien moeten houden aan de richtlijnen die zij van de Raad van de Orde van Advocaten krijgen. Een feitelijke vereniging is het bureau voor juridische bijstand dus geenszins.

Een tweede discussie handelt over de inkomensvoorwaarden. Op het moment van de aanvraag was het KB van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden van de kosteloosheid van de juridische eerstelijnsbijstand en van de gedeeltelijke of volledige kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand van toepassing. Het KB kende de volledige kosteloze juridische bijstand toe aan de samenwonenden als het gemiddeld maandelijks netto-inkomen van het gezin lager is dan het niet voor beslag vatbaar minimum bepaald in artikel 1409 § 1, derde lid of gedeeltelijke kosteloze juridische bijstand als zijn inkomen ligt tussen het niet voor beslag vatbaar minimum en 18 % van dit bedrag. Het voorwerp van discussie is het begrip 'gemiddeld'. Het is allereerst merkwaardig dat de Nederlandse tekst van het KB de term 'gemiddeld' hanteert, wat niet het geval is in de Franstalige versie. Het is vooral het artikel van de heer Geuens in het Rechtskundige Weekblad van 2001<sup>3</sup> dat een controverse op gang heeft gebracht. Zij stelt dat het gemiddeld maandelijks netto-inkomen van het gezin het rekenkundig gemiddelde van het gezamenlijk maandelijks netto-inkomen is. Het Hof volgt deze redenering niet en stelt dat het gemiddeld maandelijks netto-inkomen van het gezin betekent: het gemiddeld maandelijks netto inkomen van alle gezinsleden samen en niet het gemiddeld maandelijks netto-inkomen van de individuele gezinsleden samen dat vervolgens gedeeld wordt door het aantal familieleden. Hoe dat dan moet worden berekend, laat het Hof in het midden. Niet elke maand genereert hetzelfde inkomen zodat het misschien niet slecht is het gemiddelde te nemen over een bepaalde periode zodat er geen vertekend beeld ontstaat van het inkomen. Ondanks de opeenvolgende nieuwe KB's (10 juli 2001 en 18 december 2003) is het voormelde taalgebruik nog steeds niet verholpen.

## 2. Naar een Vlaamse juridische bijstand?

De Staten-Generaal van de Orde van Vlaamse balies heeft het duidelijk gezegd: geen mutualisering van de juridische bijstand. Dit idee van mutualisering kwam van de Franstalige overkoepelende orde (*Ordre des barreaux francophones et germanophone*). In het kader van deze Staten-Generaal was de toespraak van prof. Van Orshoven tekenend. Hij gaf in zijn uiteenzetting een aanzet tot het defederaliseren van de juridische bijstand. Rechtshulp, net zoals maatschappelijk welzijn, in het algemeen, zijn 'complementaire' bevoegdheden van de federale staat en de gemeenschappen. De federale overheid heeft een 'voorbehouden bevoegdheid', d.w.z. het opmaken van een minimum basispakket waaraan de gemeenschappen op eigen kosten zelf aanvullende of bijkomende rechten kunnen toevoegen. Voor de kosteloze juridische bijstand, betekent dit volgens Van Orshoven dat de huidige federale wet en haar uitvoeringsbesluiten als een minimum kunnen worden gezien. Indien deze wetgeving voor grotere delen van de bevolking zou uitgebreid worden, nl. door het verhogen van de inkomensvoorwaarden, dan kan dit via de gemeenschappen. Het werpt een ander licht op de discussie over de bevoegdheid van de rechtshulpverlening die ook een sterke communautaire poot kent via OCMW's en CAW's die zich eveneens inzetten voor de kwetsbare groepen in de samenleving. Het is dus de vraag wat het minimumbasispakket kan zijn dat nog aan de federale overheid kan worden overgelaten indien de rechtshulpverlening hoofdzakelijk op communautaire basis wordt uitgewerkt.

De bevoegdheidsdiscussie is typerend voor de manier waarop er over juridische bijstand wordt nagedacht. Het hele beleid en denkproces in België vertrekt vanuit het aanbod van de rechtshulpverlening. Wie organiseert de juridische bijstand en welke actoren mogen hierbij een al dan niet prominente rol spelen? Er is minder aandacht voor de vraagzijde, nl. de noden van de rechtzoekenden komen weinig aan de orde. Er zijn geen gegevens over hoe mensen omgaan met het recht, vinden zij wel een antwoord op hun sociaal en/of juridische problemen? Is het aanbod hierop afgestemd, ook voor de meeste kwetsbare groepen? Dergelijke beleid-

srelevante vragen zijn tot op heden in België nog niet uitgewerkt, laat staan het onderwerp geweest van beleidsvoorbereidend onderzoek.

Dit in tegenstelling tot de ons omringende landen zoals Engeland en Nederland. In het onderzoek *Causes of Action: Civil Law and Social Justice* gevoerd door de Legal Services Research Centre (Legal Service Commission Engeland en Wales)<sup>4</sup> is gezocht naar de band tussen enerzijds sociale uitsluiting en anderzijds de aard en de omvang van de juridische problemen die mensen ondervinden. In dit onderzoek werden maar liefst 5 611 volwassen thuis geïnterviewd. Dit onderzoek besteedt bijzondere aandacht aan de meervoudige problemen van mensen alsook aan de moeilijkheden die kwetsbare groepen in de samenleving ondervinden. Mensen die sociale en gezondheidsproblemen ondervinden, hebben meer kans op meervoudige juridische problemen. Het onderzoek maakt ook een onderscheid in clusters van juridische problemen. Zo zijn echtscheiding en familiale problemen vaak gemeld als eerste schakel in de opeenvolging van andere juridische problemen. Echtscheiding brengt problemen mee die verband houden met huisvesting, werk, schulden, sociale bijstand en consumentenproblemen. Intrafamiliaal geweld leidt tot echtscheiding, huisvestingsproblemen, enz. Vreemdelingenproblematiek is nefast op tal van vlakken zoals huisvesting, tewerkstelling, sociale bijstand, familiale problemen. De problemen die mensen ondervinden versterken elkaar. De gevolgen van deze juridische problemen zijn dan ook nog vaak naast de sociale dimensie van de voormelde problemen, ook meer juridische problemen.

Recentelijk heeft het Ministerie van Justitie in Nederland een gelijkaardig onderzoek gedaan. 67% van de respondenten had over een periode van 5 jaar melding gemaakt van juridische problemen waaronder consumentenaangelegenheden, arbeidsproblemen, financiële problemen, huur- en eigendomsgerelateerde problemen. Opvallend was dat hoger geschoolden, werkenden en mensen tussen 25 en 45 jaar oud meer juridische problemen rapporteerden dan lager geschoolden en gepensioneerden. Gescheiden mensen en mensen die leefden van een uitkering hadden meer kans op juridische problemen.

Ongeveer 10% van de ondervraagden deed niets om zijn of haar probleem aan te pakken, ongeveer 44% zocht advies om zijn of haar probleem op te lossen. 48% van de gevallen was opgelost door het sluiten van een overeenkomst en 7% leidde tot een rechterlijke tussenkomst. 36% van de geïnterviewden gaven het op. Eén van de conclusies van het onderzoek was dat de lage inkomsgroepen en de laaggeschoolden minder succesvol waren in het oplossen van hun problemen. Zij gaven vlugger op en bereikten geen oplossing terwijl daarentegen de hoger opgeleiden en de mensen met een hoger inkomen vlugger tot een oplossing kwamen.

Dergelijk onderzoek werpt een ander licht op de rechtshulpverleningproblematiek. Het is dus van belang om na te gaan of het aanbod op die vraag kan inspelen. En hier wringt het schoentje. Drie belangrijke vaststellingen moeten over de rechtshulpverlening in België gedaan worden.

Een eerste vaststelling is dat in België geen wetenschappelijk onderzoek bestaat naar de aard van de juridische problemen die de arme mensen ondervinden en wat zij hieraan doen. Buitenlandse studies tonen echter aan dat in landen die een uitgebreid juridische bijstandssysteem hebben, zoals Engeland en Nederland, de meest kwetsbare groepen clusters hebben van meervoudige sociale en juridische problemen. Ondanks het ruime aanbod, stellen onderzoekers vast dat deze kwetsbare groepen in vele gevallen geen acties ondernemen. De vraag is of dit in België of in Vlaanderen eveneens het geval is.

Een tweede vaststelling is dat er in het aanbod een ernstige breuklijn is tussen de eerstelijns en tweedelijns. Deze breuklijn is bijna een demarcatielijn geworden tussen de sociale rechtshulpverleners en de advocatuur. De wet op de juridische bijstand is hier mee verantwoordelijk voor omdat zij een juridisch onderscheid heeft gemaakt tussen de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand. De juridische eerstelijnsbijstand houdt in: informatie, advies en doorverwijzing, terwijl de tweedelijnsbijstand wordt omschreven als het geven van een omstandig advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure en procesbijstand. De

serviceverlening die de sociale rechtshulpverleners ook geven, lijkt hierdoor exclusief te worden toegewezen aan de advocatuur<sup>6</sup>, wat in de praktijk geenszins het geval is. Procesbijstand behoort echter nog steeds tot het monopolie van de advocatuur.

Tot slot is er nog een communautaire moeilijkheid. Terwijl de organisatie van de juridische bijstand door de Raad van State als een federale residuaire bevoegdheid werd gezien, is de sociale rechtshulpverlening helemaal opgebouwd rond de aan de gemeenschappen toegewezen 'persoonsgebonden materies'. En dit maakt het voeren van een beleid over juridische bijstand er helemaal niet eenvoudiger op.

De stelling van prof. Van Orshoven is dan ook niet alleen vanuit juridisch, maar ook vooral vanuit beleidsmatig oogpunt een belangrijke denkpiste. Wat zal het minimumbasispakket van de rechtshulpverlening zijn waarvoor de federale overheid bevoegd zal zijn en wat zullen de meer persoonsgebonden aangelegenheden zijn in de rechtshulpverlening? Is het bepalen van wie al dan niet in aanmerking komt voor kosteloze juridische bijstand een persoonsgebonden aangelegenheid? En is het opsplitsen in federale en communautaire bevoegdheden van de juridische bijstand niet het bemoeilijken van de organisatie van deze juridische bijstand? Is het op lange termijn niet overbodig dat zowel een federale organisatie als een uitgewerkte Vlaamse of Waalse organisatie van juridische bijstand in het leven geroepen wordt, zoals het thans min of meer ook het geval is met OCMW's, CAW's, Wetswinkels, Commissies voor juridische bijstand etc. Zou het niet beter zijn de juridische bijstand toe te wijzen aan één overheid? Eén overheid die bevoegd is en een coherent beleid kan uitstippelen. Een moeilijke oefening, maar misschien wel in het voordeel van de rechtzoekenden, want daar gaat het ten slotte toch om. Of niet soms?

STEVEN GIBENS

## Noten

<sup>1</sup> P. VAN ORSHOVEN, "Mutualisering van de rechtshulp door advocaten. Bevoegdheidsrechtelijke aspecten", Ad Rem, 2/2004, april 2004, 19-24.

<sup>2</sup> Cass. 19 april 2004, S.03.0064.N, [www.cass.be](http://www.cass.be), 18p.

<sup>3</sup> C. GEUENS, "De toekenningvoorwaarden voor juridische bijstand: uit de doos van Pandora", R.W., 2000-01, 1074, e.v. het artikel van GEUENS heeft ook de Vrederechter van Ukkel geïnspireerd. Hij acht artikel 2 § 1, 8° van het KB van 10 juli 2001 tot wijziging van het Koninklijk Besluit tot vaststelling van de voorwaarden van de kosteloosheid van de juridische eerstelijnsbijstand en van de gedeeltelijke of volledige kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, in strijd met artikel 159 Grondwet. In casu gaat het over een verzoek tot rechtsbijstand waarbij de minderjarige opwerpt dat hij behoort tot de categorie van rechtzoekenden die omwille van hun hoedanigheid onmiddellijk in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand. In tegenstelling tot de bepalingen ( artikel 508/1-508/23 Ger.W. ) over de kosteloze juridische bijstand, voorzien de bepalingen over de rechtsbijstand ( 664 e.v Ger.W. ) niet in "wie gelijkgesteld wordt met de personen met onvoldoende inkomsten", zodat het KB criteria voorziet die de wetgever haar niet heeft toegekend. Zie J.P. Uccle, 14 novembre 2003, JDJ, n°235, mai 2004, 87 met noot O. COLLON en Th. DE NYS.

<sup>4</sup> P. PLEASANCE, A. BUCK, N.J. BALMER, A. O'GRADY, A., and H. GENN, Causes of Action: Civil Law and Social Justice (book of findings of the first LSRC Survey of Justiciable Problems), Norwich: The Stationary Office, 2004. Tijdens het congres Social Exclusion: a Role for Law? georganiseerd door de Legal Services Research Centre in Cambridge (Selwyn college) op 26-28 maart 2004, werd dit onderzoek uitvoerig en voor de eerste maal uitgebracht. Ook het verder vermelde onderzoek uit Nederland van het WODC werd op dit congres voorgesteld.

<sup>5</sup> M. TER VOERT, M en B. VAN VELTHOVEN, B. (2004), Paths to Justice in the Netherlands, International LSRC Conference, 'Social Exclusion: A Role for Law', 24-26 march 2004 Cambridge UK, p. 72-73.

<sup>6</sup> B. HUBEAU, "Eerstelijnsrechtshulp en justitiehuisen. Naar een sociale rechtshulp of een sociale advocatuur?", Alert, 1999 p. 52-57 (m.n. 55).

<sup>7</sup> S. GIBENS, Toegang tot rechtshulp in Vlaanderen <http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/> bro-

chure/EXPNOTAS/recht%20oop%20rechtsbedeling.doc

---

## MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

---

### DIALOOG OP GROTE SCHAAL?!

Op 6 mei 2004 vond het Vooruitgang- en Toekomstcongres Armoede 2004 plaats in Brussel. Dit grootschalige congres, georganiseerd door het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, wilde "de kennis en informatie van mensen in armoede gebruiken om de vooruitgang te meten omtrent de 10 sociale grondrechten, zoals ook omschreven in het Algemeen Verslag van de Armoede" om aanbevelingen te formuleren voor een Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (Aanbevelingen voor een Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, Vlaams Netwerk). Concreet werd ingegaan op:

- Het recht op participatie;
- Het recht op wonen;
- Het recht op onderwijs;
- Het recht op cultuur en vrije tijd;
- Het recht op gezin;
- Het recht op maatschappelijke dienstverlening;
- Het recht op gezondheid;
- Het recht op werk;
- Het recht op inkomen;
- Het recht op rechtsbedeling.

Ter voorbereiding werd informatie verzameld over deze grondrechten bij verenigingen waar armen het woord nemen. De verzamelde informatie werd verwerkt in expertnota's rond elk thema. Rond 4 thema's werden ook rondetafelgesprekken georganiseerd. Al deze informatie vormde dan weer de basis voor concrete aanbevelingen. Expertnota's en aanbevelingen werden op het congres zelf in workshops besproken. In de namiddagssessie was tevens een debat met politici gepland.

In het congres lijken een aantal kenmerken terug te komen uit de actuele (discussies over) armoedebestrijding. Er is bij de voorbereiding en uitwerking van het congres heel wat aandacht gegaan naar de participatie van de verenigingen waar armen het woord nemen en van mensen