

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De geactualiseerde wetgeving inzake juridische bijstand, getoetst aan de Grondwet en het Europees Recht

Promotor :
Prof. dr. Benoit ALLEMEERSCH

Maxime Pidlisni

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De geactualiseerde wetgeving inzake juridische bijstand,
getoetst aan de Grondwet en het Europees Recht

Promotor :
Prof. dr. Benoit ALLEMEERSCH

Maxime Pidlisni

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

Deze masterscriptie is gewijd aan de geplande hervorming van de juridische bijstand. Het recht op juridische bijstand, zoals opgenomen in de Grondwet, is ingegeven om burgers een menswaardig leven te laten leiden. Een aspect van dit grondrecht werd door de wetgever uitgewerkt in de juridische tweedelijnsbijstand. Tweedelijnsbijstand is een fundamenteel systeem voor minvermogenden in België. Het systeem kent gedeeltelijke of volledige kosteloze bijstand toe aan natuurlijke personen in de vorm van een omstandig juridisch advies, eventueel met inbegrip van bijstand in een procedure of vertegenwoordiging in een geding. Het recht op juridische bijstand wordt eveneens op internationaal en Europees niveau gewaarborgd. Hierdoor kan de Belgische wetgever de juridische tweedelijnsbijstand niet naar eigen goeddunken uitwerken, er moet rekening gehouden worden met nationale, internationale en Europese regelgeving.

Uit een uiteenzetting van de huidige regelgeving van juridische tweedelijnsbijstand, blijkt dat deze toch enkele gebreken vertoont. De overheid, de OVB en de OBFV zijn reeds geruime tijd vragende partij voor een hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand. De twee grootste problemen vormen een stijging van het aantal dossiers en een daling van de vergoedingen waar advocaten bij het verlenen van bijstand recht op hebben. De eerste stappen naar een hervorming werden reeds gezet. Op 3 mei 2013 keurde de Ministerraad het voorontwerp wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand goed. Dit voorontwerp kreeg al snel enorm veel kritiek te verduren.

In mijn onderzoek worden eerst de voorstellen van minister van Justitie, ANNEMIE TURTELBOOM, grondig uiteengezet. Hierna worden deze verschillende voorstellen achtereenvolgens getoetst aan het huidig regelgevend kader op nationaal, internationaal en Europees niveau. Een grondige studie toont aan dat er voorstellen zijn die een schending uitmaken van de Grondwet en van internationale en Europese regelgeving. Toch bevat het voorstel van minister TURTELBOOM ook verbeteringen. De vraag is echter: wegen deze verbeteringen op tegen de mogelijke schendingen?

VOORWOORD

Mijn masterscriptie vormt het sluitstuk van mijn rechtenopleiding. In dit voorwoord wil ik dan ook gebruik maken van de mogelijkheid om enkele personen in het bijzonder te bedanken.

In de eerste plaats wens ik een dankwoord te richten aan mijn promotor, Prof. dr. Benoit Allemeersch. Zijn enthousiasme in het onderwerp, moedigde mij aan om mij grondig te verdiepen in de juridische bijstand. Hij stond steeds open voor vragen en advies, waardoor ik een correcte ondersteuning heb kunnen genieten. Hiernaast wil ik ook de heer Joris Geens bedanken voor zijn begeleiding. Zijn inzichten en kritische opmerkingen hebben mij enorm geholpen.

Van grote waarde, tijdens mijn studie en bij het maken van mijn masterscriptie, was het blijvend vertrouwen in mijn capaciteiten door mijn ouders, grootmoeder en vriendinnen. Tenslotte wil ik ook mijn medestudenten, Aline Thys, Evelien Vanbilsen en Dries Peeters bedanken, voor de steun en het vertrouwen tijdens onze studie.

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN AFKORTINGEN	8
INLEIDING.....	9
1. RECHTSHULP IN BELGIË.....	11
2. BRONNEN INZAKE RECHTSHULP	15
2.1 Internationale bronnen.....	15
2.1.1 Artikel 6 EVRM: recht op een eerlijk proces en recht op toegang tot de rechter.....	15
2.1.1.1 <i>Algemeen</i>	15
2.1.1.2 <i>Burgerrechtelijke geschillen</i>	15
2.1.1.3 <i>Strafrechtelijke geschillen</i>	21
2.1.2 Aanbeveling (78)8 van het Comité van Ministers: rechtshulp en advies	24
2.1.3 Artikel 14 BUPO: recht op toegang tot de rechter en recht op een eerlijk proces	26
2.1.4 Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de VN	27
2.1.5 Niet-gouvernementele organisaties	29
2.1.5.1 <i>Platform recht voor iedereen</i>	29
2.1.5.2 <i>Netwerk tegen Armoede</i>	30
2.1.5.3 <i>Liga voor Mensenrechten</i>	30
2.2 Europese bronnen.....	31
2.2.1 Artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	31
2.2.1.1 <i>Reikwijdte en inhoud</i>	31
2.2.1.2 <i>Rechtspleging</i>	31
2.2.2 Richtlijn 2003/8/EG.....	33
2.3 Nationale bronnen	34
2.3.1 Artikel 23 Grondwet: recht op juridische bijstand	34
2.3.1.1 <i>Algemeen</i>	34
2.3.1.2 <i>Afdwingbaarheid</i>	34
2.3.1.3 <i>Standstill-beginsel</i>	36
2.3.1.4 <i>Legaliteitsbeginsel</i>	37
3. HUIDIGE REGELGEVING INZAKE JURIDISCHE TWEDELIJNSBIJSTAND	41
3.1 Totstandkoming.....	41
3.2 Definitie	41
3.2.1 Natuurlijke personen	41

3.2.2	Omstandig juridisch advies.....	42
3.2.3	Bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand in een geding met inbegrip van vertegenwoordiging.	42
3.2.4	Dienstverleners	42
3.3	Financiering	43
3.4	Structuur en organisatie	43
3.4.1	Oprichting	43
3.4.2	Taken van het bureau voor juridische bijstand	43
3.4.2.1	<i>Organiseren van wachtdiensten</i>	43
3.4.2.2	<i>Toewijzing van een advocaat</i>	44
3.4.2.3	<i>Verslaggevende functie</i>	44
3.4.2.4	<i>Controlerende functie</i>	45
3.5	Procedure	45
3.5.1	Aanvragen tot het bekomen van juridische tweedelijnsbijstand	45
3.5.2	Toekenningsvoorwaarden.....	47
3.5.2.1	<i>Inkomstengrenzen</i>	47
3.5.2.2	<i>Bewijsstukken</i>	48
3.5.2.3	<i>Kennelijk ongegronde aanvragen</i>	48
3.5.3	Beslissing van het BJB	49
3.5.4	Toezicht op kwaliteit van de tweedelijnsbijstand	50
3.5.5	Beëindiging	50
3.5.6	Terugvordering en het recht van de advocaat op een volledige betaling	51
3.5.7	Verhouding tot de rechtsbijstandverzekering en andere vormen van rechtshulp	52
3.6	Vergoedingen voor advocaten	52
4.	VOORONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN HET GERECHTELIJK WETBOEK M.B.T. JURIDISCHE BIJSTAND	55
4.1	Invoering van een financiële bijdrage	56
4.2	Advocaten-stagiairs	59
4.3	Meer controle- en sanctiemogelijkheden	60
4.3.1	Lijst van advocaten	60
4.3.2	Beëindiging van de juridische tweedelijnsbijstand	61
4.4	Vermoeden van onvermogen.....	63
4.5	Pro bono systeem voor advocatenvennootschappen	63

4.6	Recuperatie van honoraria	64
5.	CONCRETE BEOORDELING VAN DE HERVORMINGSVOORSTELLEN	67
5.1	Invoering van een financiële bijdrage	67
5.1.1	Verenigbaarheid met internationale en Europese bronnen	67
5.1.1.1	<i>Artikel 6 EVRM, artikel 14 BUPO en artikel 47 Handvest</i>	67
5.1.1.2	<i>Resolutie 67/187 van de Algemene vergadering van de VN</i>	70
5.1.1.3	<i>Aanbeveling 78(8) inzake rechtshulp en advies</i>	71
5.1.2	Verenigbaarheid met nationale bronnen.....	71
5.1.2.1	<i>Standstill-beginsel</i>	71
5.1.2.2	<i>Legaliteitsbeginsel</i>	73
5.2	Advocaten-stagiairs	74
5.2.1	Verenigbaarheid met rechtspraak van het EHRM	74
5.2.2	Verenigbaarheid met aanbeveling (78)8 inzake juridische bijstand en advies.....	76
5.2.3	Verenigbaarheid met nationale bronnen.....	76
5.2.3.1	<i>Autonomie van de advocatuur</i>	76
5.2.3.2	<i>Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie</i>	77
5.3	Controle- en sanctiemogelijkheden	77
5.3.1	Meer controle- en sanctiemogelijkheden	78
5.3.2	Legaliteitsbeginsel.....	78
5.3.3	Bevoegdheden weggelegd voor de minister van Justitie	78
5.4	Weerlegbaar vermoeden van onvermogen	79
5.5	Pro bono systeem van advocatenvennootschappen	79
5.5.1	Legaliteitsbeginsel.....	80
5.5.2	Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.....	81
5.6	Recuperatie van honoraria	81
5.6.1	Vergelijking met de bestaande mogelijkheid tot terugvordering door de staat.....	81
5.6.2	Standstill-beginsel.....	82
5.6.3	Legaliteitsbeginsel.....	83
6.	RESTERENDE PIJNPUNTEN.....	85
7.	CONCLUSIE	87
	BIBLIOTRAFIE	91

LIJST VAN AFKORTINGEN

BJB	Bureau voor juridische bijstand
BUPO	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Handvest	Handvast van de grondrechten van de Europese Unie
KB	Koninklijk Besluit
OVB	Orde van Vlaamse balies
OBFG	Ordre des barreaux francophone et germanophone
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

INLEIDING

“Het is logisch, zeker bij Justitie, dat op het moment dat je hervormingen doet er ook kritiek komt”, dit zei minister van Justitie ANNEMIE TURTELBOOM in een interview van Villa Politica op 31 januari 2013. Dit was dan ook niet anders bij het voorstel tot hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand.

De Orde van Vlaamse balies en de Ordre des barreaux francophone et germanophone maakten gebruik van persberichten om hun kritiek op de voorstellen van de minister van Justitie te uiten¹. Desondanks keurde de Ministerraad op 3 mei 2013 het voorontwerp wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand goed². Ook na de goedkeuring in de Ministerraad konden er diverse kritische reacties waargenomen worden. Meerdere volksvertegenwoordigers hadden bedenkingen bij het voorstel, zoals blijkt uit de vergadering van 7 mei 2013 van de Commissie voor Justitie van de Kamer³. De Raad van State gaf op haar beurt negatief advies over het voorontwerp van wet⁴. Tevens hebben op 13 juni 2013 en 26 juni 2013 acties plaatsgevonden in Brussel van respectievelijk een unieke coalitie van actievoerders en van Franstalige magistraten en advocaten. Door middel van deze acties trachtten zij hun ontevredenheid omtrent de hervorming van de tweedelijnsbijstand te uiten⁵.

Deze massale reacties zorgden ervoor dat de hervorming nog geen definitieve vorm heeft aangenomen en opnieuw zal worden besproken in de werkgroepen en in de Ministerraad. Aangezien er reeds een voorontwerp is opgesteld dat niet de minste kritiek kreeg te verduren, is een grondige analyse van dit voorontwerp aangewezen. Waarbij de uiteindelijke opzet van dit rechtswetenschappelijk werk is: de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand te toetsen aan de Grondwet en het Europees recht.

De hier bovenstaande beoordeling kan vanzelfsprekend niet onmiddellijk gemaakt worden. Eerst zal de juridische tweedelijnsbijstand, die het voorwerp van de hervorming vormt, afgelijnd worden t.a.v. de andere vormen van rechtshulp die in België voorhanden zijn. Het is belangrijk dat de lezer een beeld krijgt, waar de juridische tweedelijnsbijstand in het Belgisch rechtstelsel gesitueerd wordt. Hierna zal de inhoud en rechtskracht onderzocht worden van de normen die aanzien kunnen worden als bronnen inzake rechtshulp op zowel nationaal, internationaal als op Europees niveau. Zo zal ondermeer gekeken worden naar artikel 23 Gw., artikel 6 EVRM, maar ook andere relevante normen zullen aan bod komen. Het achterhalen van de precieze inhoud en draagwijdte van deze normen is belangrijk om later hun verenigbaarheid met het voorontwerp wet te toetsen. Hierbij zal niet enkel gebruik gemaakt worden van rechtsleer, maar ook van rechtspraak van de hoogste

¹ OVB, “Hervorming pro Deo: klassejustitie loert om de hoek”, persbericht, 29 april 2013, www.advocaat.be/UserFiles/PressItems/OVB-persbericht%20hervorming%20pro%20Deo%2029%2004%2013.pdf en OBF, “Aide juridique : le gouvernement veut-il tuer l’aide juridique ?”, persbericht, 29 april 2013, www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf.

² MINISTERRAAD, “Gerechtelijke bijstand hervormd”, persbericht, 3 mei 2013, <http://presscenter.org/nl/pressrelease/20130503/gerechtelijke-bijstand-hervormd>.

³ *Hand.* Commissie voor de Justitie Kamer 2012-2013, 7 mei 2013, nr. CRIV53 COM735, 6-12.

⁴ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

⁵ C. D'HAENE, “Franstalige magistraten protesteren tegen hervormingen justitie”, internet, 6 juni 2013, <http://derefactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1662731>.

rechtscolleges. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de huidige Belgische regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand, dit is belangrijk om te weten welke wijzigingen teweeg gebracht zullen worden. Aangezien de beoogde hervorming centraal staat, zal hierna de inhoud van het voorontwerp van wet besproken worden, waarbij de knelpunten van de huidige regelgeving naar voren zullen komen.

Deze voorgaande studie is noodzakelijk om uiteindelijk tot een kritische beoordeling te kunnen komen omtrent de verenigbaarheid van het voorontwerp met het huidig regelgevend kader inzake rechtshulp. Dit zal op haar beurt leiden tot een antwoord op de vraag, of het voorontwerp van wet verenigbaar is met de Grondwet en de Europese regelgeving. Tot slot zal kort stilgestaan worden bij mogelijke hervormingen die niet aan bod kwamen in het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

1. RECHTSHULP IN BELGIË

De verscheidenheid en complexiteit van onze rechtsregels, maar ook het tempo van wetwijzigingen maken het voor de burger niet altijd eenvoudig om rechtsproblemen op te lossen. Het is dan ook noodzakelijk dat burgers op de nodige rechtshulp kunnen rekenen bij het oplossen van hun rechtsproblemen. Rechtshulp is een essentiële voorwaarde voor het recht op toegang tot de rechter en bijgevolg een middel om de rechtsbedeling toegankelijker te maken⁶. Er kunnen vijf vormen van rechtshulp waargenomen worden: informatie, advies, doorverwijzing, service en procesbijstand⁷.

Economische, sociale en culturele ontwikkelingen in onze maatschappij zorgden ervoor dat burgers behoefte hadden aan nieuwe grondrechten, zoals een recht op rechtshulp⁸. Om hieraan tegemoet te komen is in artikel 23 Gw. het sociaal grondrecht op juridische bijstand opgenomen⁹. Dit recht is door de wetgever nader geconcretiseerd in juridische bijstand (juridische eerstelijnsbijstand en juridische tweedelijnsbijstand) en rechtsbijstand¹⁰. In de Franse vertaling wordt gesproken van respectievelijk "aide juridique" (l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de deuxième ligne) en "assistance judiciaire". Om verwarring te voorkomen kan de term rechtshulp aangewend worden als algemene term. Er moet wel op gewezen worden dat het hierboven gemaakte onderscheid enkel in België voorhanden is¹¹.

De wetgever heeft juridische bijstand opgesplitst in juridische eerste- en tweedelijnsbijstand¹². Artikel 508/1 Ger.W. definieert juridische eerstelijnsbijstand als: "*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*"¹³. Deze vorm van rechtshulp is geschikt om de burger wegwijs te maken in de juridische wereld en kan door verschillende actoren verleend worden, zoals door advocaten, wetswinkels, OCMW's, vakbonden, enzovoort¹⁴. Deze actoren kunnen gratis of tegen een geringe vergoeding rechtshulp bieden. Een beroep door rechtzoekenden op de juridische eerstelijnsbijstand garandeert echter niet steeds een oplossing voor hun problemen, in bepaalde omstandigheden kunnen zij zich genoodzaakt voelen om een gerechtelijke procedure te starten. Hoewel hier later nog op in zal worden gegaan, is deze bijstand voorbehouden aan de advocatuur. Het principe dat de burger altijd een beroep kan doen op de betaalde advocatuur kan steeds gehanteerd worden¹⁵. Doch niet alle rechtzoekenden beschikken over voldoende inkomsten om beroep te doen op de betaalde advocatuur. De oplossing

⁶ C. DRIESSEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp: een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 3-8.

⁷ C. DRIESSEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp: een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 8.

⁸ Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24bis in te voegen betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°2, 1-2.

⁹ Art. 23 gecoördineerde grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994 en K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 74-76.

¹⁰ C. DRIESSEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp: een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 59-67.

¹¹ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 48-50.

¹² Wet 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *BS* 22 december 1998.

¹³ Art. 508/1, eerste lid, 1° Ger.W.

¹⁴ P. SCHOLLEN, "Juridische bijstand: voor de burger een recht, voor de advocaat een plicht", *P&B* 2005, afl. 1, 16.

¹⁵ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.

hiervoor kreeg vorm door de verwezenlijking van de tweedelijnsbijstand. Juridische tweedelijnsbijstand wordt eveneens in artikel 508/1 Ger.W. omschreven als: "*de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijk persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging*"¹⁶. De juridische tweedelijnsbijstand behelst vooral de vormen service en procesbijstand, van het begrip rechtshulp¹⁷.

Rechtsbijstand daarentegen heeft betrekking op de rechtspleging, aangezien er kosten aan een procedure verbonden zijn die mogelijks niet door iedereen gefinancierd kunnen worden¹⁸. Artikel 664 Ger.W. definieert rechtsbijstand als: "*degenen die niet over de nodige inkomsten beschikken om de kosten van rechtspleging te bestrijden, geheel of ten dele te ontslaan van betaling van de kosten welke deze rechtspleging medebrengt*"¹⁹. Over de toekenning van rechtsbijstand wordt afzonderlijk geoordeeld door het bureau voor rechtsbijstand. In elke rechtbank of hof wordt er een dergelijk bureau voor rechtsbijstand ingesteld, met uitzondering van de vrederechtbank en de politierechtbank²⁰⁻²¹. Los van de rechtsbijstand zal de rechter in een gerechtelijke procedure steeds een rechtsplegingsvergoeding toekennen aan de in het gelijk gestelde partij, indien deze vertegenwoordigd werd door een advocaat²². Deze rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij²³.

Ter volledigheid kan op strafrechtelijk gebied ook melding gemaakt worden van de Salduz-wet²⁴. Op 1 januari 2012 trad deze wet van 13 augustus 2011 in werking. Deze wet kwam er naar aanleiding van een arrest van het EHRM²⁵. Het hoofddoel van de Salduz-wet is dat een persoon die wordt verhoord of wiens vrijheid wordt ontnomen, recht heeft op bijstand van een advocaat vanaf het eerste verhoor. Indien de te ondervragen persoon bijkomend over onvoldoende inkomsten beschikt zal er voorzien worden in kosteloze bijstand. Dit is een vorm van juridische tweedelijnsbijstand die een vergoeding teweeg brengt voor de presterende advocaat in kwestie²⁶. De wet van 13 augustus 2011 voldeed echter niet en het Grondwettelijk Hof vernietigde deze wet dan ook deels op 14 februari 2013²⁷. Bijkomend is er ook de Europese richtlijn 2013/48/EU van 22

¹⁶ Art. 508/1, eerste lid, 2° Ger.W.

¹⁷ C. DRIESSEN, G. FRANSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp: een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 8.

¹⁸ P. BOGAERTS, "Rechtsbijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht* 2009, afl. 10, X.2, 2-3.

¹⁹ Art. 664, eerste lid Ger.W.

²⁰ P. BOGAERTS, "Rechtsbijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht* 2009, afl. 10, X.2, 11. Bij de politierechtbank en de vrederechtbank worden de taken van het bureau voor rechtsbijstand uitgeoefend door respectievelijk de politierechter en de vrederechter.

²¹ S. GIBENS en T. TOREMANS, "De rechterlijke appreciatiebevoegdheid inzake kosteloze rechtsbijstand", *RW* 2010-11, 218-227.

²² Art. 1022 Ger.W.

²³ *Ibid.*

²⁴ Wet 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, *BS* 5 september 2011 (hierna: Salduz-wet).

²⁵ EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02, Salduz/Turkije.

²⁶ X, "Tweedelijnsbijstand Salduz toch vergoed", *NJW* 2013, afl. 274, 11.

²⁷ GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013.

oktober 2013²⁸. De Belgische wetgever heeft tijd tot 27 november 2016 om deze richtlijn om te zetten. In het kader van de Salduz-wet dienen er dan ook aanpassingen te gebeuren.

Zoals reeds aangehaald ligt de focus in dit rechtswetenschappelijk onderzoek bij de geplande hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand. Hierna zal dan ook niet meer specifiek ingegaan worden op de andere vormen van rechtshulp.

²⁸ Richtlijn 2013/48/EU 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, *Pb.L.* 6 november 2013, 294, 1-12.

2. BRONNEN INZAKE RECHTSHULP

2.1 Internationale bronnen

2.1.1 Artikel 6 EVRM: recht op een eerlijk proces en recht op toegang tot de rechter

2.1.1.1 Algemeen

Internationale verdragen spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van grondrechten. In de Belgische rechtspraak wordt voornamelijk beroep gedaan op het EVRM, dat ontstond in het raam van de Raad van Europa²⁹. België ondertekende het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op 4 november 1950 in Rome, waardoor ze gehouden is om de rechten en plichten neergelegd in het Verdrag te waarborgen³⁰. Om de naleving van het Verdrag te verzekeren werd het EHRM als internationaal toezichtmechanisme in het leven geroepen, maar ook voor de nationale rechter kunnen grondrechten met directe werking worden ingeroepen. Het EHRM neemt kennis van klachten ingesteld tegen een verdragsstaat door natuurlijke personen, rechtspersonen³¹ of zelfs verdragsstaten³². Volgens het Hof van Cassatie verbindt de interpretatie die het EHRM in haar arresten geeft aan verdragsbepalingen, zich met deze verdragsbepalingen³³.

Belangrijk in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand is artikel 6 EVRM en specifiek het eerste lid en het derde lid, c). Het Hof van Cassatie heeft reeds impliciet directe werking verleend aan artikel 6 EVRM³⁴. Uit een recent arrest van het Hof van Cassatie van 9 april 2013 blijkt opnieuw deze directe werking, van zowel het eerste lid van artikel 6 als het derde lid, c) EVRM. Aangezien het Hof van Cassatie in dit arrest rechtstreeks toetst of deze bepalingen geschonden zijn, wordt de directe werking aanvaard³⁵. Het EVRM wordt tevens in het algemeen gezien als een Verdrag met directe werking³⁶.

2.1.1.2 Burgerrechtelijke geschillen

Om het recht op juridische bijstand te beoordelen in het licht van artikel 6 EVRM kan in burgerrechtelijke geschillen enkel beroep worden gedaan op het eerste lid³⁷. Het eerste lid is

²⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 259.

³⁰ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, BS 19 augustus 1955, *err.* BS 29 juni 1961.

³¹ Art. 34 EVRM.

³² Art. 33 EVRM en J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM: deel 1 algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 315-317.

³³ Cass. 10 mei 1989, JT 1989, 330, concl. J.M. PIRET en A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 514.

³⁴ K. GRIMONPREZ, "Het Hof van Cassatie en vijftientig jaar EVRM", *RW 1981-82*, 2657-2674.

³⁵ Cass. 9 april 2013, P.12.2018.N.

³⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 261 en A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 487.

³⁷ P. VAN DIJK, "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European convention on human rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 514.

tevens van toepassing in alle jurisdictionele graden³⁸ (eerste aanleg, beroep, cassatie) en luidt als volgt³⁹:

"1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden."⁴⁰

Artikel 6, lid 1 EVRM is van toepassing bij het "vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen". Vooraleerst moet opgemerkt worden dat het EHRM een autonome interpretatie geeft aan de bewoordingen van het eerste lid⁴¹. Dit houdt in dat de interpretatie door het EHRM losstaat van enige interpretatie door een staat⁴². Uit het eerste lid kunnen vier elementen afgeleid worden⁴³.

Ten eerste moet er sprake zijn van een daadwerkelijk en ernstig geschil of betwisting. Een geschil kan bijvoorbeeld bestaan uit een beslissing van de overheid die nadelig is voor een belanghebbende. Het EHRM voert aan dat de betwisting een verdedigbare basis moet hebben in het intern recht en uiteraard onder de juridische sfeer moet resulteren⁴⁴. Waarover de betwisting handelt, zoals de modaliteiten of de grondslag van het recht, is zonder belang⁴⁵. De hoedanigheid van de partijen in het geschil is eveneens zonder belang⁴⁶.

Ten tweede moet een geschil handelen over rechten en verplichtingen. Er wordt een ruime definitie voor het begrip "recht" gehanteerd. Het betreft ook procedures omtrent zowel objectieve als subjectieve rechten⁴⁷. De aard van het bevoegd rechtscollege is eveneens zonder belang. Hoewel er zelden aandacht besteed wordt aan het begrip "verplichtingen" gelden hier dezelfde beginselen.

³⁸ Bij tuchtrechterlijke en administratieve procedures moeten de waarborgen niet op elk niveau van de procedure gewaarborgd zijn, op voorwaarde dat de genomen beslissing kan worden aangevochten bij een rechterlijke instantie.

³⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 640-641.

⁴⁰ Art. 6, lid 1 EVRM.

⁴¹ EHRM 28 juni 1978, nr. 6232/73, König/Duitsland.

⁴² K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 21.

⁴³ P. LEMMENS, *Geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen: over het toepassingsgebied van de artikelen 6 lid 1 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en 14 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiekerechten*, Antwerpen, Kluwer, 1989, x.

⁴⁴ K. REID, *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, Londen, Thomson Sweet & Maxwell, 2004, 69-70.

⁴⁵ EHRM 23 oktober 1985, nr. 8848/80, Benthem/Nederland.

⁴⁶ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 22.

⁴⁷ EHRM 23 oktober 1985, nr. 8848/80, Benthem/Nederland.

Ten derde moet er een relatie aanwezig zijn tussen het geschil en die rechten en verplichtingen. Het is belangrijk dat de uitkomst van een geschil direct invloed zal hebben op de in het geding zijnde rechten en verplichtingen⁴⁸.

Ten slotte moet het geschil betrekking hebben op rechten en verplichtingen van burgerlijke aard. Hier kan opnieuw gewezen worden op de autonome invulling die het Hof geeft aan het begrip "burgerlijk"⁴⁹. Een geschil met als voorwerp het algemeen belang of *actio popularis* resulteert niet onder een burgerlijk recht⁵⁰. Een door een lidstaat gevoerd beleid kan eveneens geen grond van betwisting vormen, tenzij de wettigheid hiervan ernstig in twijfel getrokken kan worden. Er kan besloten worden dat rechthebbenden naar het EHRM zouden kunnen stappen, indien zij zich benadeeld voelen of er problemen resulteren door de nieuwe regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand in een burgerrechtelijk geschil.

Het eerste lid van artikel 6 EVRM bevat, zoals de titel van het artikel al stelt, het recht op een eerlijk proces. Dit houdt in: het recht op een openbaar en eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie met volle rechtsmacht binnen een redelijke termijn⁵¹. Om het recht op eerlijk proces te waarborgen moet de gehele procedure in aanmerking genomen worden⁵².

Hoewel de tekst dit niet expliciet vermeldt, bevat het eerste lid tevens het recht op toegang tot de rechter⁵³. Dit recht moet praktisch en effectief worden gewaarborgd en mag niet louter theoretisch zijn. Dit recht omvat tevens niet enkel het recht om een vordering in te stellen, maar ook het recht op een daadwerkelijke beslissing⁵⁴. Het recht op toegang tot de rechter houdt in dat een overheid de toegang tot een rechter niet mag belemmeren, maar legt de overheid tevens een positieve zorgplicht op, om deze toegang daadwerkelijk te realiseren⁵⁵. Volgens het Grondwettelijk Hof is dit recht op toegang tot de rechter fundamenteel in een rechtsstaat⁵⁶. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kan een overheid vrij kiezen welke middelen zij aanwendt om het recht op toegang tot de rechter voor haar burgers te verwezenlijken⁵⁷. Afhankelijk van de middelen van de samenleving en van de individuen zal dit op een andere manier gebeuren⁵⁸. Er moet derhalve niet noodzakelijk een systeem van kosteloze juridische bijstand voorzien worden, om het recht op toegang tot de rechter te garanderen. Het vergemakkelijken van procedures zou evenzeer een mogelijkheid zijn⁵⁹.

⁴⁸ EHRM 23 juni 1981, nr. 6878/75 en 7238/75, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België* en EHRM 23 oktober 1985, nr. 8848/80, *Bentham/Nederland* en EHRM 24 februari 2009, nr. 49230/07, *L'erablière a.s.b.l./België*.

⁴⁹ M. KLOTH, *Immunities and the right of access to court under article 6 of the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff publishers, 2010, 6-7.

⁵⁰ EHRM 24 februari 2009, nr. 49230/07, *L'erablière a.s.b.l./België*.

⁵¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 641.

⁵² EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, *Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk*.

⁵³ EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, *Golder/Verenigd Koninkrijk*, EHRM 21 september 1990, nr. 17101/90, *Fayed/Verenigd Koninkrijk* en EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99, *McVicar/Verenigd Koninkrijk*.

⁵⁴ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Airey/Ierland* en EHRM 1 maart 2002, nr. 48778/99, *Kutic/Kroatië*.

⁵⁵ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 14.

⁵⁶ GwH 18 december 2008, nr. 182/2008.

⁵⁷ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Airey/Ierland*, EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, *Del Sol/Frankrijk* en EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99, *McVicar/Verenigd Koninkrijk*.

⁵⁸ EHRM 25 februari 2014, nr. 15835/08, *Loncar/Bosnië en Herzegovina*.

⁵⁹ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Airey/Ierland* en EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99, *McVicar/Verenigd Koninkrijk*.

Bepaalde auteurs leiden hier uit af dat er geen algemeen recht op kosteloze bijstand uit het recht op toegang tot de rechter kan worden afgeleid⁶⁰. Andere auteurs verwoordden het anders. Zij zijn van mening dat er wel een recht op kosteloze rechtshulp voor minvermogenden uit het eerste lid kan worden afgeleid⁶¹. Toch kan niet gezegd worden dat één bepaalde groep auteurs het bij het verkeerde eind heeft. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de volgende arresten:

In het arrest *Airey tegen Ierland* besloot het EHRM tot een schending van artikel 6, lid 1 EVRM. In deze zaak trachtte Mevr. Airey om een echtscheiding te bekomen in Ierland. In het arrest wordt aangehaald, dat op het moment van de beslissing geen juridische bijstand voorhanden was in Ierland voor het bekomen van een echtscheiding. Omwille van haar werkloosheid en haar bescheiden afkomst verkeerde Mevr. Airey in de onmogelijkheid om de kosten van een advocaat te betalen. Het Hof hield in haar beoordeling rekening met: het gebrek aan juridische bijstand, de complexiteit van de procedure, de hoge bewijslast, de emotionele last bij een dergelijke procedure en de levensomstandigheden van Mevr. Airey. Het Hof kwam tot de conclusie dat het, op grond van de feiten, onmogelijk was dat Mevr. Airey haar zaak zelf op een doeltreffende en efficiënte wijze kon verdedigen. Het Hof benadrukte tevens dat artikel 6 EVRM enkel een recht op juridische bijstand bevat in het kader van strafrechtelijke geschillen. In burgerrechtelijke aangelegenheden houdt het recht op toegang tot de rechter geen automatisch recht in op kosteloze juridische bijstand⁶². Ondanks het gebrek aan een dergelijke bepaling, kan uit het eerste lid toch de verplichting voortvloeien voor de staat om te voorzien in bijstand van een advocaat. Dit zal het geval zijn als dergelijke bijstand noodzakelijk en onmisbaar is om het recht op toegang tot de rechter te garanderen.

In het arrest *McVicar tegen het Verenigd Koninkrijk* haalt het Hof eveneens aan, dat er uit het eerste lid van artikel 6 EVRM een recht op bijstand van een advocaat kan voortvloeien in burgerrechtelijke aangelegenheden. Een dergelijke noodzaak kan afhangen van de complexiteit van de zaak of de onmogelijkheid van een individu om zelf op een behoorlijke wijze zijn zaak te presenteren⁶³. Ter illustratie werd in het arrest beslist dat een verbod in een Engelse wet om juridische bijstand toe te kennen ingeval van vorderingen inzake smaad, geen schending inhield van het recht op toegang tot de rechter. Het Hof haalde ter staving hiervan aan, dat het feit dat de bewijslast op een individu rust niet inhoudt dat deze persoon recht heeft op juridische bijstand. Gezien de persoon in kwestie een ervaren en opgeleide journalist was, bevond hij zich in de mogelijkheid om zelf een degelijk verweer te formuleren. Tevens was de wetgeving inzake smaad niet zo complex dat juridische bijstand noodzakelijk was. Tenslotte werd Mr. McVicar reeds bijgestaan door een advocaat tot de start van de eigenlijke procedure.

⁶⁰ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 14.

⁶¹ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.

⁶² P. VAN DIJK, "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European convention on human rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 562.

⁶³ EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99, *McVicar/Verenigd Koninkrijk*.

Het onderscheid tussen het recht op juridische bijstand in burgerrechtelijke en strafrechtelijke aangelegenheden wordt duidelijk geschetst in het *arrest Bertuzzi tegen Frankrijk*⁶⁴. Het Hof verduidelijkt dat artikel 6, lid 3, c) toepasselijk in strafrechtelijke aangelegenheden, onder bepaalde voorwaarden een recht op juridische bijstand bevat, terwijl in het eerste lid een dergelijke verwijzing ontbreekt. Het is aan een staat om het recht op toegang tot de rechter te garanderen. Een systeem van juridische bijstand kan slechts functioneren als er een selectiemechanisme is voorzien, voor de zaken waarbij aanspraak gemaakt kan worden op bijstand.

Het komt er samengevat op neer dat een verdragsstaat het recht op toegang tot de rechter effectief en efficiënt moet waarborgen⁶⁵. Hoewel het eerste lid van artikel 6 EVRM geen recht op kosteloze juridische bijstand omvat, kan in bepaalde burgerrechtelijke geschillen kosteloze juridische bijstand toch noodzakelijk zijn⁶⁶. Dit kan zich opdringen omwille van de complexiteit van de zaak of regelgeving of omwille van het onvermogen van een burger⁶⁷. Natuurlijk kan een verdragsstaat ook andere middelen aanwenden om het recht op toegang tot de rechter te waarborgen, maar in bepaalde omstandigheden zal dit bijzonder moeilijk zijn zonder kosteloze juridische bijstand. De procedures voor een rechterlijke instantie kunnen ook niet altijd vergemakkelijkt worden, rechtsregels zijn niet altijd en voor iedereen even duidelijk. Het zal dus afhangen van de concrete omstandigheden van de zaak of er sprake is van een schending van het recht op toegang tot de rechter. Het is bijzonder moeilijk in het kader van de Belgische juridische tweedelijnsbijstand, om in elke situatie concreet te beoordelen of het recht op toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd is. Het toekennen van gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische bijstand a.d.h.v. inkomstengrenzen, lijkt dan ook een schikte manier om het recht op toegang tot de rechter te verzekeren.

Als een verdragsstaat op geheel autonome wijze toch beslist om juridische bijstand te organiseren, dan dient dit zo efficiënt en effectief mogelijk te gebeuren⁶⁸. Het EHRM verstrekt geen richtlijnen hieromtrent en laat staten een beoordelingsmarge bij het concretiseren van het recht op toegang tot de rechter⁶⁹. Het recht op toegang tot de rechter is tevens geen absoluut recht en mag bijgevolg onderworpen worden aan beperkingen⁷⁰. Deze beperkingen mogen de vorm aannemen van regelgeving uitgevaardigd door een Staat⁷¹. In de toekomstige regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand mogen er dus beperkingen en voorwaarden opgelegd worden. Staten beschikken ter zake over een marginale beoordelingsvrijheid. Beperkingen zijn slechts verenigbaar met het Verdrag indien ze (i) een legitiem doel nastreven en (ii) er een proportioneel evenwicht aanwezig is tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel⁷²⁻⁷³. Bijkomend mag het

⁶⁴ EHRM 13 februari 2003, nr. 6378/97, Bertuzzi/Frankrijk.

⁶⁵ EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, Del Sol/Frankrijk en EHRM 14 januari 2014, nr. 34356/06 en 40528/06, Jones en andere/Verenigd Koninkrijk.

⁶⁶ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey/Ierland.

⁶⁷ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.

⁶⁸ EHRM 15 februari 2000, nr. 38695, Garcia Manibardo/Spanje.

⁶⁹ EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, Del Sol/Frankrijk en EHRM 25 februari 2014, nr. 15835/08, Loncar/Bosnië en Herzegovina.

⁷⁰ EHRM 14 januari 2014, nr. 34356/06 en 40528/06, Jones en andere/Verenigd Koninkrijk.

⁷¹ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk.

⁷² EHRM 8 mei 1985, nr. 8225/78, Ashingdane/Verenigd Koninkrijk, EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, Tolstoy Miloslavsky/ Verenigd Koninkrijk, EHRM 14 januari 2014, nr. 34356/06 en 40528/06, Jones en andere/Verenigd Koninkrijk en EHRM 25 februari 2014, nr. 15835/08, Loncar/Bosnië en Herzegovina.

recht op toegang tot de rechter niet onmogelijk gemaakt worden, het recht mag dus niet in haar kern aangetast worden⁷⁴⁻⁷⁵. Deze gedachtegang van het Hof kan geïllustreerd worden aan de hand van enkele arresten:

Een partij kan in burgerrechtelijke aangelegenheden enkel een procedure starten voor het Belgische Hof van Cassatie mits vertegenwoordiging van een advocaat. In het arrest *Aerts tegen België* besliste het EHRM dat indien een verzoeker niet over voldoende middelen beschikt om een advocaat te betalen voor het Hof van Cassatie, deze rechtsbijstand moet kunnen aanvragen aan een onafhankelijke instantie. In casu moest deze rechtsbijstand aangevraagd worden bij het bureau voor rechtsbijstand van het Hof van Cassatie. Volgens het Hof kwam het niet toe aan het bureau voor rechtsbijstand, om te beslissen over de kans op slagen van een procedure. Het weigeren van bijstand omdat de middelen niet gegrond leken, maakt dan ook een schending uit van het recht op toegang tot de rechter, zoals vervat in artikel 6, eerste lid EVRM. Bij een verzoek tot juridische bijstand of rechtsbijstand mag d.m.v. een marginale toetsing wel degelijk rekening gehouden worden met de gegrondheid van een procedure. Maar zoals het Hof benadrukte in deze zaak, in het kader van rechtsbijstand, moeten er dan voldoende waarborgen zijn ingebouwd om tot een objectieve uitspraak te komen. Dit laatste kan geïllustreerd worden aan de hand van het arrest *Del Sol tegen Frankrijk* van het EHRM. Hierbij weigerde het Franse bureau voor rechtsbijstand van het Hof van Cassatie om bijstand te verlenen. Het Hof besloot dat deze weigeringsbeslissing neergelegd was in een wet en voldeed aan een legitiem doel. Bijstand werd enkel toegekend als de vordering enige kans op slagen had en niet kennelijk ongegrond leek, een grondige studie werd hiervoor niet uitgevoerd. Een legitiem doel was te vinden in het vermijden dat bijstand werd toegekend in zaken die toch geen kans op slagen hadden, zodat hiervoor ook geen overheidsgeld verloren ging. Het Hof oordeelde ten slotte dat er in kwestie geen sprake was van een schending van artikel 6, eerste lid EVRM, aangezien de Franse wetgeving voldoende garanties bood om verzoekster te beschermen tegen willekeur.

Het EHRM besloot in het arrest *Lithgow tegen het Verenigd Koninkrijk* dat er sprake was van een beperking van het direct recht op toegang tot de rechter voor individuele aandeelhouders, maar dat er toch een legitiem doel werd nagestreefd. Het legitiem doel in kwestie was, te vermijden dat er een toeloop van individuele claims plaatsvond. In plaats daarvan werd een collectieve actiemogelijkheid opgezet voor mogelijke benadeelden⁷⁶. Zo kan een overheid het recht op juridische tweedelijnsbijstand afhankelijk maken van de vermogenstoestand van de rechtzoekende, voor zover het wettelijk geregeld is en de toegang hierdoor niet absoluut onmogelijk gemaakt wordt.

⁷³ M. KLOTH, *Immunities and the right of access to court under article 6 of the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff publishers, 2010, 13-21.

⁷⁴ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk, EHRM 15 februari 2000, nr. 38695, Garcia Manibardo/Spanje en EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01, Steel en Morris/ Verenigd Koninkrijk.

⁷⁵ P. VAN DIJK, "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European convention on human rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 569-578.

⁷⁶ EHRM 8 juli 1986, nr. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Lithgow en andere/Verenigd Koninkrijk.

In het arrest *Del Sol tegen Frankrijk* werd dit verwoord als volgt: "A legal aid system can only operate, if machinery is in place to enable a selection to be made of those cases qualifying for it"⁷⁷.

Een laatste belangrijk arrest velde het EHRM in de zaak *Tolstoy Miloslavsky tegen het Verenigd Koninkrijk*⁷⁸. Hierin oordeelde het Hof dat het eerste lid geen automatisch recht op een procedure in hoger beroep inhoudt. Dit zou inhouden dat er niet noodzakelijk voorzien moet worden in een beroepsprocedure tegen een beslissing van het BJB in het kader van tweedelijnsbijstand. Doch als staten wel voorzien in een beroepsprocedure, moet deze ook voldoen aan de fundamentele rechten neergelegd in artikel 6 EVRM. De manier waarop artikel 6 toepassing vindt in dergelijke gevallen hangt af van de specifieke eigenschappen van de betreffende procedure. Hierbij moet wel de volledige burgerlijke procesvoering in acht genomen worden en de rol van de rechtzoekende.

2.1.1.3 Strafrechtelijke geschillen

Het toepassingsgebied van het eerste lid van artikel 6 EVRM strekt zich ook uit over:

*"1. Bij het... bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op..."*⁷⁹

Aan de bewoordingen "gegrondheid van een ingestelde strafvervolging" uit artikel 6 EVRM komt, in het kader van strafrechtelijke aangelegenheden, een autonome interpretatie toe⁸⁰. Bij de kwalificatie van het begrip "straf" houdt het Hof rekening met drie niet-cumulatieve criteria: de juridische kwalificatie onder het intern recht, de werkelijke aard van de inbreuk en ten slotte de aard en de ernst van de dreigende sanctie⁸¹. Ook aan het begrip "vervolging" wordt een autonome interpretatie gegeven. Van een vervolging is reeds sprake als de verdachte officieel verneemt dat hij van een strafbaar feit wordt verdacht⁸². Met betrekking tot de "gegrondheid" van de strafvervolging werd traditioneel aangenomen dat artikel 6 EVRM niet van toepassing was op de onderzoeksgerechten, maar enkel op de vonnisgerechten⁸³. Tegenwoordig worden echter alle schakels van de procedurele keten in aanmerking genomen om het eerlijk karakter van een proces te beoordelen⁸⁴.

⁷⁷ EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, *Del Sol/Frankrijk*.

⁷⁸ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, *Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk*.

⁷⁹ Art. 6, lid 1 EVRM.

⁸⁰ K. REID, *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, Londen, Thomson Sweet & Maxwell, 2004, 63-64.

⁸¹ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, *Engel en andere/Nederland*, A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht: deel 2*, Mechelen, Kluwer, 2004, 705-712 en K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 39 en

⁸² EHRM 27 februari 1980, nr. 6903/75, *Deweert/België en K. RIMANQUE en B. DE SMET, Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 43-45.

⁸³ EHRM 24 november 1993, nr. 13972/88, *Imbrioscia/Zwitserland*.

⁸⁴ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 45-48.

Zoals reeds eerder aangehaald is artikel 6 EVRM in zijn geheel van toepassing op strafrechtelijke aangelegenheden. Het derde lid wordt gezien als een set van minimumvereisten van het ruimer recht op een eerlijk proces⁸⁵. Er kan ter zake van een niet-exhaustieve opsomming in strafzaken gesproken worden⁸⁶. Artikel 6, derde lid, c), van belang inzake juridische tweedelijnsbijstand, luidt als volgt:

"3. Eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd heeft ten minste de volgende rechten:

c) zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar zijn keuze, of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien het belang van de rechtspraak dit eist⁸⁷."

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende rechten: het recht om zichzelf te verdedigen, het recht om bijstand te verzoeken van een raadsman naar keuze en het recht op kosteloze juridische bijstand⁸⁸. Eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd en zichzelf niet wilt verdedigen moet een beroep kunnen doen op bijstand van een advocaat naar keuze. Als een beklagde daarenboven over onvoldoende financiële middelen beschikt, heeft hij recht op kosteloze bijstand indien het belang van de rechtspraak dit vereist⁸⁹.

Uit de bewoordingen van het derde lid kan er in strafrechtelijke geschillen wel een algemeen recht op bijstand worden afgeleid⁹⁰. Het recht op kosteloze bijstand van een advocaat, hoewel het deel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces is echter geen absoluut recht⁹¹. Er kunnen bijgevolg beperkingen of voorwaarden toegevoegd worden. Een beklagde kan slechts aanspraak maken op kosteloze bijstand als aan twee voorwaarden voldaan is⁹²:

Ten eerste mag de beklagde niet over voldoende middelen beschikken om zijn advocaat zelf te bekostigen. Hoewel het EVRM geen definitie geeft van wat onder onvoldoende middelen moet worden verstaan, volstaat het dat er een indicatie is dat de beklagde onvoldoende middelen heeft⁹³. Het EHRM moet nagaan of de nationale instanties hun beoordeling in overeenstemming met het eerste lid doorvoeren⁹⁴. Uit de originele Engelse tekst van artikel 6 EVRM, derde lid, c) "to be given it free" kan afgeleid worden dat dit een onherroepelijk recht is. Toch blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit geen onherroepelijk recht uitmaakt.

⁸⁵ EHRM 19 december 2013, nr. 38094/05, Siyrak/Rusland en K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 93-95.

⁸⁶ EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/75, Artico/Italië.

⁸⁷ Art. 6, lid 3, c) EVRM.

⁸⁸ K. REID, *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, Londen, Thomson Sweet & Maxwell, 2004, 133-137.

⁸⁹ EHRM 25 april 1983, nr. 8398/78, Pakelli/Duitsland.

⁹⁰ EHRM 13 februari 2014, nr. 31379/10, Petrina/Kroatië.

⁹¹ EHRM 19 december 2013, nr. 38094/05, Siyrak/Rusland.

⁹² D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK en E. BATES, C. BUCKLEY, U. KIKLELLY, P. CUMPER, Y. ARIAI en H. LARDY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University press, 2009, 317-319 en K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 127-133.

⁹³ EHRM 25 april 1983, nr. 8398/78, Pakelli/Duitsland.

⁹⁴ EHRM 18 december 2001, nr. 29692/96 and 34612/97, R.D./Polen.

In de zaak *Croissant tegen het Verenigd Koninkrijk* oordeelde het EHRM dat een nationaal systeem waarbij een veroordeelde de kosten voor verkregen bijstand moest terugbetalen, niet onverenigbaar was met artikel 6 EVRM⁹⁵. Er werd beklemtoond dat het recht op juridische bijstand geen absoluut recht uitmaakt en afhankelijk is van de financiële middelen van de beschuldigde. In deze zaak was de toekenning van bijstand in het nationaal recht niet afhankelijk van de financiële middelen van de beklagde, maar enkel van het belang van de rechtspraak. Enkel in de fase van tenuitvoerlegging werd rekening gehouden met de financiële situatie. De bijstand moest enkel kosteloos zijn tijdens het proces indien de rechtspraak dit vereiste en indien de veroordeelde naderhand nog steeds over onvoldoende middelen beschikte. Het Hof benadrukt in het arrest dat het geen uitspraak deed over de vraag of artikel 6 EVRM in alle omstandigheden een staat verbiedt om de kosten van kosteloze bijstand terug te vorderen, van een beklagde die tijdens de procedure onvoldoende middelen ter beschikking had.

In de zaak *Morris tegen het Verenigd Koninkrijk* wijst het EHRM erop dat er niet noodzakelijk sprake is van een schending van artikel 6, lid 3, c) EVRM, indien een individu een bijdrage moet betalen voor juridische bijstand. De rechtzoekende moet in dat geval wel zelf over voldoende financiële middelen beschikken. In deze zaak was de toekenning van juridische bijstand afhankelijk van de betaling van een bijdrage, namelijk 240,00 GBP. Rekening houdend met de inkomsten van verzoeker oordeelde het Hof dat er geen sprake was van een schending van artikel 6 EVRM⁹⁶.

De tweede voorwaarde stelt dat het belang van de rechtspraak de bijstand moet vereisen. Bij de beoordeling van deze voorwaarde wordt er rekening gehouden met o.a. de complexiteit van de zaak, met de potentiële straf die de beklagde riskeert en met de ernst van de gepleegde feiten⁹⁷. Bij deze beoordeling wordt de volledige zaak in aanmerking genomen⁹⁸. Deze elementen werden allemaal beoordeeld in de zaak *Quaranta tegen Zwitserland*⁹⁹. Een potentiële maximumstraf van drie jaar ten gevolge van drugsfeiten was voldoende voor het EHRM om aanspraak te maken op kosteloze bijstand. In deze zaak zou de bijstand van een advocaat een betere verdediging voor de beklagde betekenen, omwille van de brede waaier aan mogelijke maatregelen die het Hof ter zake kon overwegen. Dit laatste gecombineerd met de afkomst van Mr. Quaranta uit een kansarm gezin en zijn crimineel verleden, zorgde ervoor dat hij recht had op kosteloze bijstand. Onder de noemer belang van de rechtspraak, kan bijkomend de kosteloze bijstand worden geweigerd ingeval een beroepsprocedure, na een reeds eerder eerlijk proces in eerste aanleg, toch geen waarschijnlijke kans op slagen heeft¹⁰⁰.

Als in een concreet geval aan beide voorwaarden voldaan is, moet er voorzien worden in kosteloze vertegenwoordiging door een advocaat. In dat geval mogen er geen beperkingen meer opgelegd worden. Indien de beklagde zijn recht op kosteloze bijstand uitoefent, kan hij zelf niet kiezen welke advocaat hem zal vertegenwoordigen. Er kan wel in bepaalde mate rekening gehouden worden met de mening van de beklagde¹⁰¹. Om de toets met artikel 6, lid 3, c) EVRM te

⁹⁵ EHRM 25 september 1992, nr. 13611/88, *Croissant/Duitsland*.

⁹⁶ EHRM 26 februari 2002, nr. 38784/97, *Morris/Verenigd Koninkrijk*.

⁹⁷ EHRM 24 mei 1991, nr. 12744/87, *Quaranta/Zwitserland*.

⁹⁸ EHRM 28 maart 1990, nr. 11932/86, *Granger/Verenigd Koninkrijk*.

⁹⁹ EHRM 24 mei 1991, nr. 12744/87, *Quaranta/Zwitserland*.

¹⁰⁰ EHRM 2 maart 1987, nr. 9562/81 en 9818/82, *Monnell en Morris/Verenigd Koninkrijk*.

¹⁰¹ EHRM 25 september 1992, nr. 13611/88, *Croissant/Duitsland*.

doorstaan, is het niet louter voldoende dat een beklagde een advocaat krijgt toegewezen¹⁰². Zo oordeelde het EHRM in de zaak *Artico*, dat de rechten die het EVRM toekent niet louter theoretisch moeten zijn maar praktisch en effectief¹⁰³. Verder haalt het Hof aan dat de tekst spreekt over bijstand van een advocaat en niet louter over de aanstelling van een advocaat. Een verdragsstaat is wel niet aansprakelijk voor elke tekortkoming van de toegewezen advocaat, dit volgt uit de zelfstandigheid van hun beroep. Toch moet de overheid de nodige stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat de beklagde effectief kan genieten van zijn rechten. De overheid is hiertoe slechts gehouden ingeval het gebrek aan effectieve bijstand manifest is of voldoende onder hun aandacht is gebracht¹⁰⁴. In bepaalde omstandigheden kan de vervanging van een advocaat zelfs noodzakelijk zijn¹⁰⁵. Het mag er in geen geval toe leiden dat de kosteloze juridische bijstand waardeloos wordt.

2.1.2 Aanbeveling (78)8 van het Comité van Ministers: rechtshulp en advies

In het kader van de Raad van Europa kan er ook gewezen worden op een aanbeveling van het Comité van Ministers, namelijk aanbeveling (78)8 inzake "legal aid and advice"¹⁰⁶. Aangezien de Belgische tweedelijnsbijstand een vorm van rechtshulp uitmaakt, is deze aanbeveling van belang. Hoewel deze aanbeveling niet bindend is, kan het Comité toch vragen om geïnformeerd te worden over de maatregelen die staten ter uitvoering ervan genomen hebben. In de aanbeveling (78)8 geeft het Comité van Ministers richtlijnen omtrent rechtshulp en juridisch advies¹⁰⁷. De richtlijnen die gegeven worden vinden enkel toepassing in burgerrechtelijke geschillen en niet in strafrechtelijke geschillen.

De aanbeveling begint met de bewoordingen, dat niemand omwille van economische obstakels het recht mag verliezen om zijn rechten te verdedigen of na te streven. In de Belgische regelgeving inzake tweedelijnsbijstand is deze doelstelling eveneens terug te vinden, aangezien de toekenning van tweedelijnsbijstand afhankelijk is gesteld van inkomstengrenzen. De aanbeveling legt de verantwoordelijkheid van de financiering bij de staat, in België wordt inderdaad in de begroting van FOD Justitie jaarlijks een subsidie voorzien voor de financiering van tweedelijnsbijstand¹⁰⁸.

Het Comité van Ministers stelt dat rechtshulp moet voorzien in de betaling van alle kosten die noodzakelijkerwijze ontstaan uit de bijstand vereist om rechten te kunnen verdedigen, met inbegrip van de kosten voor bijstand van een advocaat, kosten voor deskundigen, kosten m.b.t. vertalingen, enzovoort¹⁰⁹. In België zijn verschillende vormen van rechtshulp voorhanden, ieder met een eigen voorwerp. De tweedelijnsbijstand, maar ook de rechtsplegingsvergoeding zijn gericht op de kosten voor bijstand van een advocaat.

¹⁰² EHRM 19 december 2013, nr. 38094/05, *Siyrak/Rusland*.

¹⁰³ EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, *Artico/Italië*.

¹⁰⁴ EHRM 19 december 1989, nr. 9783/82, *Kamasinski/Australië*.

¹⁰⁵ EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, *Artico/Italië*.

¹⁰⁶ Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies. Aanbevelingen aangenomen voor 1979 werden uitgevaardigd als 'resoluties'.

¹⁰⁷ S. GIBENS, "De wet op de juridische bijstand" in D. CUYPERS en B. HUBEAU, *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 81-82 en P. SMITS, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, 51-59.

¹⁰⁸ Art. 508/19bis Ger.W.

¹⁰⁹ Art. 3 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

Bij het bepalen of een rechtzoekende recht heeft op rechtshulp moet er rekening gehouden worden met zijn financiële middelen, de te verwachten kosten van de procedure en de noodzaak van de procedure¹¹⁰. Opvallend is dat de tweedelijnsbijstand in België open staat voor zij die over onvoldoende inkomsten beschikken en de met hen gelijkgestelde personen. Hier wordt bijgevolg geen rekening gehouden met de te verwachten kosten en de noodzaak van de procedure. Wel kan, zoals nog zal blijken, het BJB kennelijk ongegronde aanvragen weigeren. In het kader van de juridische tweedelijnsbijstand is het tevens belangrijk aan te halen dat de aanbeveling vermeldt dat rechtshulp beschikbaar moet zijn ook al kan een rechtzoekende een deel van de kosten zelf betalen. In dat geval kan aan deze persoon een bijdrage gevraagd worden voor de bijstand van een advocaat, zonder dat dit bedrag meer mag zijn dan het bedrag dat hij kan betalen zonder al te veel ongemak. Dit komt er op neer dat het recht op toegang tot de rechter effectief gewaarborgd moet blijven¹¹¹. In de huidige regelgeving kan dit in bepaalde mate terug gevonden worden in de gedeeltelijke kosteloze bijstand, waarbij de rechtzoekende een deel van de kosten zelf dient te dragen.

Volgens de aanbeveling moet er zelfs tijdens de procedure rechtshulp verkregen kunnen worden. Eventuele financiële inkomensgrenzen voor de toekenning van rechtshulp moeten altijd herzien kunnen worden, ingeval van eventuele stijgingen in de kosten van levensonderhoud¹¹². Artikel 508/13 Ger.W. kent de Koning de bevoegdheid toe om in een besluit het bedrag van de inkomsten vast te leggen. Door gebruik te maken van een koninklijk besluit, kan makkelijk ingespeeld worden op veranderingen in de kosten van levensonderhoud in de maatschappij.

De aanbeveling vermeldt dat rechtshulp altijd moet bestaan uit bijstand door een gekwalificeerd persoon als de nationale regelgeving dit voorziet, maar tevens in gevallen waarin vertegenwoordiging verplicht of noodzakelijk is. In de aanbeveling wordt gesproken van de bijstand door een gekwalificeerd persoon, maar in het Belgisch rechtstelsel zal dit in het kader van de tweedelijnsbijstand telkens een advocaat zijn. Er moet tevens voorzien worden in bijstand als de wetgeving voorziet in procedures die bijstand verplichten en als bijstand nodig is gezien de omstandigheden van de zaak. Een voorbeeld hiervan is dat in burgerrechtelijke zaken een partij verplicht moet worden bijgestaan door een advocaat voor het Hof van Cassatie. De aanbeveling benadrukt de keuzevrijheid van de rechtzoekende m.b.t. de advocaat die hem zal bijstaan. Onder de tweedelijnsbijstand kan een rechtzoekende, indien hij voldoet aan de voorwaarden, zelf een advocaat uit de lijst kiezen. De advocaat zal in ruil hiervoor een passende vergoeding krijgen¹¹³.

Voor elke rechtzoekende moet tenslotte volgens de aanbeveling voorzien worden in de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen een beslissing waarbij de toekenning van rechtshulp geweigerd wordt¹¹⁴. Tegen een weigeringsbeslissing of een beslissing tot stopzetting van tweedelijnsbijstand kan altijd beroep aangetekend worden bij de arbeidsrechtbank¹¹⁵.

¹¹⁰ Art. 2 en 6 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

¹¹¹ S. GIBENS, "De wet op de juridische bijstand" in D. CUYPERS en B. HUBEAU, *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 81-82.

¹¹² Art. 9 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

¹¹³ Art. 5 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

¹¹⁴ Art. 7 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

¹¹⁵ Art. 508/16 Ger.W.

Zoals reeds doet vermoeden doorstaat de huidige Belgische regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand de toets met aanbeveling (78)8 van het Comité van Ministers.

2.1.3 Artikel 14 BUPO: recht op toegang tot de rechter en recht op een eerlijk proces

Naast het EVRM bevat ook het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten belangrijke bepalingen m.b.t. juridische tweedelijnsbijstand. In België trad het BUPO in werking op 21 juli 1983¹¹⁶, waarbij het mensenrechtencomité als toezichtmechanisme in het leven werd geroepen¹¹⁷. Volgens de rechtsleer heeft het BUPO directe werking. De directe werking van artikel 14 eerste lid werd eveneens aanvaard¹¹⁸.

Artikel 14 BUPO vertoont vrijwel gelijklopende bewoordingen met artikel 6 EVRM. Artikel 14, eerste lid BUPO bevat het recht op toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces¹¹⁹. Met betrekking tot het toepassingsgebied is er sprake van een analogie met de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 6 EVRM¹²⁰. Het eerste lid is bijgevolg van toepassing op burgerlijke en strafrechtelijke zaken. Wel vangt artikel 14 BUPO aan met de bewoordingen: "*Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en voor de rechterlijke instanties*", wat niet waargenomen kan worden in artikel 6 EVRM. Volgens ROGIER betekent dit dat zowel de toegang tot de rechter als de mate waarin, voor iedereen gelijk moet worden verzekerd¹²¹. Toch kan de meerwaarde van deze bewoordingen betwijfeld worden, aangezien door de rechtspraak van het EHRM deze inhoud eveneens wordt toegekend aan artikel 6, lid 1 EVRM. In de rechtspraak kan waargenomen worden dat er in mindere mate beroep wordt gedaan op het BUPO, maar vaker in combinatie met artikel 6 EVRM. Dit kan verklaard worden door de beperkte bevoegdheden van het mensenrechtencomité, haar uitspraken zijn, hoewel ze gerespecteerd worden, niet bindend¹²².

Gelet op de eerder vermelde analogie met artikel 6 EVRM, is er toch sprake van een eigen betekenis van artikel 14 BUPO, indien er geen gelijke waarborgen waargenomen kunnen worden in artikel 6 EVRM. Hoewel artikel 14 derde lid BUPO zeven waarborgen bevat waar iedere rechtzoekende recht op heeft bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, is in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand enkel het recht op bijstand van belang.

"3. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft een ieder, in volle gelijkheid, recht op de volgende minimumgaranties:

d) in zijn tegenwoordigheid te worden berecht, zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze; ingeval hij geen rechtsbijstand heeft, van dat recht op de hoogte te worden gebracht; rechtsbijstand toegewezen te krijgen, indien het belang van de

¹¹⁶ Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, BS 6 juli 1983.

¹¹⁷ INTERUNIVERSITAIR CENTRUM VOOR MENSENRECHTEN (ed.), *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen, Maklu, 1993, 10.

¹¹⁸ Cass. 11 september 1985, N-19850911-10 en Cass. 2 oktober 1985, N-19851002-13.

¹¹⁹ L.J.J. ROGIER, "De eigen betekenis van artikel 14 IVBPR", *NJCM-BULLTETIN* 1994, nr. 19-7, 879.

¹²⁰ P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.

¹²¹ L.J.J. ROGIER, "De eigen betekenis van artikel 14 IVBPR", *NJCM-BULLTETIN* 1994, nr. 19-7, 880-881.

¹²² T. PRAKKEN en T. SPRONKEN (eds.), *Handboek verdediging*, Deventer, Kluwer, 2009, 683.

rechtspraak dit eist, en zonder dat daarover betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt¹²³."

Een vergelijking tussen artikel 6, lid 3, c) EVRM en artikel 14, lid 3, d) toont aan dat de bewoordingen van beide artikelen dezelfde inhoud beogen. Hierdoor kan hier niet gesproken worden van een eigen interpretatie van artikel 14 BUPO, maar wel degelijk van een analogie. Bijgevolg kan er dan ook verwezen worden naar de rechtspraak van het EHRM m.b.t. artikel 6 EVRM.

2.1.4 Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de VN

België is lid van de VN en bijgevolg ook van de Algemene Vergadering, het belangrijkste overlegorgaan van de VN. Op hun jaarlijkse vergadering worden belangrijke initiatieven genomen inzake o.a. mensenrechten. Tijdens hun 67^{ste} vergadering in 2012 werd resolutie 67/187 aangenomen, betreffende de "Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems"¹²⁴. Dit is het eerste internationaal instrument inzake rechtshulp in strafrechtelijke aangelegenheden.

De principes en richtlijnen in de resolutie opgenomen, geven een indicatie op basis van welke fundamentele principes een systeem van rechtshulp in strafrechtelijke aangelegenheden gebaseerd moet zijn. Er wordt een ruime definitie van rechtshulp gehanteerd, met inbegrip van juridisch advies, bijstand en vertegenwoordiging van personen aangehouden, gearresteerd, gevangen genomen, verdacht of beschuldigd van een strafbaar feit, maar ook voor getuigen en slachtoffers. Zij hebben hier kosteloos recht op indien zij niet beschikken over voldoende financiële middelen en als het belang van de rechtspraak dit vereist. Rechtshulp omvat tevens juridische scholing, toegang tot juridische informatie en alternatieve geschillenbeslechting¹²⁵.

Voor de Belgische tweedelijnsbijstand zijn de volgende principes van belang¹²⁶:

Staten moeten voorzien in een alomvattend systeem dat toegankelijk, effectief, duurzaam en geloofwaardig is. Staten mogen zich niet inmengen in de organisatie van de verdediging en de onafhankelijkheid van de rechtshulpverlener. De tweedelijnsbijstand lijkt hieraan te voldoen, doordat de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand¹²⁷ geen bepalingen bevat m.b.t. de inhoudelijke taken van de rechtshulpverlener. Hier kan verwezen worden naar de zelfstandigheid van het beroep van advocaat.

¹²³ Art. 14, lid 3, d) BUPO.

¹²⁴ Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/187* (2012).

¹²⁵ PENAL REFORM INTERNATIONAL, "Briefing on the United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems", internet, 1 april 2013, (www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/PRI-Briefing-on-Legal-Aid-Guidelines-and-Principles-April-20131.pdf).

¹²⁶ Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/187* (2012).

¹²⁷ *BS* 22 december 1998.

Staten moeten verzekeren dat iedereen die gearresteerd, verdacht of beschuldigd wordt van een crimineel feit of het risico loopt op een gevangenisstraf, in alle fases recht heeft op rechtshulp, dit geldt eveneens voor kinderen, getuigen en slachtoffers. Dit ongeacht de beschikbare financiële middelen ingeval de belangen van rechtvaardigheid dit vereisen, bijvoorbeeld bij hoogdringendheid of ingewikkelde procedures. Opmerkelijk is dat dit verder lijkt te gaan dan de rechtspraak van het EHRM. Op de wet op de juridische bijstand¹²⁸ kan altijd een beroep worden gedaan in strafrechtelijke aangelegenheden. Tevens kan verwezen worden naar de Salduz-wet¹²⁹. Op grond van deze wet heeft een persoon wiens vrijheid wordt beroofd of die verdacht wordt van een strafbaar feit reeds vóór het eerste verhoor recht op een vertrouwelijk overleg, met een advocaat naar keuze of met een toegewezen advocaat¹³⁰⁻¹³¹. Er zal slechts voorzien worden in kosteloze bijstand indien de te ondervragen persoon over onvoldoende inkomsten beschikt, overeenkomstig de regels inzake tweedelijnsbijstand. In België wordt er rekening gehouden met de financiële middelen bij het toekennen van bijstand en vertegenwoordiging, maar niet met de belangen van de rechtspraak. Toch kan hiervoor verwezen worden naar het KB van 18 december 2003 waarin gedetineerden en personen tegen wie een bevel tot aanhouding met het oog op onmiddellijke verschijning is uitgevaardigd worden vermoed over onvoldoende inkomsten te beschikken¹³². De resolutie wordt in dit rechtswetenschappelijk werk enkel getoetst aan de juridische tweedelijnsbijstand, doch de ruime definitie die de resolutie aanneemt inzake rechtshulp mag niet uit het oog verloren worden.

Rechtshulp moet volgens de resolutie zonder discriminatie worden toegekend, ongeacht de sociale status of eender welke andere status. De juridische tweedelijnsbijstand is in België enkel beschikbaar voor natuurlijke personen en bijgevolg niet voor rechtspersonen.

Staten dienen tevens te voorzien in remedies, indien het recht op rechtshulp ondermijnd of geweigerd wordt. Een rechtzoekende kan tegen een beslissing van het BJB altijd beroep aantekenen bij de arbeidsrechtbank¹³³.

Er dienen specifieke maatregelen genomen te worden om rechtshulp voor kinderen te garanderen. Op grond van artikel 508/21 Ger.W. wordt aan bepaalde categorieën personen ambtshalve een advocaat toegewezen¹³⁴. Indien een minderjarige partij is in een geding en niet wordt bijgestaan, zal aan hem ambtshalve een advocaat worden toegewezen¹³⁵. Bij de ambtshalve toewijzing van een advocaat wordt een onderscheid tussen personen die niet voldoen aan de inkomensvoorwaarden van tweedelijnsbijstand en personen die onder de inkomensvoorwaarden

¹²⁸ BS 22 december 1998.

¹²⁹ BS 5 september 2011.

¹³⁰ Een advocaat wordt toegewezen in geval de feiten die ten laste kunnen worden gelegd een misdrijf betreffen waarvan de straf aanleiding kan geven tot het verlenen van een bevel tot aanhouding, met uitzondering van de in artikel 138.

¹³¹ Art. 2, § 2, °3 en 4 Salduz-wet.

¹³² Art. 1, § 2 KB 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, BS 24 december 2003 (Hierna: KB 18 december 2003) en art. 216quinquies Sv.

¹³³ Art. 508/16 Ger.W.

¹³⁴ P. BOGAERTS, "De juridische bijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht* 2009, afl. 10, X.3-1, 6-7.

¹³⁵ Art. 54bis § 1 eerste lid wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, BS 15 april 1965.

ressorteren¹³⁶. Toch heeft de wetgever elke financiële belemmering willen uitschakelen, aangezien voorzien wordt in een rijksvergoeding voor de advocaat als zijn ambtshalve aangewezen cliënt niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden, maar toch zijn advocaat niet betaald. Hier is wel een terugvordering van de staat mogelijk. Resolutie 67/187 vermeldt nergens dat rechtshulp aan kinderen steeds kosteloos moet geschieden.

Ten slotte wordt de nadruk gelegd op informatie en vorming inzake rechtshulp en het strafrechtelijk systeem. Hierbij kan verwezen worden naar opnieuw de Salduz- wet en het KB van 18 december 2003 waarbij gedetineerden vermoed worden onvoldoende inkomsten te hebben, behoudens tegenbewijs en zij bijgevolg recht hebben op volledige kosteloze bijstand¹³⁷.

België voldoet met haar regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand aan de principes en richtlijnen van resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de VN. De resolutie maakt slechts soft-law uit en kan bijgevolg niet worden afgedwongen. Toch hebben beslissingen van de Algemene Vergadering een hoog aanzien.

2.1.5 Niet-gouvernementele organisaties

Niet gouvernementele organisaties zijn organisaties die zich onafhankelijk van de overheid richten op de bevordering van bepaalde belangen. Zo kunnen zij een belangrijke rol spelen bij de bescherming en behartiging van mensenrechten en meer specifiek bij het recht op toegang tot de rechter¹³⁸. Deze organisaties kunnen op verschillende niveaus worden opgericht, zowel op nationaal als op internationaal niveau. De volgende organisaties zijn in het kader van juridische tweedelijnsbijstand van belang:

2.1.5.1 Platform recht voor iedereen¹³⁹

Vlak na de bekendmaking van de geplande hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand kwam hiertegen een unieke coalitie tot stand, bestaande uit vakbonden, sociale bewegingen, advocaten en andere organisaties. Deze coalitie bestaat onder meer uit: ABVV, ACV, Netwerk tegen Armoede, Liga voor Mensenrechten, Organisatie van Vlaamse Balies en nog vele andere. Op 13 juni 2013 organiseerden zij in Brussel een nationale actie: "Red de juridische bijstand". Hierbij aansluitend werd er een petitie op het internet gelanceerd tegen de plannen van de regering. Deze Franstalige en Nederlandstalige petitie heeft momenteel al over de achtduizend handtekeningen verzameld.

Deze coalitie streeft er naar eigen zeggen naar om het systeem van bijstand te versterken, zeker in deze tijden van crisis en armoede. Besparingen kunnen immers leiden tot een afbouw van het fundamenteel recht op juridische bijstand, zoals vervat in artikel 23 Gw. en artikel 6 EVRM. Om dit recht te vrijwaren streeft de coalitie naar het behoud van kosteloze en kwaliteitsvolle juridische bijstand voor iedereen die niet over de nodige financiële middelen beschikt. Dit noodzaakt een

¹³⁶ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 137-139.

¹³⁷ Art. 1, § 2 KB 18 december, BS 24 december 2003.

¹³⁸ P. MORREN, *De rechten van de mens*, Leuven, Garant, 1999, 49.

¹³⁹ PLATVORM RECHT VOOR IEDEREEN, "Stop afbraak juridische bijstand", internet, 13 september 2013, www.petities24.com/stop_afbraak_juridische_bijstand.

herfinanciering van het bestaande systeem zonder dat de toegangsvoorwaarden beperkt mogen worden. Wel dient er een correcte en stimulerende vergoeding voorhanden te zijn, voor zij die diensten aanbieden in het kader van de tweedelijnsbijstand. De keuzemogelijkheid van de rechtzoekende voor een bepaalde advocaat dient ook behouden te blijven. Tenslotte moet er ook gestreefd worden naar een permanente vorming van de dienstverlenende advocaten, met een controlemechanisme hier aan vast.

2.1.5.2 Netwerk tegen Armoede

In de organisatie Netwerk tegen Armoede werken achtenvijftig verenigingen uit Vlaanderen en Brussel samen tegen armoede en sociale uitsluiting. De organisatie Netwerk tegen Armoede maakt tevens deel uit van de bijzondere coalitie die eerder reeds toegelicht werd. Deze organisatie hamert er vooral op dat voor iedereen, in alle gevallen, de toegang tot Justitie kwaliteitsvol gegarandeerd moet blijven. De hervorming mag volgens hen niet louter op een besparingsactie uitdraaien. Het Netwerk laat dan ook duidelijk naar voren komen dat als de minister het grondwettelijk recht op juridische bijstand met de voeten treedt, zij een procedure voor het Grondwettelijk Hof zullen starten¹⁴⁰.

2.1.5.3 Liga voor Mensenrechten

Op 3 mei 2013 uitte de Liga voor Mensenrechten in een persbericht haar bezorgdheid omtrent de geplande hervorming van minister van Justitie ANNEMIE TURTELBOOM¹⁴¹. De bezorgdheid van de Liga had betrekking op eventuele bezuinigingsmaatregelen. De minister wijst omtrent deze bezorgdheid om het feit dat in vergelijking met Nederland en Groot-Brittannië, de Belgische overheid slechts een habbekrats besteedt aan haar rechtshulp.

Volgens de Liga voor Mensenrechten heeft de Staat de grondwettelijke plicht om voor effectieve rechtshulp te zorgen. Daarom pleit zij voor de opzet van een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek en een maatschappelijk debat naar de gevolgen op de rechtshulp van eventuele bezuinigingsmaatregelen, naar de reële juridische noden van de bevolking en naar de behoeften aan alternatieven voor de traditionele rechtspraak. Voorts had de Liga ook een hervorming van de eerstelijnsbijstand willen zien, aangezien heel wat problemen in deze fase kunnen worden opgelost. Zij vinden tevens dat in een periode van economische crisis, toenemende verarming en een afnemend vertrouwen in Justitie, het onverantwoord is om de toegang tot de rechter te beperken¹⁴².

¹⁴⁰ NETWERK TEGEN ARMOEDE, "Netwerk tegen Armoede klaar voor grondwettelijke procedure tegen hervorming rechtsbijstand", internet, 26 juni 2013, www.vlaams-netwerk-armoede.be/standpunten/recht/netwerk-tegen-armoede-klaar-voor-grondwettelijke-procedure-tegen-hervorming-rechtsbijstand.

¹⁴¹ LIGA VOOR MENSENRECHTEN, "Geen remgeld. Geen bezuiniging rechtshulp.", persbericht, 3 mei 2013, www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/geen_remgeld._geen_bezuiniging_rechtshulp.

¹⁴² *Ibid.*

2.2 Europese bronnen

2.2.1 Artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

2.2.1.1 Reikwijdte en inhoud

Op Europees niveau voorziet het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in een grondrechtencatalogus. Het Handvest werd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 7 december 2000 in Nice ondertekend en afgekondigd. In december 2007 werd het Handvest gewijzigd en nogmaals afgekondigd¹⁴³. Ingevolge de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon¹⁴⁴ komt aan het Handvest dezelfde bindende rechtskracht toe als aan de Verdragen van de Europese Unie, daarenboven is de Europese Unie toegetreden tot het EVRM¹⁴⁵.

Belangrijk om voor ogen te houden, is dat het Handvest geen nieuwe rechten of bevoegdheden creëert¹⁴⁶. De opgenomen bepalingen zijn bijgevolg gebaseerd op reeds bestaande rechten uit het EVRM, op rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie of op de Verdragen van de Europese Unie¹⁴⁷. Aangezien de Europese Unie enkel kan optreden binnen de grenzen van haar bevoegdheid, kunnen de in het Handvest opgenomen grondrechten slechts rechtsgevolgen hebben indien ze steun vinden in de aan de Unie toegekende bevoegdheden¹⁴⁸. In het kader van juridische bijstand kan gewezen worden op de gedeelde bevoegdheid inzake recht, zowel in burgerlijke als in strafrechtelijke aangelegenheden¹⁴⁹.

2.2.1.2 Rechtspleging

Voor de juridische bijstand is het onder de titel rechtspleging artikel 47 van belang, dat luidt als volgt:

"Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

¹⁴³ F. DEBUSSERÉ, "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *jura falc.* 2001-02, 39-88.

¹⁴⁴ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 13 december 2007, *Pb.C.* 306, 17 december 2007.

¹⁴⁵ Art. 6, § 3 VEU.

¹⁴⁶ M. DESOMER, "Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie", *TBP* 2001, 673-674 en art. 51 lid 2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 326, 26 oktober 2012 (hierna: Handvest).

¹⁴⁷ HvJ C-305/05, *OBFG en OVB e.a. v. Ministerraad*, 2007.

¹⁴⁸ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie: implicaties voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010, 545-549.

¹⁴⁹ Art. 2, lid 2 en 4, lid 2 VWEU. Een gedeelde bevoegdheid houdt in dat de lidstaten deze bevoegdheden slechts kunnen uitoefenen in zoverre de Europese Unie deze bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft dit niet te doen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen¹⁵⁰.“

Aan de ene kant is deze bepaling gezien haar bewoordingen, gericht op de bescherming van alle mensen¹⁵¹. In het arrest *DEB* oordeelde het Hof van Justitie dat rechtspersonen niet expliciet uit het toepassingsgebied van artikel 47 Handvest zijn gesloten. Een lidstaat mag beperkingen opleggen aan het verlenen van bijstand aan rechtspersonen, zoals in de huidige Belgische regeling inzake tweedelijnsbijstand. Bij het opleggen van beperkingen dient naar analogie met artikel 6, lid 1 EVRM nagegaan te worden of het recht op toegang tot de rechter in zijn kern wordt aangetast. De beperkingen dienen bijkomend ook een legitiem doel na te streven, waarbij een redelijke verhouding moet bestaan tussen het beoogde doel en de gebruikte middelen¹⁵².

Aan de andere kant wordt aan de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie en aan de lidstaten¹⁵³ wanneer zij het Unierecht toepassen, de verplichting opgelegd deze bepaling te eerbiedigen^{154,155}.

Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, zoals uitgedrukt in artikel 47 Handvest een algemeen beginsel van het Unierecht vormt¹⁵⁶. Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming bestaat uit diverse onderdelen, waaronder het recht op toegang tot de rechter en het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

De tweede alinea van artikel 47 Handvest correspondeert volgens de toelichting met artikel 6, lid 1 EVRM¹⁵⁷, zij garandeert bijgevolg het recht op toegang tot de rechter¹⁵⁸. Dit heeft tot gevolg dat aan artikel 47 Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte wordt toegekend als aan het corresponderende artikel uit het EVRM¹⁵⁹. De expliciete vermelding van het Hof van Justitie van relevante rechtspraak van het EHRM in haar uitspraken bevestigt dit tevens. Toch kan er op één uitzondering gewezen worden, artikel 47 Handvest bevat i.t.t. artikel 6 EVRM immers geen beperking in toepassingsgebied. Hierdoor is het volledige artikel zowel in burgerlijke als in strafrechtelijke aangelegenheden van toepassing¹⁶⁰. Het recht van de Europese Unie mag wel altijd

¹⁵⁰ Art. 47 Handvest.

¹⁵¹ M. DESOMER, "Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie", *TBP* 2001, 673.

¹⁵² HvJ C-279/09, *DEB*, 2010.

¹⁵³ M.b.t. de lidstaten, worden hier zowel de centrale overheden als de regionale of lokale autoriteiten, alsmede de overheidslichamen bedoeld wanneer zij het recht van de Unie toepassen.

¹⁵⁴ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 303, 12 december 2007 (hierna: Toelichting bij het Handvest).

¹⁵⁵ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie: voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010, 534-541.

¹⁵⁶ HvJ C-199/11, *Europese Gemeenschap v. Otis e.a.*, 2012, HvJ C-279/09, *DEB*, 2010, HvJ C-386/10, *Chalkor v. Europese Commissie*, 2011 en HvJ C-457/09, *Claude Charty v. Belgische staat*, 2011.

¹⁵⁷ TITEL VI Toelichting bij het Handvest.

¹⁵⁸ HvJ C-279/09, *DEB*, 2010.

¹⁵⁹ P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER en A. VAN BOSSUYT, "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie: voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010, 553-559.

¹⁶⁰ HvJ C-294/83, *Les Verts v. Europees Parlment*, 1986. In dit arrest wordt beklemtoond dat de Europese Gemeenschap (nu Europese Unie) een rechtsgemeenschap is in die zin, dat noch de lidstaten noch de instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest van de Gemeenschap (dit zijn nu de verdragen, waaronder het Handvest). De nationale instanties kunnen de ongeldigheid van handelingen van algemene strekking inroepen.

een ruimere bescherming bieden dan het EVRM, waarbij het EVRM dient als een minimumgrens van bescherming¹⁶¹.

Specifiek ten aanzien van de derde alinea van artikel 47 Handvest, wordt in de toelichting verwezen naar de jurisprudentie van het EHRM inzake rechtsbijstand, waaronder het eerder besproken arrest *Airey*¹⁶². Volgens dit arrest moet in rechtsbijstand worden voorzien wanneer een doeltreffende voorziening in rechte in gevaar wordt gebracht. Het Hof van Justitie haalt tevens aan dat rechtsbijstand zowel de bijstand door een advocaat als de vrijstelling van betaling van proceskosten kan behelzen¹⁶³. In het Belgisch recht valt dit onder de ruimere noemer rechtshulp.

Samenvattend komt het erop neer dat voor een Europese rechtsbijstandregeling de enige relevante Europese regelgeving richtlijn 2003/8/EG is. In het kader van de geplande hervorming zal, omwille van de analogie met de rechtspraak van artikel 6, lid 1 EVRM, rekening gehouden worden met de rechtspraak van het EHRM.

2.2.2 Richtlijn 2003/8/EG

Op Europees niveau werd de Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen uitgevaardigd¹⁶⁴. Volgens deze richtlijn omvat rechtsbijstand zowel het advies in een precontentieuze fase als vertegenwoordiging in rechte en tegemoetkoming in de proceskosten. Dat komt overeen met wat in België rechtshulp wordt genoemd. Aangezien in de Belgische wetgeving wel een onderscheid wordt gemaakt, werd ter aanvulling van de juridische bijstand in België de richtlijn door de wet van 15 juni 2006 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand omgezet¹⁶⁵.

In het Gerechtelijk Wetboek is onder boek 3bis tevens een hoofdstuk te vinden met betrekking tot "grensoverschrijdende geschillen bedoeld in richtlijn 2003/8/EG". De geplande hervorming van de tweedelijnsbijstand zal steeds een bepaalde doorwerking hebben op grensoverschrijdende geschillen. Vermits het voorontwerp van wet tot hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand echter geen directe veranderingen zal aanbrengen in het kader van grensoverschrijdende geschillen, zal hier dan ook niet dieper op ingegaan worden¹⁶⁶.

¹⁶¹ Art. 52 lid 3 Handvest en TITEL VII Toelichting bij het Handvest.

¹⁶² TITEL VI Toelichting bij het Handvest en EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Airey/Ierland*.

¹⁶³ HvJ C-279/09, *DEB*, 2010.

¹⁶⁴ Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen, *Pb.L.* 31 januari 2003, 26, 7.

¹⁶⁵ Wet 15 juni 2006 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand, *BS* 31 juli 2006.

¹⁶⁶ Voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*, www.ordeexpress.be/UserFiles/ArtikelDocumenten/avant%20projet%20de%20loi%202013%2004%2018.pdf.

2.3 Nationale bronnen

2.3.1 Artikel 23 Grondwet: recht op juridische bijstand

2.3.1.1 Algemeen

In 1994 werden in artikel 23 de sociale en economische grondrechten in de Grondwet ingevoerd¹⁶⁷. De economische en sociale ontwikkeling van de maatschappij ontwikkelde de drang naar deze nieuwe grondrechten. Rechten die voor het individu fundamenteel zijn en die het de burger mogelijk maken een menswaardig leven te leiden¹⁶⁸. Anders dan bij de klassieke grondrechten¹⁶⁹ vergen deze grondrechten een positieve handelingsplicht van de overheid¹⁷⁰. Artikel 23 Gw. kan ingedeeld worden in drie delen. Het eerste lid kent "ieder" het recht toe op een menswaardig leven. Het tweede lid formuleert een opdracht aan de federale wetgever en de gemeenschaps- en gewestwetgevers om binnen hun bevoegdheden de inhoud van artikel 23 Gw. nader te concretiseren. Daarenboven verwijst de wetgever hier tevens naar een eigen plicht van het individu tot medewerking. Het laatste lid bevat een catalogus van sociale en economische grondrechten, waaronder het recht op juridische bijstand¹⁷¹.

De Grondwet spreekt enkel over het recht op juridische bijstand, maar er wordt geen concrete beschrijving gegeven omtrent de inhoud hiervan. Tijdens de bespreking in de Senaat kwam naar voren dat het de bedoeling was om te voorkomen dat de burger wegens gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid, het genot van zijn rechten en de mogelijkheid op verweer zou verliezen¹⁷²¹⁷³. Het is aan de federale wetgever om het recht op juridische bijstand te concretiseren en er bijgevolg een concrete inhoud aan te geven¹⁷⁴.

2.3.1.2 Afdwingbaarheid

Één van de belangrijkste vragen die rijst is of het sociaal grondrecht op juridische bijstand rechtstreeks kan worden afdwongen?

Tijdens de parlementaire voorbereidingen werd uiteengezet dat elke burger of rechtspersoon drager is van sociale en economische grondrechten, maar dat zij die rechten niet kunnen uitoefenen louter op grond van hun inschrijving in de Grondwet¹⁷⁵. Traditioneel wordt aangenomen dat sociale grondrechten i.t.t. klassieke grondrechten een positieve verplichting van de overheid

¹⁶⁷ Gecoördineerde grondwet 17 februari 1994, BS 17 februari 1994. Deze bepaling werd aanvankelijk ingevoerd in artikel 24quater Gw.

¹⁶⁸ Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24bis in te voegen betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°2, 2.

¹⁶⁹ Klassieke grondrechten zijn burgerlijke en politieke rechten.

¹⁷⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht: deel 1a*, Mechelen, Kluwer, 2004, 57-58.

¹⁷¹ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 406-408.

¹⁷² Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°3, 19.

¹⁷³ B. HUBEAU, "Van rechtshulp naar juridische bijstand: over de instellingen en de mensen van het recht" in D. CUYPERS en B. HUBEAU, *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 28-31.

¹⁷⁴ Wetsvoorstel betreffende het kosteloos optreden of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten. Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/7,4-6.

¹⁷⁵ Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°3, 11.

vergen. Ze worden voorgesteld als programmarechten, die een verbintenis op de overheid leggen. De sociale grondrechten moeten volgens deze visie eerst omgezet worden in wetgeving¹⁷⁶. Uit de parlementaire voorbereidingen kan dan ook geconcludeerd worden dat de grondwetgever en de werkgroep geen directe werking aan artikel 23 Gw. wilden toekennen¹⁷⁷. Toch kan er op gewezen worden dat de wil van de grondwetgever niet als dwingend kan worden beschouwd¹⁷⁸.

De bewoordingen van het tweede lid van artikel 23 Gw. nopen opnieuw tot een conclusie in de afwijzende richting. Volgens het tweede lid moet de federale overheid concrete invulling geven aan het recht op juridische bijstand. Door deze bewoordingen te gebruiken, lijkt de grondwetgever te willen vermijden dat toch tot directe werking wordt besloten¹⁷⁹.

Kijkend naar de rechtscolleges verdedigt de Raad van State dat: "de economische en sociale rechten uit artikel 23 in beginsel geen directe werking hebben, dat zij derhalve niet voor de rechter kunnen worden afgedwongen louter op grond van hun inschrijving"¹⁸⁰. Het Hof van Cassatie heeft m.b.t. tot artikel 23 Gw. enkel erkend dat uit het eerste lid subjectieve rechten kunnen worden geput. Hierbij kan op gewezen worden dat de kwalificatie als subjectief recht essentieel is, wil een burger de rechterlijke macht aanspreken¹⁸¹. Het Grondwettelijk Hof heeft indirect de directe werking afgewezen door te stellen dat m.b.t. de catalogoog van artikel 23 Gw. het de bevoegde wetgever toekomt op het recht in kwestie te waarborgen¹⁸².

Er kan worden geconcludeerd dat sociale en economische grondrechten niet juridisch afdwingbaar zijn. Als er geen directe werking toekomt aan het recht op juridische bijstand dan moet de wetgever het recht op juridische bijstand omzetten, vooraleer de burger hier rechten uit kan putten¹⁸³. De wetgever heeft dit gedaan door het recht op juridische bijstand in het Gerechtelijk Wetboek uit te werken in juridische eerstelijnsbijstand, juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand. Er wordt daarom meermaals in de rechtsleer terecht op een uitzondering gewezen m.b.t. de afdwingbaarheid van het recht op juridische bijstand. Volgens RIMANQUE en bevestigd door GIBENS is het recht op juridische bijstand net wel afdwingbaar, dit omdat het recht op juridische bijstand door de wetgever is geconcretiseerd¹⁸⁴.

¹⁷⁶ K. SALOMEZ, "Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet" in M. STROOBANT, *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht: liber amicorum professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 47-53.

¹⁷⁷ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 645-646.

¹⁷⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 612.

¹⁷⁹ M. STROOBANT, "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 41-47.

¹⁸⁰ RvS 14 januari 1999, nr. 781.53, RvS 6 december 2011, nr. 216.207 en RvS 2 februari 2012, nr. 217.681.

¹⁸¹ Cass. 4 juni 1996, P.95.0497.N.

¹⁸² Arbitragehof 27 november 2002, nr. 169/2002 en Arbitragehof 28 september 2005, nr.147/2005.

¹⁸³ K. SALOMEZ, "Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet" in M. STROOBANT, *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht: liber amicorum professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 47-53 en M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 74.

¹⁸⁴ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 74-79 en S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 34-39.

Op de horizontale werking van artikel 23 Gw., namelijk de toepassing in de onderlinge verhouding tussen burgers, zal niet dieper ingegaan worden aangezien het de bedoeling is om de geplande hervorming te toetsen aan haar verenigbaarheid met het huidig wetgevend kader. Toch kan op de bewoordingen het tweede lid van artikel 23 Gw. gewezen worden, namelijk: "rekening houdend met de overeenkomstige plichten en rechten". Deze bewoordingen kunnen duiden op een horizontale werking¹⁸⁵.

2.3.1.3 Standstill-beginsel

Bij de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand speelt het standstill-beginsel ook een belangrijke rol. Het standstill-beginsel impliceert een verbod voor de overheid om de bestaande rechtsbescherming te verminderen. Dit houdt geen plicht in om de rechtsbescherming te verhogen, maar een recht voor de burger op het behoud van een niveau van bescherming. De wetgever heeft bij de keuze van bescherming een beleidsvrijheid¹⁸⁶, maar hij moet hierbij trachten een billijk evenwicht te zoeken tussen de betrokken belangen¹⁸⁷. Het beginsel heeft wel geen absolute werking, redenen van algemeen belang kunnen een verminderde rechtsbescherming verantwoorden¹⁸⁸⁻¹⁸⁹. Het Grondwettelijk Hof spreekt slechts over een schending van het standstill-beginsel bij een aanzienlijke achteruitgang van rechtsbescherming¹⁹⁰. In een arrest betreffende het recht op juridische bijstand verwijst de Raad van State ook naar een schending bij een aanzienlijke achteruitgang¹⁹¹. Het criterium van een aanzienlijke achteruitgang wordt gehanteerd, om te vermijden dat de wetgever de bevoegdheid verliest om zelf te oordelen hoe het recht op de meest adequate wijze moet worden gewaarborgd¹⁹².

Zowel in de rechtsleer, als door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State is de aanwezigheid van het standstill-beginsel in artikel 23 Gw. aanvaard. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 Gw. een standstill-verplichting inzake het recht op juridische bijstand¹⁹³. De Raad van State heeft zich in 2008 in algemene vergadering uitgesproken over de aanwezigheid van het standstill-beginsel in artikel 23 Gw.¹⁹⁴, maar later ook specifiek in het kader van het recht op juridische bijstand¹⁹⁵.

¹⁸⁵ M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 74.

¹⁸⁶ G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 150-152 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 614-617.

¹⁸⁷ RvS 17 november 2008, nr. 187.998.

¹⁸⁸ A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Brussel, La Charte, 2008, 58-61 en G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 131-137.

¹⁸⁹ RvS 25 november 2011, nr. 216.494 en GwH 18 juli 2013, nr. 108/2013.

¹⁹⁰ Arbitragehof 27 november 2002, nr.169/2002.

¹⁹¹ RvS 6 december 2011, nr. 216.207.

¹⁹² Arbitragehof 27 november 2002, nr.169/2002.

¹⁹³ GwH 18 december 2008, nr. 182/2008.

¹⁹⁴ RvS 17 november 2008, nr.187.998.

¹⁹⁵ RvS 6 december 2011, nr. 216.702.

Belangrijk is ook dat wordt stilgestaan bij het referentieogenblik van het standstill-beginsel¹⁹⁶. Namelijk de vraag met welke regelgeving het voorstel vergeleken moet worden? Er bestaat discussie over hoe het begrip 'bestaand beschermingsniveau' geïnterpreteerd moet worden. Een restrictieve interpretatie houdt een vergelijking met de regelgeving op het moment van de inwerkingtreding van artikel 23 Gw. in, dit is 27 februari 1994. Een ruimte interpretatie daarentegen neemt het recentste beschermingsniveau als referentieogenblik, dit zou de huidige regelgeving inzake tweedelijnsbijstand betekenen¹⁹⁷. De Raad van State verwijst consistent naar de "voorheen bestaande regelgeving" in haar arresten¹⁹⁸, hieruit kan een ruimte interpretatie afgeleid worden. Het Grondwettelijk Hof hanteert in haar rechtspraak geen uniform begrip voor het bepalen van het referentieogenblik¹⁹⁹. In een arrest van 2008 vermeldt het Grondwettelijk Hof expliciet dat inzake het recht op juridische bijstand, het standstill-beginsel belet dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 23 Gw. in aanzienlijke mate vermindert²⁰⁰. In andere arresten spreekt het Hof dan weer over "de van toepassing zijnde wetgeving of bestaande regelgeving"²⁰¹ of van "onder de gelding van de vroegere wetgeving"²⁰².

Bij een concrete toepassing op de geplande hervorming, moet gekeken worden of de voorstellen van minister van Justitie ANNEMIE TURTELBOOM geen aanzienlijke vermindering van rechtsbescherming inhouden, voor bepaalde rechtzoekenden. Bij de toetsing van het voorontwerp van wet zal een vergelijking gemaakt worden met de huidige regelgeving, zoals terug te vinden in artikel 508/1 tot 508/25 van het Gerechtelijk Wetboek. Dit omdat de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand²⁰³ het recht op juridische bijstand gedetailleerd concretiseerde. Voor de afkondiging van deze wet hadden enkel artikel 455 en 455bis Ger.W. betrekking op het in de Grondwet opgenomen recht op juridische bijstand²⁰⁴. Deze laatste artikelen waren te kort om voldoende bescherming te bieden. De Raad van State toetst in haar advies het voorontwerp van wet tevens met de bestaande regelgeving, zoals uitgewerkt in artikel 508/1 tot 508/25 Ger.W.²⁰⁵.

2.3.1.4 Legaliteitsbeginsel

Het tweede lid van artikel 23 bepaalt dat "de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel" de economische, sociale en culturele rechten waarborgen.

¹⁹⁶ A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Brussel, La Charte, 2008, 62-68 en G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 126-128.

¹⁹⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 612-617.

¹⁹⁸ RvS 25 november 2011, nr. 216.494 en RvS 6 december 2011, nr. 216.207.

¹⁹⁹ A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Brussel, La Charte, 2008, 63-65.

²⁰⁰ GwH 18 december 2008, nr 182/2008.

²⁰¹ GwH 3 februari 2011, nr.19/2011 en GwH 18 juli 2013, nr. 108/2013.

²⁰² Arbitragehof 28 juli 2006, nr. 123/2006 en GwH 1 september 2008, nr. 132/2008.

²⁰³ BS 22 december 1998.

²⁰⁴ Wet 9 april 1980 houdende een deeloplossing van het probleem van de rechtshulp en ter regeling van de bezoldiging van de advocaten-stagiairs belast met de rechtsbijstand, BS 30 april 1980.

²⁰⁵ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

Het Grondwettelijk Hof²⁰⁶ heeft hieruit de aanwezigheid van het legaliteitsbeginsel of wettigheidsbeginsel afgeleid²⁰⁷. Artikel 23 Gw. maakt een voorbehouden aangelegenheid uit, wat inhoudt dat het de wetgever toekomt om de rechten uit artikel 23 Gw. te waarborgen²⁰⁸. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is echter niet consistent met betrekking tot de aard van het beginsel. In bepaalde rechtspraak erkent het Hof een verzwakt legaliteitsbeginsel, door op grond van een beknopte motivering vast te stellen dat er geen schending voorhanden is²⁰⁹. Zo stelt het Hof in een arrest van 18 februari 1998 dat "*niet kan worden afgeleid dat de wetgever aan de Koning geen bepaalde bevoegdheden kan opdragen, nu hij zelf de grenzen bepaalt binnen welke die bevoegdheden mogen worden uitgeoefend*"²¹⁰. In latere rechtspraak lijkt het Hof dan weer een normaal legaliteitsbeginsel te zien in artikel 23 Gw.. De wetgever moet dan minstens het kader vaststellen waarbinnen de Koning dient op te treden²¹¹. Het Hof gaat hier ook nauwkeuriger na of de aan de Koning toegekende bevoegdheden voldoende zijn begrensd²¹². Dit criterium komt sterk in de buurt van het criterium dat wordt toegepast in andere voorbehouden aangelegenheden, namelijk dat de wetgever de essentiële elementen van een aangelegenheid zelf dient te bepalen²¹³. Zo stelt STEEN dat: "*de formele wetgever de essentiële elementen van de betrokken aangelegenheid zelf moet regelen en dat hij slechts de nadere uitvoering aan de uitvoerende macht mag delegeren*"²¹⁴.

In recente rechtspraak kan worden waargenomen dat het Grondwettelijk Hof een verzwakt legaliteitsbeginsel leest in artikel 23 Gw.. In een arrest m.b.t. het in artikel 23 Gw. vervatte recht op juridische bijstand verbiedt het Grondwettelijk Hof niet dat aan de Koning machtigingen worden verleend, voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de wetgever is aangegeven²¹⁵. In dit recent arrest besliste het Hof in het kader van een procedure betreffende de vaststelling van de rechtsplegingsvergoeding uit artikel 1022, lid 2 Ger.W., dat er geen sprake was van een schending van het legaliteitsbeginsel zoals vervat in artikel 23, derde lid, ¶ 2 Gw.. Het tweede lid bepaalt immers dat de Koning de minimum- en maximumbedragen van de rechtsplegingsvergoeding vaststelt. Er was in casu geen sprake van een schending omdat de wetgever het beginsel van verhaalbaarheid van kosten en erelonen in de wet heeft opgenomen, het toepassingsgebied heeft bepaald en aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid heeft gelaten. De wetgever heeft dus het onderwerp van de maatregelen aangegeven en de tenuitvoerlegging aan de Koning overgelaten, ook worden de forfaitaire bedragen door de Koning vastgesteld na raadpleging van de OVB en de OBF²¹⁶. Dit volstond om het legaliteitsbeginsel ter zake niet te schenden. Er wordt in de recente rechtspraak ook niet meer

²⁰⁶ P. POPELIER, *Procedures voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 140.

²⁰⁷ Arbitragehof 6 oktober 1999, nr. 103/99, Arbitragehof 6 oktober 1999 nr. 104/99 en GwH 18 december 2008, nr. 182/2008.

²⁰⁸ Arbitragehof 28 september 2003, nr. 16/2003 en Arbitragehof 28 september 2005, nr. 147/2005.

²⁰⁹ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 18/98, Arbitragehof 6 oktober 1999, nr. 103/99 en Arbitragehof 6 oktober 1999 nr. 104/99.

²¹⁰ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 18/98.

²¹¹ Arbitragehof 28 september 2003, nr. 16/2003.

²¹² Arbitragehof 5 juni 2002, nr. 93/2002 en Arbitragehof 27 november 2002, nr. 172/2002.

²¹³ H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP* 2011, 334-364.

²¹⁴ B. STEEN, "Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 132-135.

²¹⁵ GwH 18 december 2008, nr. 182/2008 en GwH 22 december 2010, nr. 151/2010.

²¹⁶ In het arrest van 5 mei 2009, nr. 73/2009 bevestigt het Grondwettelijk Hof in een prejudiciële vraag haar arrest van 18 december 2008.

aangenomen dat essentiële elementen niet gedelegeerd mogen worden in het kader van artikel 23 Gw.²¹⁷. De wetgever moet dus de krachtlijnen uitwerken en de nadere precisering mag aan de uitvoerende macht overgelaten worden²¹⁸.

Ook de Raad van State is de mening toegedaan dat het recht op juridische bijstand een verzwakt legaliteitsbeginsel bevat. Het neemt in haar advies op het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand de bewoordingen over van het Grondwettelijk Hof, zoals hierboven uiteengezet²¹⁹.

Bij de beoordeling van het voorontwerp moet nagaan worden of er sprake is van een schending van het legaliteitsbeginsel en bijgevolg of er te veel bevoegdheden aan de Koning zijn overgelaten.

²¹⁷ H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP* 2011, 334-364.

²¹⁸ M. BOSSUYT, "Artikel 23 van de Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 60-61.

²¹⁹ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

3. HUIDIGE REGELGEVING INZAKE JURIDISCHE TWEDELIJNSBIJSTAND

3.1 Totstandkoming

Door het uitvaardigen van de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand²²⁰ werd het landschap van de tweedelijnsbijstand grondig hertekend. In het Gerechtelijk Wetboek werden tal van wijzigingen aangebracht: zo werden de artikelen 455 en 455bis, die betrekking hadden op de tweedelijnsbijstand, opgeheven en werd een nieuw artikel 446bis ingevoerd. De wetgever voerde tevens een nieuw boek IIIbis in, met de benaming: "Juridische eerste- en tweedelijnsbijstand". Het Bureau voor juridische bijstand werd eveneens als nieuwe instelling, in het leven geroepen²²¹.

3.2 Definitie

Zoals reeds aangehaald wordt juridische tweedelijnsbijstand momenteel omschreven als: "*de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijk persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging*"²²².

Bij de verwijzing naar deze vorm van bijstand wordt vaak de term *pro deo* stelsel in de mond genomen. De definitie lijkt op het eerste zicht een duidelijke weergave te geven van het toepassingsgebied, maar toch kunnen hierbij enkele verfijningen worden aangebracht.

3.2.1 Natuurlijke personen

Anders dan op internationaal en Europees niveau kan worden waargenomen, is de Belgische regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand enkel van toepassing op natuurlijke personen²²³. Rechtspersonen kunnen bijgevolg geen beroep doen op tweedelijnsbijstand²²⁴. Toch kan er geen arrest van het Grondwettelijk Hof terug gevonden worden waar deze ongelijkheid wordt opgeworpen. Dit kan verklaard worden door de mogelijkheid voor rechtspersonen om wel een beroep te doen op rechtsbijstand²²⁵. Rechtsbijstand is een louter financiële hulpverlening voor de kosten van rechtspleging. De honoraria van een advocaat worden d.m.v. rechtsbijstand wel niet gedekt. De oorzaak en finaliteit van rechtsbijstand en juridische tweedelijnsbijstand zijn dezelfde, maar beide hebben een verschillend onderwerp²²⁶. De uitsluiting van rechtspersonen kan daarom in bepaalde gevallen toch aanzien worden als een leemte.

²²⁰ BS 22 december 1998.

²²¹ P. BOGAERTS, "De juridische bijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht* 2009, afl. 10, X.3-1, 1-2.

²²² Art. 508/1, eerste lid, °2 Ger.W.

²²³ Met natuurlijke personen worden niet enkel privaatrechtelijke personen bedoeld, maar ook handelaars.

²²⁴ S. BOONEN, *L'aide juridique*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, 91-92.

²²⁵ Art. 666 Ger.W.

²²⁶ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 52-54.

Het onderscheid dat we op internationaal niveau vinden tussen burgerlijke en strafrechtelijke aangelegenheden, kan eveneens niet terug gevonden worden op nationaal niveau. De regelgeving van de tweedelijnsbijstand zal bijgevolg in overeenstemming moeten zijn met het volledig internationaal en Europees kader inzake rechtshulp.

3.2.2 Omstandig juridisch advies

In de definitie van de juridische eerstelijnsbijstand wordt gesproken van een "eerste juridisch advies", terwijl bij de tweedelijnsbijstand wordt gesproken van een "omstandig juridisch advies". Hoewel in de wet zelf geen nadere toelichting hieromtrent wordt gegeven, bieden de parlementaire voorbereidingen meer soelaas. De bewoordingen "eerste juridisch advies" werden ingevoegd om te vermijden dat er tijdens de eerstelijnsbijstand reeds grondige dossierstudies worden gevoerd. Een grondige dossierstudie zal dan ook leiden tot een omstandig juridisch advies²²⁷.

3.2.3 Bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand in een geding met inbegrip van vertegenwoordiging.

Door de tweedelijnsbijstand ruim te omschrijven, zullen veel bevoegdheden onder het toepassingsgebied resulteren. Bijstand al dan niet in het kader van een procedure, kan ruim worden geïnterpreteerd. Het omvat zowel bijstand tijdens onderhandelingen, overleg, adviezen in het kader van oprichten van ondernemingen enzovoort²²⁸. De tweedelijnsbijstand kan verleend worden in alle juridische domeinen²²⁹.

Gezien het monopolie van de advocatuur, omvat de tweedelijnsbijstand tevens de vertegenwoordiging in een geding. Toch valt de verwijzing naar artikel 728 Ger.W. te betreuren. Door deze verwijzing wordt de indruk gewekt dat ook andere personen geschikt zijn om op te treden in het kader van tweedelijnsbijstand, wat niet het geval is²³⁰. Een hervorming van de juridische bijstand geeft de kans om deze misplaatste verwijzing recht te zetten.

3.2.4 Dienstverleners

In de parlementaire voorbereidingen van de wet van 23 november 1998 werd er vanuit gegaan dat tweedelijnsbijstand tot het monopolie van de advocatuur behoorde²³¹. Dit klopt niet volledig, aangezien enkel de echte procesbijstand is voorbehouden aan de advocatuur, op grond van hun pleitmonopolie²³². In dit rechtswetenschappelijk werk zal er verder vanuit worden gegaan dat een

²²⁷ Verslag over het Wetsontwerp betreffende de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand, *Parl.St.* Senaat 1997-1998, nr. 970/5, 11.

²²⁸ Amendementen op het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/3, 9.

²²⁹ S. BOONEN, *L'aide juridique*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, 89-90.

²³⁰ S. BOONEN, *L'aide juridique*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, 90-91 en art. 446bis Ger.W.

²³¹ Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 58.

²³² P. SCHOLLEN en B. VANGEEBERGEN, "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.

beroep op de tweedelijnsbijstand telkens zal resulteren in een geding en dus voorbehouden is aan de advocatuur²³³.

3.3 Financiering

Jaarlijks wordt er in de begroting onder de noemer van Justitie een bedrag voorzien voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand²³⁴. Het betreft een gesloten of geplafonneerde portefeuille²³⁵.

3.4 Structuur en organisatie

3.4.1 Oprichting

Het is de Orde van Advocaten die alle advocaten binnen een gerechtelijk arrondissement verenigd. De Raad van deze Orde van Advocaten, die als beslissingsorgaan fungeert, zal binnen elk gerechtelijk arrondissement een "bureau voor juridische bijstand" oprichten. De nadere regels en voorwaarden voor deze oprichting mogen door de Raad zelf worden bepaald²³⁶. De Orde van Advocaten heeft rechtspersoonlijkheid, maar het BJB dat zich als orgaan bezig houdt met de tweedelijnsbijstand beschikt niet over dergelijke rechtspersoonlijkheid²³⁷. De twee overkoepelende organisaties voor deze Orden van Advocaten zijn aan Vlaamse zijde: de Orde van Vlaamse Balies en aan Frans en Duitstalige zijde: l'Ordre des barreau francophone et germanophone²³⁸.

3.4.2 Taken van het bureau voor juridische bijstand

Het BJB oefent binnen de tweedelijnsbijstand verschillende taken uit waaronder: het organiseren van wachtdiensten, beslissingen nemen omtrent de toekenning van tweedelijnsbijstand, verwerken van verslagen van advocaten en ten slotte zelf een jaarverslag opstellen. De belangrijkste aspecten hiervan zullen nader toegelicht worden:

3.4.2.1 Organiseren van wachtdiensten

Het organiseren van wachtdiensten is gericht op de aanwijzing van advocaten, die in een verder stadium tweedelijnsbijstand zullen verlenen en heeft dan ook enkel een administratieve functie²³⁹.

Elke Orde van Advocaten stelt jaarlijks een lijst op van advocaten die hun diensten ter beschikking willen stellen van minvermogenden. Op deze lijst zullen ook de voorkeursmateries van de advocaten opgenomen worden, wat de kwaliteit van de tweedelijnsbijstand in de hand moet

²³³ Doch beschikken afgevaardigden van representatieve organisaties voor arbeiders of bedienden conform art. 728, § 3 Ger.W. ook over een pleitmonopolie, mits schriftelijke volmacht.

²³⁴ Art. 508/19bis Ger.W.

²³⁵ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 174-176.

²³⁶ Art. 508/7 Ger.W.

²³⁷ Cass. 19 april 2004, RW 2004-05, 1584, noot C. DRIESEN en S. GIBENS.

²³⁸ E. DIRIX, B. TILLEMEN en P. VAN ORSHOVEN, *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 300-301.

²³⁹ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 91.

werken²⁴⁰. Elke Orde van Advocaten kan een opname van een advocaat op de lijst wel altijd weigeren of een advocaat van de lijst schrappen, hiertegen is telkens beroep mogelijk²⁴¹. Volgens artikel 446bis Ger.W. zijn het advocaten die de juridische tweedelijnsbijstand verlenen, vermits zij hiertoe geen enkele verplichting hebben, is de organisatie hoofdzakelijk gebaseerd op hun vrijwilligheid²⁴². Indien advocaten zich wensen te engageren kunnen zij dit in hoofdorde of in bijkomende orde²⁴³. Advocaten-stagiairs aan de andere kant kunnen op grond van het reglement betreffende de stage²⁴⁴, i.t.t. advocaten wel verplicht worden taken uit te voeren in het kader van de tweedelijnsbijstand. Hierbij kan verwezen worden naar het Arrest *Van der Mussele tegen België* van het EHRM²⁴⁵.

3.4.2.2 Toewijzing van een advocaat

Het BJB zal, indien een rechtzoekende voldoet aan de voorwaarden, een advocaat toewijzen. Het begrip "een advocaat toewijzen" vergt nadere toelichting, aangezien de keuzevrijheid te allen tijde gewaarborgd moet blijven. De rechtzoekende kan, indien hij voldoet aan de voorwaarden, zelf een advocaat uit de lijst kiezen m.b.v. de opgegeven voorkeurmateries. Wel is dit geen absoluut recht, aansluiting hiervoor kan gevonden worden door verwijzing naar artikel 6, eerste en derde lid EVRM, waar het recht op toegang tot de rechter en het recht op bijstand in strafrechtelijke aangelegenheden ook geen absoluut recht is²⁴⁶. Een toewijzing van een advocaat houdt niet in dat deze advocaat de zaak tot het einde moet behandelen. Een advocaat kan altijd vervangen of ontheven worden van zijn opdracht²⁴⁷.

3.4.2.3 Verslaggevende functie

Overeenkomstig artikel 508/11 Ger.W. stelt het BJB jaarlijks een verslag op inzake de werkzaamheden van de juridische tweedelijnsbijstand voor de commissie voor juridische bijstand en de minister van Justitie. Niet enkel het BJB, maar ook de aangewezen advocaat heeft een verslaggevende functie. Bij de beëindiging van een zaak moet de advocaat een verslag opstellen en dient dit te worden overgemaakt aan het BJB²⁴⁸. In het verslag moet de advocaat nauwkeurig en gedateerd zijn prestaties uiteenzetten en vermelden of hij reeds de rechtsplegingsvergoeding van zijn cliënt ontvangen heeft²⁴⁹.

²⁴⁰ Art. 508/7, derde lid en vierde lid Ger.W.

²⁴¹ Art. 508/7, vijfde lid en art. 508/8, tweede lid Ger.W. Beroep wordt ingesteld bij de arbeidsrechtbank.

²⁴² Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 64.

²⁴³ In hoofdorde houdt dit in dat het bureau voor juridische bijstand zaken mag door sturen naar de advocaat, in bijkomende orde houdt dit in de advocaat een verzoek kan indienen wanneer een rechtzoekende hem heeft geconsulteerd.

²⁴⁴ Art.13 van het reglement betreffende de stage van 7 mei 2008, *BS 28 mei 2008*.

²⁴⁵ EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80, *Van der Mussele/België*.

²⁴⁶ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 95-96.

²⁴⁷ OVB, *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

²⁴⁸ Art. 508/19, § 2 Ger.W.

²⁴⁹ OVB, *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

3.4.2.4 Controlerende functie

De juridische tweedelijnsbijstand is ingegeven om voor minvermogende het recht op toegang tot de rechter te waarborgen. Zoals vaak door het EHRM aangehaald mag het recht op toegang tot de rechter niet louter theoretisch zijn, maar moet het integendeel effectief en praktisch zijn. Om dit te garanderen is een kwaliteitsbewaking aangewezen. Over de kwaliteit van de verleende prestaties in het kader van juridische tweedelijnsbijstand wordt voornamelijk gewaakt door de Ordes van Advocaten en het BJB²⁵⁰.

Een eerste controlemechanisme waarover de Ordes van Advocaten beschikken, is de mogelijkheid om ingeval van tekortkomingen in hoofde van een advocaat, deze van de lijst te laten schrappen. Dit gebeurt door een met redenen omklede beslissing en volgens de tuchtrechtelijke procedure²⁵¹. Artikel 508/8 Ger.W. gebruikt de bewoordingen "*een advocaat schrappen van de lijst... volgens de bij de artikelen 458 tot 463 bepaalde procedure*". Zoals tijdens de parlementaire werkzaamheden naar voren kwam, moet bij de schrapping van een advocaat van de lijst de procedure gevolgd worden die toegepast wordt in tuchtzaken²⁵². Hieruit volgt dat tegen een advocaat in het kader van de tweedelijnsbijstand geen tuchtrechtelijke procedure gestart kan worden.

Een tweede controlemechanisme bestaat eruit dat het BJB een einde kan maken aan de tweedelijnsbijstand indien de begunstigde kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen²⁵³. Anders dan de eerste controle mogelijkheid, is hier een tekortkoming in hoofde van de begunstigde waar te nemen.

3.5 Procedure

3.5.1 Aanvragen tot het bekomen van juridische tweedelijnsbijstand

Er zijn verschillende manieren waardoor een persoon die over onvoldoende inkomsten beschikt toch op de hulp van een advocaat kan rekenen²⁵⁴. De aanvragen tot het bekomen van volledige of gedeeltelijk kosteloze bijstand dienen mondeling of schriftelijk te gebeuren en dienen steeds het BJB te passeren²⁵⁵.

Bij de normale gang van zaken zal een rechtzoekende die aanspraak maakt op bijstand doorverwezen worden naar het BJB, door personen die de eerstelijnsbijstand verleend hebben²⁵⁶. Het BJB zal nagaan of de rechtzoekende voldoet aan de toekenningsvoorwaarden. In dat geval zal de rechtzoekende een advocaat van de lijst kunnen kiezen²⁵⁷. Behalve in spoedeisende gevallen en mits uitdrukkelijke toestemming verbiedt artikel 508/12 Ger.W. dat een advocaat

²⁵⁰ Art. 508/8, eerste lid en 508/18, eerste lid Ger.W.

²⁵¹ Art. 508/8, tweede lid Ger.W.

²⁵² Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 76.

²⁵³ Art. 508/18, eerste lid Ger.W.

²⁵⁴ P. BOGAERTS, "De juridische bijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht* 2009, afl. 10, X.3-1, 5-6.

²⁵⁵ Art. 508/14 Ger.W.

²⁵⁶ Art. 508/9, § 1 eerste lid Ger.W.

²⁵⁷ Art. 508/9, § 1 tweede lid Ger.W.. Een begunstigde heeft recht op een advocaat die zijn taal spreekt, indien hij de taal van de rechtspleging niet spreekt. Indien dit niet mogelijk is zal er een tolk toegewezen worden.

tweedelijnsbijstand verleent, in die zaken waarin hij reeds optrad in het kader van de eerstelijnsbijstand²⁵⁸. Ingeval een bepaalde situatie een dringende bijstand vergt, kan het BJB de juridische bijstand voorlopig toestaan²⁵⁹. In dergelijke situaties moet er een termijn bepaald worden, waarbinnen de nodige bewijsstukken moeten worden ingediend. Een rechtzoekende wiens aanvraag wordt geweigerd, kan steeds beroep aantekenen bij de arbeidsrechtbank²⁶⁰.

Een tweede mogelijkheid behelst de spoedeisende gevallen. In dit geval beschikt de rechtzoekende over de mogelijkheid om zich rechtstreeks tot een advocaat van de wachtdienst te wenden²⁶¹. Deze advocaat dient vervolgens het BJB om bevestiging te vragen van zijn aanstelling²⁶².

De situatie waarin een rechtzoekende meent aanspraak te maken op bijstand en zelf een advocaat contacteert, kan een derde mogelijkheid zijn. Als de geraadpleegde advocaat op de lijst staat en meent dat de rechtzoekende inderdaad aanspraak maakt op bijstand, kan deze de toestemming vragen aan het BJB om te mogen optreden. Als de gecontacteerde advocaat niet ingeschreven staat op de lijst, dient hij de rechtzoekende hiervan op de hoogte te stellen²⁶³. Het BJB zal vanzelfsprekend enkel toestemming geven, als zij ervan overtuigd is dat de rechtzoekende aanspraak maakt op bijstand²⁶⁴.

Tot slot kan er krachtens de wet ambtshalve een advocaat worden toegekend aan bepaalde personen²⁶⁵. De jeugdbeschermingswet²⁶⁶ bevat een dergelijke ambtshalve aanstelling van een advocaat voor minderjarigen die partij zijn in een geding en geen advocaat hebben²⁶⁷. Bij een ambtshalve aanstelling worden de voorwaarden voor juridische tweedelijnsbijstand eveneens gecontroleerd. Er wordt wel steeds voorzien in een rijksvergoeding voor de aangewezen advocaat als zijn ambtshalve aangewezen cliënt niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden, maar toch zijn advocaat niet betaald. Hier is wel een terugvordering van de Staat mogelijk²⁶⁸.

Samengevat kan worden besloten dat de aanvraag, in alle besproken gevallen, zal uitgaan van de rechtzoekende of van zijn advocaat voor zover deze op de lijst voorkomt²⁶⁹.

²⁵⁸ Art. 508/12 Ger.W.

²⁵⁹ P. SCHOLLEN, "Juridische bijstand: voor de burger een recht, voor de advocaat een plicht", *P&B* 2005, afl. 1, 18-19.

²⁶⁰ Art. 508/16 Ger.W.

²⁶¹ P. SCHOLLEN, "Juridische bijstand: voor de burger een recht, voor de advocaat een plicht", *P&B* 2005, afl. 1, 19.

²⁶² Art. 508/9 § 1 laatste lid Ger.W.

²⁶³ P. SCHOLLEN, "Juridische bijstand: voor de burger een recht, voor de advocaat een plicht", *P&B* 2005, afl. 1, 19.

²⁶⁴ Art. 508/9, § 1, derde lid Ger.W.

²⁶⁵ Art. 508/21 Ger.W.

²⁶⁶ Wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, *BS* 15 april 1965 (hierna: jeugdbeschermingswet).

²⁶⁷ Art. 54bis, § 1 Jeugdbeschermingswet.

²⁶⁸ Art. 508/22 Ger.W.

²⁶⁹ Art. 508/14, eerste lid Ger.W.

3.5.2 Toekenningsvoorwaarden

Voor de toekenning van juridische tweedelijnsbijstand kunnen bij en lezing van artikel 508/13 en 508/14, lid 6 Ger.W. twee voorwaarden waargenomen worden²⁷⁰. Ten eerste is conform artikel 508/13 Ger.W. de tweedelijnsbijstand gedeeltelijk of volledig kosteloos voor zij die over onvoldoende inkomsten beschikken en voor de met hen gelijkgestelde personen. Niet de wetgever maar de Koning wordt de bevoegdheid toegekend om de inkomstengrenzen, vereiste bewijsstukken en de gelijkgestelde personen te bepalen. Tijdens de parlementaire voorbereidingen van de wet van 23 november 1998 werd aangehaald dat om de inkomensvoorwaarden te bepalen een soepel systeem nodig was, waardoor een snelle aanpassing aan de behoeften en levensomstandigheden mogelijk wordt. Een koninklijk besluit leek daartoe de meest aangewezen oplossing.²⁷¹ In navolging hiervan werd dan ook het Koninklijk Besluit van 18 december 2003²⁷² tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand opgesteld. Ten tweede mag de aanvraag niet kennelijk ongegrond zijn²⁷³.

3.5.2.1 Inkomstengrenzen

Elk jaar worden de inkomstengrenzen aangepast aan het indexcijfer der consumptieprijsen, de nieuwe bedragen treden telkens in werking op 1 september van het jaar van aanpassing²⁷⁴. Sinds 1 september 2013 worden de volgende netto-inkomsten gehanteerd²⁷⁵:

	<i>Volledig kosteloos</i>	<i>Gedeeltelijk kosteloos</i>
<i>Alleenstaand persoon</i>	Minder dan 942,00 euro	Tussen 942,00 en 1.210,00 euro
<i>Alleenstaand persoon met iemand ten laste²⁷⁶ of een samenwonend persoon²⁷⁷</i>	Gezinsinkomen van minder dan 1.210,00 euro ²⁷⁸	Gezinsinkomen tussen 1.210,00 en 1.477,00 euro ²⁷⁹

²⁷⁰ Cass. 20 december 2010, S.10-0040.N.

²⁷¹ Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 77.

²⁷² BS 24 december 2003.

²⁷³ Art. 508/14, zesde lid Ger.W.

²⁷⁴ Art. 3 KB 18 december 2003, BS 24 december 2003.

²⁷⁵ Voor de vaststelling van deze inkomsten, wordt eveneens rekening gehouden met de lasten die voortvloeien uit een buitengewone schuldenlast alsook met elk ander bestaansmiddel, met uitsluiting van de kinderbijslag.

²⁷⁶ Een alleenstaande met iemand ten laste is volgens de OVB: "iemand die zorgt voor het levensonderhoud van een andere persoon die niet met hem samenwoont".

²⁷⁷ De OVB definieert personen ten laste in haar vademecum als: "elke persoon waarvan de naam op het bewijs van samenstelling van het gezin voorkomt (met uitsluiting van de rechtzoekende zelf), of zij nu een inkomen hebben of niet en ongeacht het bedrag van dit inkomen".

²⁷⁸ Voor de vaststelling van dit inkomen wordt rekening gehouden met een aftrek van 10% van het leefloon per persoon ten laste.

²⁷⁹ Voor de vaststelling van de inkomsten wordt rekening gehouden met een aftrek van 15 % van het leefloon per persoon ten laste.

Een rechtzoekende wiens recentste netto-inkomsten minder bedragen dan de op hem van toepassing zijnde bedragen, kan aanspraak maken op volledige of gedeeltelijke kosteloze juridische bijstand²⁸⁰. De volledige kosteloze bijstand behoeft anders dan de gedeeltelijke kosteloze bijstand geen nadere toelichting. Indien de rechtzoekende aanspraak maakt op een gedeeltelijke kosteloze bijstand, zal hij zelf een bijdrage moeten betalen aan de advocaat die zijn zaak zal behandelen. Dit bedrag is volgens artikel 2 KB 18 december 2003 gelijk aan, het verschil tussen het in aanmerking genomen netto-bedrag en de bedragen van de inkomstengrenzen voor de toegang tot de volledige kosteloze bijstand. Dit bedrag mag in geen enkel geval hoger liggen dan 125,00 euro, noch lager dan 25,00 euro bedragen.

3.5.2.2 *Bewijsstukken*

De aanvrager van tweedelijnsbijstand moet vooraleerst d.m.v. documenten kunnen aantonen dat zijn netto-inkomen onder de inkomensgrenzen valt. Het bewijs hiertoe kan geleverd worden door o.a. loonfiches en bankrekeninguittreksels²⁸¹. Het BJB beschikt bij deze toetsing niet over een actieve onderzoeksplicht, waardoor het aan de rechtzoekende is om de juiste bewijsstukken voor de leggen²⁸².

Het KB van 18 december 2003 vermeldt tevens categorieën van personen wiens inkomsten beschouwd worden als onvoldoende behoudens tegenbewijs, zoals gedetineerden of vreemdelingen, die hierdoor aanspraak maken op volledige kosteloze bijstand²⁸³. Artikel 508/13 Ger.W. waarvan het KB een uitwerking is, maakt geen vermelding van de mogelijkheid om tegenbewijs te leveren m.b.t. de gelijkgestelde personen. Daarenboven vermeldt het KB ook specifiekere categorieën die recht hebben op volledige kosteloze bijstand bij overhandiging van bepaalde bewijsstukken, zoals zij die genieten van een vervangingsinkomen voor gehandicapten²⁸⁴.

3.5.2.3 *Kennelijk ongegronde aanvragen*

Het BJB zal bijkomend enkel bijstand toekennen, indien een aanvraag niet kennelijk ongegrond lijkt. Deze mogelijkheid is ingegeven om te vermijden dat advocaten hun energie verdoen en overheidsgeld nodeloos verloren gaat²⁸⁵. De wetgever heeft evenwel nagelaten om te precisere wanneer er sprake is van een kennelijke ongegronde aanvraag. De vraag rijst dan ook of het BJB bij een beslissing de gegrondheid van de aanvraag of de gegrondheid van de zaak mag beoordelen?

Volgens het Hof van Cassatie zal het BJB marginaal de aanvraag toetsen, aan de aard en omvang van het juridisch probleem en op deze manier beoordelen of de tussenkomst van een advocaat vereist is²⁸⁶. Het Hof benadrukt tevens dat de toekenningsvoorwaarden niet op dergelijke manier mogen worden toegepast of uitgelegd, dat ze het recht op toegang tot de rechter uitschakelen. Bij

²⁸⁰ Art. 1 en 2 KB 18 december 2003, *BS* 24 december 2003.

²⁸¹ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 144-145.

²⁸² S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 149.

²⁸³ Art. 1, § 2 KB 18 december 2003, *BS* 24 december 2003.

²⁸⁴ Art.1, § 1 KB 18 december 2003, *BS* 24 december 2003.

²⁸⁵ S. BOONEN, *L'aide juridique*, plaats, Anthemis, 2009, 142-150.

²⁸⁶ Cass. 20 december 2010, S.10.0040.N.

de beoordeling van kennelijk ongegronde aanvragen mag het BJB kijken naar de onderliggende vordering, waarop de tweedelijnsbijstand betrekking heeft. Kennelijk ongegronde aanvragen zijn dan ook aanvragen waarvan de onderliggende vordering manifest niet kan slagen omwille van redenen van ontvankelijkheid of ongegrondheid. Het BJB mag zich echter nooit in de plaats stellen van de instantie die het geschil moet beslechten en zal bijgevolg slechts een prima facie onderzoek verrichten²⁸⁷. Volgens het BJB van Hasselt zijn kennelijk ongegronde aanvragen: de reeds zoveelste asielprocedure, indien een raadsheer reeds adviseerde dat de procedure geen kans op succes zou hebben, een verstreken beroepstermijn. Toch werpt dit onoverkomelijk de vraag op: hoe kan het BJB de gegrondheid van de zaak beoordelen op grond van bewijsstukken betreffende inkomsten?

Een belangrijke aanvulling hierop kan gegeven worden door te verwijzen naar internationale rechtspraak. In het arrest *Aerts tegen België* mocht er volgens het EHRM rekening gehouden worden met de slaagkansen van een zaak, maar dan moeten er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om tot een objectieve uitspraak te komen. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat een amendement dat enkel een beroepsmogelijkheid voorzag m.b.t. een beslissing tot weigering op grond van het inkomen werd verworpen²⁸⁸. Dit brengt met zich mee dat ook een beroepsmogelijkheid openstaat tegen een weigering die gebaseerd is op de gegrondheid van een zaak. Er lijkt bijgevolg te zijn voldaan aan de voorwaarden vermeld in het arrest *Aerts*. In navolging van het arrest *Aerts* heeft het EHRM in twee arresten voorwaarden vooropgesteld voor in kwestie het BJB²⁸⁹. Ten eerste moet het BJB waarborgen bieden om tot een objectieve uitspraak te komen en ten tweede moet er een beroepsmogelijkheid voorzien zijn tegen een weigeringsbeslissing. Er staat beroep open tegen een weigeringsbeslissing bij de arbeidsrechtbank. Over de waarborgen kan twijfel bestaan, aangezien de Orde van advocaten het BJB samenstelt. Daarom kan aangenomen worden dat het BJB enkel aanvragen zal afwijzen die betrekking hebben op manifest ongegronde vorderingen. De onontvankelijkheid van haar kant is makkelijker vast te stellen, zodat het BJB hier sneller kan oordelen tot een kennelijke ongegronde aanvraag²⁹⁰.

3.5.3 Beslissing van het BJB

Het BJB neemt op grond van de stukken, als administratieve overheid, een beslissing inzake de toekenning van de tweedelijnsbijstand²⁹¹. De beslissing tot weigering of toekenning geschiedt met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zowel de materiële als de formele motiveringsplicht²⁹². De wetgever spreekt enkel over de beslissing tot weigering die met redenen omkleed moet zijn²⁹³, dit is logisch aangezien er bij een beslissing tot toekenning ook

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 85-86.

²⁸⁹ EHRM 19 september 2000, nr. 40031/98, Gnahore/Frankrijk en EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, Del Sol/Frankrijk.

²⁹⁰ D. CUYPERS, "Het EVRM en het fundamentele recht op effectieve juridische bijstand" in D. CUYPERS en B. HUBEAU (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 75.

²⁹¹ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 148.

²⁹² Art. 1 wet 29 juli 1999 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.

²⁹³ Art. 508/15 tweede lid Ger.W. en OVB, *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

geen beroep open staat²⁹⁴. Conform artikel 508/15 Ger.W. zal, behoudens in spoedeisende gevallen, het BJB een beslissing nemen binnen vijftien dagen volgend op de aanvraag. Er kan op gewezen worden dat dit een termijn van orde is, waardoor de termijn overschreden kan worden. Toch zal het BJB gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een beslissing dienen te nemen binnen een redelijke termijn²⁹⁵. Hoewel hier geen verplichting toe bestaat, kunnen de aanvrager en eventueel diens op de lijst voorkomende advocaat eveneens gehoord worden.

Indien het BJB beslist tot toekenning zal, zoals reeds gebleken, een advocaat van de lijst worden toegewezen. Aangezien artikel 23 Gw. in eerste instantie de bescherming van de mens in nood beoogt, kan niet aangenomen worden dat de taak van het BJB bij een weigeringsbeslissing eindigt²⁹⁶. De rechtzoekende zal, binnen de mogelijkheden, dienen te worden verder geholpen. Zo zou men de aanvrager kunnen doorverwijzen of de aanvrager de lijst met advocaten tonen waartussen de rechtzoekende dan zelf een advocaat kan kiezen²⁹⁷. Gezien de weigeringsbeslissing, zal de rechtzoekende deze laatste dan zelf dienen te bekostigen. Een rechtzoekende kan tegen een weigering steeds beroep instellen binnen de maand, bij de arbeidsrechtbank²⁹⁸.

3.5.4 Toezicht op kwaliteit van de tweedelijnsbijstand

De federale wetgever heeft het recht op juridische bijstand uitgewerkt, de Koning bepaalt de inkomstengrenzen en de vereiste bewijsstukken, maar dit alles verzekert nog niet de kwaliteit van de juridische tweedelijnsbijstand. Elke Orde van Advocaten waakt over de kwaliteit van de prestaties verstrekt in het kader van de tweedelijnsbijstand. Indien de Orde tekortkomingen vaststelt in hoofde van een advocaat, kan deze laatste van de lijst worden geschrapt met een met redenen omklede beslissing²⁹⁹.

3.5.5 Beëindiging

De juridische tweedelijnsbijstand zal eindigen als de procedure wordt afgesloten, de advocaat kan dan overgaan tot sluiting van het dossier³⁰⁰. Gezien de toekenning van de bijstand niet op onomkeerbare wijze geschiedt, kan het BJB in twee gevallen ook zelf een einde maken aan de bijstand waarvan de begunstigde geniet³⁰¹.

Vooraleerst kan de tweedelijnsbijstand beëindigd worden indien het inkomen van de begunstigde er voor zorgt dat hij niet meer aan de toekenningsvoorwaarden voldoet. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat het recht op juridische tweedelijnsbijstand geen verworven recht, maar een

²⁹⁴ OVB, Vademecum juridische tweedelijnsbijstand, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

²⁹⁵ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 155.

²⁹⁶ Arbitragehof 26 oktober 2005, nr. 160/2005.

²⁹⁷ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 149.

²⁹⁸ Art. 508/16 Ger.W.

²⁹⁹ OVB, Vademecum juridische tweedelijnsbijstand, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

³⁰⁰ OVB, Vademecum juridische tweedelijnsbijstand, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

³⁰¹ Art. 508/18, eerste lid Ger.W.

voorwaardelijk recht is³⁰². De verandering in het inkomen kan ook gemeld worden aan de advocaat in kwestie of hem ter kennis worden gebracht. De bijstand kan eveneens beëindigd worden indien de begunstigde kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen. Dit kan onder meer blijken uit het feit dat de begunstigde nalaat om zijn advocaat de nodige stukken te bezorgen of geen reactie geeft aan oproepen van zijn advocaat. De advocaat heeft bij een ontheffing recht op een vergoeding voor de reeds geleverde prestaties³⁰³. Uit de parlementaire voorbereidingen kan worden afgeleid dat men vooral de situatie in gedachte had, waarbij de begunstigde de bijstand verkreeg op basis van opzettelijk onjuiste verklaringen of door bedrieglijke middelen³⁰⁴. In dat geval heeft de advocaat die bijstand verleend heeft, recht op een volledige vergoeding in hoofde van diegene die op onrechtmatige wijze bijstand heeft verkregen³⁰⁵.

De advocaat dient in beide gevallen een gemotiveerd verzoek tot beëindiging te richten tot het BJB³⁰⁶. Het BJB zal de begunstigde op de hoogte brengen en deze de mogelijkheid bieden om opmerkingen hieromtrent te formuleren³⁰⁷. Indien een herroeping op zijn plaats is, zal de bijstand onmiddellijk beëindigd worden. Tegen een beëindigingsbeslissing kan beroep worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank³⁰⁸.

3.5.6 Terugvordering en het recht van de advocaat op een volledige betaling

De staat kan de vergoeding die zij heeft betaald aan een advocaat, voor zijn prestaties in het kader van de tweedelijnsbijstand, in bepaalde omstandigheden terugvorderen van de begunstigde. Overeenkomstig artikel 508/20 Ger.W. betreft het de situatie waarbij er een wijziging heeft plaatsgevonden in het vermogen, de inkomsten of de lasten van de begunstigde, waardoor deze laatste nu zelf in staat is om de kosten te betalen. Een tweede mogelijkheid tot terugvordering, doet zich voor in het geval de begunstigde dermate voordeel heeft gehaald uit de bijstand en deze bijstand in de eerste plaats niet had verkregen, als het verkregen voordeel al van den beginne aanwezig was. Hier kan vooral gedacht worden aan de financiële vergoedingen die de begunstigde heeft verkregen, als winnende partij. De laatste mogelijkheid behoeft geen verwondering en is de situatie waarbij de begunstigde de bijstand heeft verkregen op grond van valse verklaringen en bedrieglijke middelen³⁰⁹.

Indien één van deze omstandigheden, waarbij terugvordering gerechtvaardigd is, zich voordoet zal het aan het BJB toekomen om de kosten te bepalen die de advocaat nog kan terugvorderen. Dit hangt nauw samen met het verbod van een advocaat om zich te wenden tot de begunstigde van de tweedelijnsbijstand. Voor een advocaat die optreedt in het kader van de tweedelijnsbijstand is het ten strengste verboden zich rechtstreeks tot de rechthebbende te richten met het oog op de

³⁰² S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 152.

³⁰³ OVB, *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

³⁰⁴ Toelichting bij het wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl.St.* Kamer 1995-1996, nr. 549/1, 12.

³⁰⁵ Art. 508/20, § 1, 3 Ger.W.

³⁰⁶ Art. 508/18, tweede lid Ger.W.

³⁰⁷ Art. 508/18, derde lid Ger.W.

³⁰⁸ Art. 508/18, vierde lid Ger.W.

³⁰⁹ P. BOGAERTS, "De juridische bijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht 2009*, afl. 10, X.3-1, 7-8.

betaling van zijn honoraria en kosten³¹⁰. Hier kan enkel van worden afgeweken mits uitdrukkelijke toestemming van het BJB of indien de rechthebbende de bijstand verkregen heeft op grond van valse verklaringen en bedrieglijke middelen³¹¹.

Deze terugvordering is wel temporeel beperkt. De terugvordering in hoofde van de staat verjaart na vijf jaar te rekenen vanaf de toekenning van de juridische bijstand, zonder dat die termijn korter mag zijn dan één jaar, te rekenen vanaf de ontvangst van de vergoeding door de advocaat³¹².

3.5.7 Verhouding tot de rechtsbijstandverzekering en andere vormen van rechtshulp

Door een rechtsbijstandverzekering zal de verzekeringsnemer informatie verschaft worden over zijn rechten in een geschil en zal hem financiële bescherming geboden worden bij betwistingen. De rechtsbijstandverzekering dekt enkel die kosten die voortvloeien uit een eventuele juridische procedure. Indien de begunstigde ingevolge dergelijke verzekering recht heeft op een tegemoetkoming, stelt de aangewezen advocaat het BJB hiervan op de hoogte. In dat geval treedt de staat in de rechten van de begunstigde, m.b.t. de inning. Deze inning is vanzelfsprekend beperkt ten belopen van de kost die de staat zelf gedragen heeft³¹³.

Indien de begunstigde op grond van artikel 1022 Ger.W. als winnende partij recht heeft op een rechtsplegingsvergoeding is de situatie anders. Bij toekenning door de rechter van een rechtsplegingsvergoeding, zal de advocaat die prestaties geleverd heeft, deze mogen innen op grond van artikel 509/19 § 1 Ger.W.. Als de begunstigde de rechtsplegingsvergoeding echter ontvangt nadat de advocaat een verslag omtrent de zaak heeft ingediend, zal de staat de rechtsplegingsvergoeding terugvorderen van de begunstigde³¹⁴. Het indienen van het verslag geschiedt door de advocaat bij de beëindiging van de procedure.

Hoewel rechtsbijstand en juridische tweedelijnsbijstand een verschillend voorwerp hebben, bestaan er tussen beide veel gelijkenissen. Er bestaat zelfs een onderlinge verhouding tussen beide. Een verzoeker aan wie reeds juridische tweedelijnsbijstand werd toegekend, kan deze beslissing van het BJB voorleggen bij het bekomen van rechtsbijstand door het bureau voor rechtsbijstand.

3.6 Vergoedingen voor advocaten

Een advocaat die prestaties levert in het kader van juridische bijstand dient dit niet volkomen kosteloos te doen. De advocaat heeft zowel recht op de eventuele rechtsplegingsvergoeding die op grond van artikel 1022 Ger.W. aan zijn cliënt wordt toegekend³¹⁵, als op een vergoeding voor zijn geleverde prestaties van de staat³¹⁶.

³¹⁰ Art. 508/9, § 2 Ger.W.

³¹¹ Art. 508/9, § 2 en art. 508/20, § 1, °3 Ger.W.

³¹² Art. 508/20, § 3 Ger.W.

³¹³ Art. 508/20, § 2, eerste lid Ger.W.

³¹⁴ Art. 508/20, § 2, derde lid en art. 508/19, § 1 Ger.W.

³¹⁵ De advocaat moet hiervan wel melding maken in zijn verslag aan het BJB.

³¹⁶ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 153-154.

Op basis van het verslag dat bij het einde van elke opdracht door een advocaat wordt ingediend, worden voor de prestaties punten toegekend door het BJB. Deze punten worden per prestatie toegekend op grond van een lijst die door de minister wordt opgesteld³¹⁷. De stafhouders bezorgen aan de Orde van Vlaamse Balies en aan de Orde des barreau francophones et germanophones telkens voor 31 oktober een lijst met advocaten die in hun arrondissement prestaties in het kader van tweedelijnsbijstand hebben verricht en de toegekende punten hiervoor³¹⁸. Bijkomend stellen de Orde van Vlaamse Balies en de Orde des barreau francophones et germanophones voor 1 februari hierop volgend een voorstel op, betreffende de waarde van één punt. Het zal uiteindelijk de minister van Justitie zijn die, rekening houdend met het bedrag voorzien in de begroting, de waarde van één punt zal vastleggen. De OVB en de OBFV zullen de bedragen uitbetalen aan de verschillende balies. Elke balie verdeelt op haar beurt de bedragen onder de advocaten, die hier aanspraak op maken³¹⁹.

³¹⁷ MB 5 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 9 juni 2008. Deze lijst met toegekende punten per prestaties wordt ook wel de nomenclatuur genoemd.

³¹⁸ Stafhouder is het hoofd van de Orde van Advocaten, gekozen uit en door de leden van de Balie. E. DIRIX, B. TILLEMEN en P. VAN ORSHOVEN, *De valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 381.

³¹⁹ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 170-176 en L. LEMMENS, "Tweedelijnsbijstand Salduz toch vergoed", *Jura nieuws* 11 december 2012.

4. VOORONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN HET GERECHTELIJK WETBOEK M.B.T. JURIDISCHE BIJSTAND

Een drang naar een hervorming van de juridische bijstand en meer specifiek de juridische tweedelijnsbijstand kan duidelijk waar genomen worden.

Een onderzoek van het Belgisch Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek van december 2012 toonde een sterke toename van het aantal zaken, waarbij beroep wordt gedaan op juridische tweedelijnsbijstand. Opvallend is dat de groep rechthebbenden niet dermate steeg³²⁰. Dit houdt in dat het aantal personen die gebruikmaken van de tweedelijnsbijstand ongeveer hetzelfde is gebleven, maar dat het aantal dossiers wel is gestegen³²¹. Dergelijke stijgingen leiden tot jaarlijkse stijgingen van de kosten en een daling van de vergoedingen waar advocaten in kwestie recht op hebben. Zo zag de overheid haar bijstandsbudget de laatste tiental jaren gestaag toenemen³²². In 2012 kostte het systeem volgens minister TURTELBOOM, 78 miljoen euro aan de Belgische staat³²³. Niet enkel de overheid, maar ook de advocatuur is van mening dat een hervorming zich opdringt. In een persbericht van april 2013 stelt de OVB dat het systeem van de juridische bijstand voor minvermogenden aan een grondige hervorming toe is³²⁴. Zij vinden dat de vergoedingen waar advocaten recht op hebben voor de te leveren prestaties, ondermaats zijn. Daarenboven komt de financiering van het systeem in gedrang, door de toename van dossiers. Aan de Franstalige zijde uitte de OBFGE meermaals haar mening omtrent een hervorming van de juridische bijstand. Zij zijn eveneens de mening toegedaan dat een hervorming van de juridische bijstand zich opdringt³²⁵. Zij vinden dat de financiering van het systeem in gevaar is, aangezien meer beroep wordt gedaan op kosteloze bijstand. De vergoedingen waar advocaten, die tweedelijnsbijstand verlenen, recht op hebben zijn eveneens te schaars. In een persbericht van 8 mei 2012 stelde de OBFGE dat de waarde van een punt in 2010 de laagste drempel had bereikt sinds de laatste acht jaar. Een advocaat wil natuurlijk de waarde van een punt niet zien dalen, terwijl het aantal zaken in het kader van tweedelijnsbijstand toenemen. We mogen hierbij niet vergeten dat de tweedelijnsbijstand gebaseerd is op de vrijwilligheid van advocaten.

³²⁰ K. ADELAIRE en J-F. REYNAERT, *Recherche relative au système de remuneration de l'aide juridique de deuxième ligne*, Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek, internet, september 2012, <http://nicc.fgov.be/upload/files/Agenda/Rapport%2030-Aide%20juridique.pdf>.

³²¹ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Özlem Özen, mevrouw Marie-Christine Marghem en mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie 2012-2013*, 27 juni 2013, nr. P1906, P1907 en P1908, 26-29.

³²² X, "Jaarverslag FOD justitie – jaarverslag", Internet, 28 augustus 2013, http://justitie.belgium.be/nl/binaries/JAARVERSLAG_2012_NL_tcm265-230113.pdf.

³²³ M. DONCKIER, "Hervorming van de juridische rechtsbijstand", internet, 3 mei 2013, http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03.jsp?referer=tcm:265-223591-64.

³²⁴ OVB, "Hervorming pro Deo: klassejustitie loert om de hoek", persbericht, 29 april 2013, www.advocaat.be/UserFiles/PressItems/OVB-persbericht%20hervorming%20pro%20Deo%2029%2004%2013.pdf.

³²⁵ OBFGE, "Aide juridique", persbericht, 8 mei 2012, www.avocats.be/files/docs/communiqués/communiqué-de-presse-greve-de-l-aide-juridique.pdf en OBFGE, "Aide juridique: le gouvernement veut-il tuer l'aide juridique", persbericht, 29 april 2013, www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf.

Aan de nood tot een hervorming werd gehoor gegeven, op 3 mei 2013 keurde de Ministerraad een voorontwerp van wet goed, tot hervorming van de juridische bijstand³²⁶. Hierbij kan benadrukt worden dat het gaat om een voorontwerp van wet en niet om een daadwerkelijk wetsontwerp. Er is bijgevolg ook nog geen ontwerp ingediend in de Kamer of de Senaat. Aangezien de geplande hervormingen gespreksonderwerp nummer één vormen, is het hoogstwaarschijnlijk dat van de grote lijnen niet zal worden afgeweken en is een bespreking en toetsing bijzonder nuttig.

Hierna zullen achtereenvolgens de voorgestelde wijzigingen die minister van Justitie ANNEMIE TURTELBOOM wil doorvoeren besproken worden, met bijzondere aandacht voor het advies van de Raad van State hieromtrent.

4.1 Invoering van een financiële bijdrage

Personen met een ontoereikend inkomen kunnen onder de huidige regelgeving aanspraak maken op volledige of gedeeltelijke kosteloze bijstand van een advocaat. Als een persoon voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te maken op volledige kosteloze bijstand wordt er kosteloos een advocaat toegewezen. Volledig kosteloos is dit natuurlijk niet, want een advocaat heeft dan recht op een vergoeding in hoofde van de overheid. In de toekomst wil de minister van Justitie de aanwijzing van een advocaat, na toekenning van de gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische bijstand, afhankelijk stellen van de betaling van een financiële bijdrage.

Volgens het voorontwerp zou art. 508/17 Ger.W. vervangen worden als volgt:

"Art. 508/17. Wanneer de aanvrager voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, wordt de aanwijzing van een advocaat of van een advocatenvennootschap die voorkomt op de in artikel 508/7 bedoelde lijst afhankelijk gesteld van de betaling van een financiële bijdrage door de begunstigde. Het bureau stelt de advocaat in kennis van zijn aanwijzing zodra het de betaling van de bijdrage heeft ontvangen.

Naast de bijdrage voor de aanwijzing van de advocaat of de advocatenvennootschap, is de begunstigde jegens het bureau een forfaitaire bijdrage verschuldigd voor elke procedure waarin hij wordt vertegenwoordigd door zijn advocaat, zowel in de hoedanigheid van eiser als verweerder.

De Koning bepaalt de regels en het bedrag van de bijdragen bedoeld in het eerste en tweede lid, alsook wat moet worden verstaan onder procedure in de zin van dit artikel. De Koning bepaalt eveneens de gevallen van vrijstelling van betaling van die bijdragen.

Wanneer het bureau de in het tweede lid bedoelde bijdrage heeft ontvangen, bewaart het bureau het betalingsbewijs en verstrekt het aan de begunstigde en de advocaat of de advocatenvennootschap een attest inzake het betalingsbewijs van de bijdrage alsook inzake de procedure en de zaak waarvoor die bijdrage bestemd is. Wanneer de begunstigde zich in een van de gevallen van vrijstelling van betaling van die bijdragen bevindt, verstrekt het bureau

³²⁶ MINISTERRAAD, "Gerechtelijke bijstand hervormd", persbericht, 3 mei 2013, <http://presscenter.org/nl/pressrelease/20130503/gerechtelijke-bijstand-hervormd>.

zowel aan de begunstigde als aan de advocaat of de advocatenvennootschap een attest dat er geen bijdrage is verschuldigd voor die procedure en die zaak.

Indien de begunstigde een verzoek tot rechtsbijstand wenst in te dienen in het kader van de procedure waarvoor de bijdrage werd betaald, zendt zijn advocaat de beslissing van het bureau alsook het attest bedoeld in het vierde lid over aan de bevoegde rechtbank.

Wanneer een begunstigde een bijdrage heeft betaald aan het bureau teneinde zijn verweer mogelijk te maken in het kader van een procedure over de zaak zelf en hij volledig buiten het geding werd gesteld bij eindvonnis of eindarrest dat in kracht van gewijsde is gegaan, wordt de bijdrage bedoeld in het tweede lid hem terugbetaald door het bureau³²⁷.”

In de toekomst zal een persoon die aanspraak maakt op gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische bijstand een forfaitaire bijdrage dienen te betalen aan het BJB, een soort remgeld³²⁸. Per aanstelling en per procedure waarin de rechtzoekende wordt vertegenwoordigd door een advocaat, zal een bijdrage betaald moeten worden. Wie na een uitspraak in eerste aanleg in beroep wenst te gaan, zal opnieuw een bijdrage dienen te worden betaald. De minister is niet te vinden voor een progressief remgeld omdat dit in de praktijk volgens haar onwerkbaar zou zijn³²⁹.

De Koning wordt gemachtigd om de regels en het bedrag van de bijdragen, alsook wat onder procedure moet worden verstaan te bepalen. Omdat er van een koninklijk besluit nog geen sprake is, werden er toch reeds voorstellen van bijdragen bekendgemaakt. Voor de toekenning van een advocaat of advocatenvennootschap wil de minister voorzien in een bedrag van 10,00 euro, voor het starten van een procedure moet er een bedrag van 20,00 tot 30,00 euro betaald worden. Dit symbolische bedrag moet ervoor zorgen dat personen grondig nadenken vooraleer ze een gerechtelijke procedure starten en zal men trachten overconsumptie tegen te gaan. Volgens de minister van Justitie doen personen die recht hebben op juridische bijstand immers vaker een beroep op een advocaat³³⁰. De bijdragen zullen op hun beurt terugvloeien naar Justitie, zodat zij aangewend kunnen worden voor de financiering van de tweedelijnsbijstand. Een forfaitaire bijdrage zal niet gevorderd worden in het kader van een verzoening of bemiddeling. Bemiddeling en verzoening moeten op deze manier gestimuleerd worden. Er wordt tevens voorzien in een mogelijkheid tot vrijstelling van betaling van de bijdragen. Het voorontwerp zelf bepaalt enkel dat de Koning de uitzonderingen zal bepalen. Tenslotte kan het betaalde remgeld gerecupereerd worden, maar enkel als de persoon die juridische bijstand verkreeg een zaak wint die tegen hem werd ingesteld (dus niet door hem).

³²⁷ Art. 11 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*, www.ordeexpress.be/UserFiles/ArtikelDocumenten/avant%20projet%20de%20loi%202013%2004%2018.pdf.

³²⁸ Remgeld is een deel van het bedrag voor geneeskundige hulp en geneesmiddelen dat, in het Belgische systeem van gezondheidszorg, niet door de verzekering wordt terugbetaald.

³²⁹ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

³³⁰ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag van de heer Christian Brotcorne over de hervorming van de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 2 mei 2013, nr. P1732, 35-36.

Zoals uiteengezet zal er slechts een advocaat of advocatenvennootschap worden toegewezen na de betaling van een bijdrage. In spoedeisende gevallen kan hiervan worden afgeweken en dient de betaling en de overlegging van de nodige bewijsstukken slechts te gebeuren binnen vijf werkdagen na de beslissing tot toekenning van juridische bijstand. Indien dit niet tijdig gebeurt, maakt het BJB een einde aan de juridische bijstand³³¹.

In een brief aan de minister van Justitie van 25 april 2013 uitte de OVB haar vrees omtrent de invoering van remgeld. Het recht op toegang tot de rechter voor minvermogenden zou hierdoor ernstig beperkt worden³³². In een nota van juni 2013 kwam de OVB op haar mening terug, door te stellen dat zij in principe niet gekant is tegen de invoering van remgeld³³³. Deze invoering zou kunnen zorgen voor responsabilisering en het verminderen van overconsumptie. De OVB heeft vooral een probleem met de complexe uitwerking van het systeem en de bevoegdheid tot innen van het BJB. De OVB stelt voor om de staat of de advocaat in kwestie de bijdragen te laten innen, op deze manier blijft het remgeld binnen de tweedelijnsbijstand. De OBFG deelt deze mening³³⁴. Deze gedachtegang kan gevolgd worden aangezien de OVB, OBFG en specifiek de betreffende balies zijn die de advocaten uitbetalen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, gaf in haar advies omtrent de hervorming van de juridische bijstand voldoende aandacht aan de invoering van bijdragen. In artikel 6, lid 3, c) staat dat *"eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, recht heeft om kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan"*. Om de betekenis van het begrip 'kosteloos' te achterhalen verwijst de Raad van State in haar advies m.b.t. de invoering van een financiële bijdrage naar het arrest *Luedicke, Belkacem en Koç tegen Duitsland*³³⁵ van het EHRM. In dit arrest heeft het Hof de betekenis van het begrip "kosteloos" trachten te achterhalen, zoals vermeld in artikel 6, lid 3, e) EVRM. Volgens het Hof duidt de term op een definitieve vrijstelling en ontheffing. Indien een veroordeelde de kosten van een tolk moet terugbetalen, zou dit immers het effect van artikel 6, lid 3, e) ontnemen. Dit laatste zou tevens gevolgen kunnen hebben op het recht op een eerlijk proces. Hoewel de Raad van State duidelijk opmerkt dat het EHRM zich niet uitspreekt over de betekenis van het begrip "kosteloos" in het kader van juridische bijstand, ziet de Raad van State niet waarom dit begrip een fundamenteel andere betekenis zou kunnen krijgen dan in het kader van kosteloze bijstand van een tolk. De Raad van State besluit dan ook dat in strafrechtelijke aangelegenheden de invoering van remgeld voor personen die genieten van volledige kosteloze bijstand een schending van artikel 6, lid 3, c) EVRM inhoudt.

In burgerrechtelijke aangelegenheden sluit de Raad van State zich aan bij de rechtspraak van het EHRM, zoals blijkt uit de zaak *Airey*³³⁶.

³³¹ Art. 10 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³³² OVB, "voorontwerp van wet tot wijziging van het Ger.W. met betrekking tot juridische bijstand", brief aan de minister van Justitie Annemie turtelboom, 25 april 2013.

³³³ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

³³⁴ OBFG, "Aide juridique : Le gouvernement veut-il tuer l'aide juridique ?", persbericht, 29 april 2013, www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf.

³³⁵ EHRM 28 november 1978, nr. 6210/73; 6877/75; 7132/75, *Luedicke, Belkacem and Koç/Duitsland*.

³³⁶ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Airey/Ierland*.

De Raad van State wijdt in haar advies ook de nodige aandacht aan een toetsing met het standstill-beginsel en het legaliteitsbeginsel. Het invoeren van financiële bijdragen kan in strijd komen met het in artikel 23 Gw. opgenomen standstill-beginsel. Doch volgens de Raad van State is een sluitende toetsing niet mogelijk, omdat de juiste contouren van het systeem nog onduidelijk zijn. De Raad van State is van mening dat indien het louter gaat om symbolische of bescheiden bijdragen, er niet in het algemeen besloten kan worden tot een schending van het standstill-beginsel. Hierbij moet rekening gehouden worden met vrijstellingen en bijzondere regels voor bepaalde categorieën van personen. De Raad van State besluit wel tot een schending van het legaliteitsbeginsel, zoals vervat in artikel 23 Gw.. Het voorontwerp van wet voert enkel het beginsel van de bijdragen toe aan artikel 508/17 Ger.W. en machtigt de Koning om het bedrag, de nadere toepassingsregels en de vrijstellingen te bepalen. Volgens de Raad van State zorgt dit ervoor dat de onnauwkeurigheden door de uitvoerende macht worden weggewerkt i.p.v. door de bevoegde wetgever zelf³³⁷.

4.2 Advocaten-stagiairs

In artikel 345 Ger.W. wordt het volgende lid ingevoerd:

"De stage omvat een praktische vorming die bestaat uit de begeleide tenlasteneming van minimaal vijf dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand. Met uitzondering van de prestaties verricht in het kader van de eerste vijf dossiers, worden de prestaties vergoed volgens de regels bepaald in artikel 508/19 §2³³⁸."

Advocaten-stagiairs kunnen op grond van het reglement betreffende de stage, verplicht worden om taken uit te voeren in het kader van de tweedelijnsbijstand³³⁹. Nergens wordt echter specifiek bepaald hoeveel dossiers inzake juridische bijstand zij dienen te behartigen. Advocaten-stagiairs dienen dit tevens niet kosteloos te doen en hebben recht op eenzelfde vergoeding als advocaten. Het voorontwerp van wet wil hier verandering in brengen en elke advocaat-stagiair verplicht minimum vijf dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand laten behartigen. Voor deze vijf dossiers zal de advocaat-stagiair geen enkele vorm van compensatie krijgen. Als de advocaat-stagiair meer dan vijf dossiers behandelt, wordt hij voor die dossiers wel vergoed. Volgens de minister is dit in het belang van de praktische vorming van de stagiair. Aangezien de stagiair wordt bijgestaan tijdens de procedure, zal deze tussenkomst onbezoldigd gebeuren³⁴⁰.

³³⁷ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

³³⁸ Art. 3 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³³⁹ Art.13 van het reglement betreffende de stage van 7 mei 2008, *BS 28 mei 2008*.

³⁴⁰ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en op de vraag van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr. 17602 en 17804, 6-10.

De Raad van State verwijst in haar advies naar het arrest *Van der Mussele tegen België* en stelt dat de overwegingen in het arrest doorgetrokken kunnen worden, t.a.v. de voorgestelde hervorming om advocaten-stagiairs vijf dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand volledig kosteloos te laten behartigen³⁴¹. De OVB heeft tevens duidelijk gemaakt dat ze absoluut gekant is tegen dit voorstel van de minister³⁴².

4.3 Meer controle- en sanctiemogelijkheden

Een controle op de werking van de juridische tweedelijnsbijstand is enorm belangrijk. Het systeem werd immers ingesteld om voor minvermogenden het recht op toegang tot de rechter te garanderen, wat een fundamenteel recht uitmaakt. Er mag ook niet vergeten worden dat advocaten beoefenaars zijn van een vrij beroep en zodoende niet onder hiërarchisch toezicht vallen³⁴³. Een ontevreden cliënt kan zich wel altijd wenden tot de stafhouder van de balie waar de advocaat lid van is. Maar bij problemen betreffende de verleende tweedelijnsbijstand staat voornamelijk de Orde van Advocaten garant voor de kwaliteitsbewaking³⁴⁴. Het BJB oefent controle uit op de tweedelijnsbijstand door haar mogelijkheid tot beëindiging van de bijstand³⁴⁵.

4.3.1 Lijst van advocaten

Een eerste controlemechanisme in hoofde van de Orde van Advocaten bestaat uit de mogelijkheid om bij tekortkomingen in hoofde van een advocaat, deze van de lijst te laten schrappen. Dit gebeurt door een met redenen omklede beslissing en volgens de tuchtrechtelijke procedure³⁴⁶. Er staat echter nergens bepaald hoelang deze schrapping moet duren, een advocaat kan zich dan ook elk gerechtelijk jaar opnieuw aanmelden. De schrapping van de lijst is ook de enige sanctie die een advocaat opgelegd kan krijgen, wat geen garantie biedt voor toekomstige prestaties. Om deze leemte te verhelpen zou art. 508/8 Ger.W. worden vervangen als volgt:

"De Orde van Advocaten ziet toe op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de prestaties die door de advocaten in hun persoonlijke naam of in naam en voor rekening van een advocatenvennootschap worden verricht in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand, alsook op de regelmatigheid van de stappen ondernomen op grond van de artikelen 508/9, 508/14, eerste en derde lid, en 508/19, § 2, overeenkomstig de nadere regels bepaald door de minister van Justitie.

Onverminderd de tuchtrechtelijke vervolgingen, in geval van tekortkoming, kan de Raad van de Orde, naar gelang van het geval, bij een met redenen omklede beslissing de handhaving van de advocaat of van de advocatenvennootschap op de in artikel 508/7 bedoelde lijst afhankelijk stellen van de naleving van de voorwaarden die hij bepaalt, diens inschrijving op die lijst

³⁴¹ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

³⁴² OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%20006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

³⁴³ Verslag over het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 76.

³⁴⁴ Art. 508/8, eerste lid Ger.W.

³⁴⁵ Art. 508/18, eerste lid Ger.W.

³⁴⁶ Art. 508/8, tweede lid Ger.W.

schorsen gedurende een periode van acht dagen tot drie jaar of hem eruit weglaten. Tegen die beslissing kan hoger beroep worden ingesteld overeenkomstig artikel 432bis.

In geval van weglating kan de advocaat of de advocatenvennootschap vragen om herinschrijving op de in artikel 508/7 bedoelde lijst middels een met redenen omkleed verzoek dat niet mag worden ingediend voordat een termijn van vijf jaar verstreken is sinds zijn weglating³⁴⁷."

Volgens dit nieuwe artikel ziet de Orde van Advocaten niet meer enkel toe op de kwaliteit, maar tevens op de doeltreffendheid van de prestaties en de regelmatigheid van de ondernomen stappen. Deze laatste twee controle mogelijkheden zijn nieuw, aangezien het huidige artikel 508/8 Ger.W. enkel vermeldt dat de Orde van Advocaten toezicht uitoefent op de kwaliteit van de prestaties.

Het huidige artikel 508/8 Ger.W. gebruikt de bewoordingen "*een advocaat schrappen van de lijst... volgens de bij de artikelen 458 tot 463 bepaalde procedure*". Het nieuwe artikel vermeldt "*onverminderd de tuchtrechtelijke procedure*". Dit lijkt in te houden dat er nu wel degelijk een tuchtrechtelijke procedure gestart kan worden tegen een advocaat, die prestaties verricht in het kader van de tweedelijnsbijstand. Bijkomend wil minister TURTELBOOM ingeval van een tekortkoming de handhaving van een advocaat of advocatenvennootschap op de lijst, afhankelijk stellen van bepaalde voorwaarden. Onder de huidige regelgeving kan een advocaat enkel van de lijst geschrapt worden. Het voorontwerp van wet wil bovenop deze schrapping ook een schorsing invoeren. Een advocaat of advocatenvennootschap kan dan in de toekomst van de lijst geschorst worden voor een periode van acht dagen tot drie jaar. Een schrapping van de lijst heeft tot gevolg dat de advocaat of advocatenvennootschap zich vijf jaar niet meer op de lijst mag inschrijven, hierna is dit terug mogelijk mits een met redenen omkleed verzoek. De advocaat of advocatenvennootschap kan tegen deze beslissingen van de Orde van Advocaten uiteraard hoger beroep instellen³⁴⁸.

Deze besproken wijziging zou ook worden doorgetrokken naar de juridische eerstelijnsbijstand, zoals opgenomen in artikel 508/5 lid 2 Ger.W..

4.3.2 Beëindiging van de juridische tweedelijnsbijstand

Artikel 508/18 Ger.W. vermeldt twee gevallen, waardoor een einde gemaakt kan worden aan de bijstand en de desbetreffende procedure. Het BJB kan een einde maken aan de tweedelijnsbijstand indien de begunstigde niet langer voldoet aan de toekenningsvoorwaarden en indien de begunstigde kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen³⁴⁹. De bewoordingen van artikel 508/18 Ger.W. vermelden niet het geval waarbij de begunstigde nooit heeft voldaan aan de voorwaarden. Toch wordt deze mogelijkheid tot beëindiging afgeleid uit het artikel en is het tevens opgenomen in het vademecum van de juridische tweedelijnsbijstand³⁵⁰.

³⁴⁷ Art. 7 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁴⁸ Overeenkomstig art. 432bis Ger.W.

³⁴⁹ Art. 508/18, eerste lid Ger.W.

³⁵⁰ OVB, Vademecum juridische tweedelijnsbijstand, 1 september 2012, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

Artikel 508/18 zal vervangen worden als volgt:

"Het bureau kan een einde maken aan de juridische tweedelijnsbijstand bij de vaststelling dat de begunstigde niet voldeed of niet langer voldoet aan de voorwaarden bepaald bij artikel 508/13 of wanneer de begunstigde kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen.

Met het oog op een controle bezorgt het bureau de minister van Justitie alle nuttige informatie betreffende de aanvragen tot juridische bijstand die werden toegekend. De minister van Justitie bepaalt de aard van de mee te delen informatie, alsmede de nadere regels voor de overzending van de informatie.

Wanneer de minister vaststelt, met alle wettelijke middelen, dat de begunstigde niet voldeed of niet langer voldoet aan de toekenningsvoorwaarden inzake juridische tweedelijnsbijstand, stelt hij het bureau daarvan in kennis en deelt hij het bureau de bewijselementen mee waarover hij beschikt.

Wanneer de advocaat vaststelt, met alle wettelijke middelen, dat de begunstigde niet voldeed of niet langer voldoet aan de toekenningsvoorwaarden inzake juridische tweedelijnsbijstand, of dat hij kennelijk geen medewerking verleent bij de verdediging van zijn belangen, dient hij een met redenen omkleed verzoek in bij het bureau.

Wanneer het bureau een verzoek van de minister van Justitie of een verzoek van de advocaat voorgelegd krijgt, stelt het bureau de begunstigde daarvan in kennis, met het verzoek zijn opmerkingen te formuleren.

Bij ontstentenis van opmerkingen vanwege de begunstigde binnen vijftien werkdagen, wordt hij geacht in te stemmen met de inhoud van de bewijselementen of van het verzoek.

Elke beslissing tot beëindiging van de toegekende hulp wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis van de begunstigde gebracht. Tegen die beslissing kan beroep worden ingesteld. De artikelen 508/15 en 508/16 zijn van toepassing³⁵¹."

De huidige beëindigingsgronden blijven behouden, doch de situatie dat de begunstigde nooit heeft voldaan aan de voorwaarden om tweedelijnsbijstand te genieten wordt expliciet in het artikel opgenomen.

Een vernieuwing is tevens dat de minister van Justitie de mogelijkheid krijgt om een controle uit te voeren op de tweedelijnsbijstand, een controle die voorheen enkel berustte bij het BJB. Het BJB zal aan de minister alle nuttige informatie bezorgen betreffende de aanvragen tot juridische bijstand die werden toegekend. Niet enkel de optredende advocaat, maar ook de minister kan het BJB op de hoogte stellen indien zij van mening is dat een begunstigde nooit heeft voldaan of niet meer voldoet aan de toekenningsvoorwaarden. Het BJB blijft wel bevoegd om een uiteindelijke beslissing te nemen.

³⁵¹ Art. 12 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, onuitgegeven.

De Raad van State wijst erop dat de wetgever op normatief vlak geen delegaties mag toekennen aan een minister. De verordenende bevoegdheid komt immers toe aan de Koning. De Koning mag binnen zijn bevoegdheden wel delegaties verlenen aan een minister, maar deze bevoegdheid komt niet rechtstreeks toe aan de wetgever. De Raad van State is van mening dat de wetgever enkel rechtstreeks een delegatie van verordenende bevoegdheden aan een minister kan toekennen, indien er objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen. Dit is volgens de Raad van State hier niet het geval³⁵².

Opnieuw wordt in artikel 508/18 Ger.W. opgenomen dat er beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing tot beëindiging van de toegekende hulp. Een begunstigde zal steeds in kennis worden gesteld van een verzoek tot beëindiging van zijn bijstand, waarbij de mogelijkheid bestaat om opmerkingen te maken. Hier wordt door de hervorming aan toegevoegd dat bij ontstentenis van opmerkingen binnen een termijn van vijftien werkdagen, de begunstigde wordt geacht in te stemmen met de inhoud van de bewijselementen³⁵³.

4.4 Vermoeden van onvermogen

Artikel 508/13 Ger.W. kent niet enkel tweedelijnsbijstand toe aan personen die onvermogen zijn en dit kunnen bewijzen, maar tevens aan de met hen gelijkgestelde personen. Uit de parlementaire voorbereidingen van de wet van 23 november 1998³⁵⁴ blijkt dat ervoor werd gekozen om de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit te laten bepalen wie deze gelijkgestelde personen zijn³⁵⁵. Het Koninklijk Besluit van 18 december 2003³⁵⁶ vermeldt bijgevolg een aantal personen wiens inkomen vermoed worden ontoereikend te zijn. Het koninklijk besluit voegt hier wel aan toe, dat er tegenbewijs geleverd kan worden.

Het voorontwerp van wet beoogt het vermoeden van onvermogen voor bepaalde categorieën van justitiabelen voortaan weerlegbaar te maken, door de bewoordingen "behoudens tegenbewijs" aan artikel 508/13 lid 1 Ger.W. toe te voegen³⁵⁷.

4.5 Pro bono systeem voor advocatenvennootschappen

Momenteel stelt de Orde van Advocaten jaarlijks een lijst op van advocaten die in hoofd- of bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in het kader van juridische tweedelijnsbijstand³⁵⁸. Hieruit volgt dat enkel advocaten zich persoonlijk kunnen inschrijven, maar de vennootschap waarvan een advocaat deel uitmaakt niet. Het voorontwerp brengt hier verandering in, door artikel 446bis Ger.W. aan te vullen met het volgende lid:

³⁵² Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

³⁵³ Art. 12 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁵⁴ Wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *BS* 22 december 1998.

³⁵⁵ Verslag over het Wetsontwerp betreffende de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand, *Parl.St.* Senaat 1997-1998, nr. 970/5, 48.

³⁵⁶ *BS* 24 december 2003.

³⁵⁷ Art. 9 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁵⁸ Art. 508/7, derde lid Ger.W.

"Wanneer de advocaten hun beroep via een vennootschap uitoefenen, kan die vennootschap vragen om te worden ingeschreven op de lijst bedoeld in artikel 508/7. In dat geval behandelt zij een aantal door het bureau voor juridische bijstand toegekende dossiers dat evenredig is aan het aantal advocaten waaruit de vennootschap bestaat, volgens een door de minister bepaalde verdeelsleutel. De prestaties inzake juridische bijstand worden verricht door toedoen van de advocaten die geassocieerd zijn met die vennootschap of die hun prestaties verrichten in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met die vennootschap. De prestaties die door de advocaten verricht worden in het kader van dit lid, gebeuren in naam en voor rekening van de advocatenvennootschap. Vennootschappen die hebben besloten zich in te schrijven op de lijst bedoeld in artikel 508/7 krijgen een label waarvan de vorm en de voorwaarden voor de toekenning, de handhaving, de publiciteit en het gebruik worden bepaald door de minister. In afwijking van artikel 508/19, §2, kunnen voornoemde vennootschappen geen aanspraak maken op enige vergoeding voor de prestaties verricht in het kader van dit lid³⁵⁹."

Door de hervorming zouden advocatenvennootschappen zich ook kunnen inschrijven op de lijst³⁶⁰ en zich voortaan inzetten voor de juridische tweedelijnsbijstand. advocatenvennootschappen behandelen dan kosteloos en op vrijwillige basis een aantal dossiers evenredig aan het aantal advocaten waaruit de vennootschap bestaat, volgens een door de minister bepaalde verdeelsleutel. Hier kan opnieuw een gedelegeerde bevoegdheid aan de minister van Justitie worden waargenomen. Het zijn de advocaten geassocieerd met de vennootschap die de prestaties verrichten en de dossiers behandelen. Als tegenprestatie krijgen de vennootschappen een label toegekend, dit is ook de enige vorm van vergoeding die zij krijgen. De nadere regels m.b.t. dit label zullen opnieuw door de minister van Justitie worden bepaald. Dit zogenaamde "pro bono label" moet advocatenvennootschappen toelaten zich een bepaald imago aan te meten.

Deze nieuwe mogelijkheid van advocatenvennootschappen zal in de verschillende artikelen m.b.t. de tweedelijnsbijstand geïncorporeerd worden. Ten slotte zullen ook advocatenvennootschappen ingezet kunnen worden voor ambtshalve toevoegingen³⁶¹.

4.6 Recuperatie van honoraria

Voor een advocaat is het ten strengste verboden zich rechtstreeks tot de begunstigde van de tweedelijnsbijstand te richten, met het oog op de betaling van zijn honoraria en kosten³⁶². Hier kan enkel van worden afgeweken, mits uitdrukkelijke toestemming van het BJB of indien de rechthebbende de bijstand verkregen heeft op grond van valse verklaringen en bedrieglijke middelen³⁶³. De advocaat kan ter vergoeding wel de aan zijn cliënt toegekende rechtsplegingsvergoeding innen, mits dit gemeld wordt in het eindverslag aan het BJB³⁶⁴.

³⁵⁹ Art. 4 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁶⁰ Art. 508/7, derde lid Ger.W.

³⁶¹ Art.16 en 17 Voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁶² Art. 508/9, § 2 Ger.W.

³⁶³ Art. 508/9, § 2 en art. 508/20, § 1, °3 Ger.W.

³⁶⁴ Art. 508/19, § 2 Ger.W.

Het voorontwerp van wet wil advocaten de mogelijkheid bieden om niet enkel de rechtsplegingsvergoeding te innen, maar ook de verschuldigde honoraria. Dit voorstel is vermoedelijk ingegeven om tegemoet te komen aan de problematiek m.b.t. de vergoedingen voor advocaten en de waarde van een punt toegekend voor hun prestaties³⁶⁵.

Een nieuw artikel 508/19ter Ger.W. wordt ingevoegd en luidt als volgt:

"De advocaat die vaststelt dat zijn optreden de begunstigde in staat heeft gesteld om geldsommen te ontvangen, andere dan die welke voor het levensonderhoud zijn bestemd, waardoor hij honoraria kan betalen, stelt het bureau daarvan in kennis.

Het bureau deelt de advocaat het bedrag van de honoraria mee die de advocaat de begunstigde inhoudt of aanrekent.

De Koning bepaalt de regels betreffende de berekening en de modaliteiten van de terugvordering van de kosten en honoraria die de advocaat mag inhouden of aanrekenen aan de begunstigde.

Het bureau doet verslag aan de stafhouder.

Voor de prestaties waarvoor honoraria werden ingehouden of aangerekend wordt geen enkel punt toegekend overeenkomstig artikel 508/19, §2, tweede lid. Wat het saldo of de onbetaalde bedragen betreft, handelt het bureau overeenkomstig artikel 508/19, tweede lid³⁶⁶."

Onder de nieuwe regeling kan een advocaat zijn honoraria geheel of gedeeltelijk recupereren, indien de begunstigde door zijn optreden in staat is gesteld geldsommen te ontvangen waardoor de begunstigde het honoraria van de advocaat kan betalen. Een advocaat mag hierover niet zelf beslissen en dient eerst het BJB in kennis te stellen. Het BJB zal uiteindelijk beslissen welk bedrag de advocaat mag inhouden of aanrekenen. De Koning zal door middel van een besluit de nadere regels en modaliteiten hieromtrent bepalen. Het is dan bijgevolg vanzelfsprekend dat voor de prestaties waarvoor reeds een honoraria werd bekomen, geen enkel punt zal worden toegekend. Indien er toch nog onbezoldigde prestaties zouden overblijven kan de advocaat in kwestie hiervoor wel punten toegekend krijgen, overeenkomst artikel 508/19 § 2 Ger.W..

Deze manier zou er volgens minister TURTELBOOM voor zorgen dat de kostprijs van de juridische bijstand ten laste komt van diegenen die de juridische bijstand genieten en bij machte zijn om de prestaties te vergoeden. Zo kunnen de aangewende middelen gebruikt worden voor andere personen en om vergoedingen voor de advocaten te verzekeren³⁶⁷.

³⁶⁵ Vraag om uitleg van de heer Oliver Maingain tot mevrouw Annemie Turtelboom over het budget voor de juridische bijstand, *Hand.* Commissie voor de Justitie Kamer 212-2013, 8 januari 2013, nr. 14834, 12-13.

³⁶⁶ Art.14 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

³⁶⁷ M. DONCKIER, "Hervorming van de juridische rechtsbijstand", internet, 3 mei 2013, http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03.jsp?referer=tcm:265-223591-64.

5. CONCRETE BEOORDELING VAN DE HERVORMINGSVOORSTELLEN

Een grondige lezing van de door de minister van Justitie voorgestelde hervormingen in de juridische tweedelijnsbijstand werpt een heleboel vragen op. Vragen omtrent de verenigbaarheid met het huidige nationaal, internationaal en Europees juridische kader inzake rechtshulp. Achtereenvolgens zullen de belangrijkste aspecten van het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand getoetst worden, aan de rechtsregels waarmee zij in strijd zouden kunnen komen. Derhalve zullen enkel de relevante toetsingen onder de loep genomen worden.

5.1 Invoering van een financiële bijdrage

De toekenning van gedeeltelijke of volledige kosteloze bijstand afhankelijk stellen van de betaling van een financiële bijdrage vormt ongetwijfeld één van de meest becommentarieerde voorstellen.

5.1.1 Verenigbaarheid met internationale en Europese bronnen

5.1.1.1 Artikel 6 EVRM, artikel 14 BUPO en artikel 47 Handvest

In strafrechtelijke aangelegenheden is de redenering van de Raad van State in haar advies omtrent het voorontwerp van wet makkelijk te volgen, toch is deze zienswijze niet volledig correct. Het EHRM benadrukt expliciet dat het geen uitspraak doet over de betekenis van het woord 'kosteloos' in artikel 6, lid 3, c) EVRM. Het Hof wenst zich niet uit te spreken onder welke voorwaarden de kosten geassocieerd met juridische bijstand, gedragen moeten worden door de beschuldigde na zijn veroordeling. Ondermeer omdat het recht op kosteloze bijstand bijkomend onderworpen is aan twee voorwaarden, anders dan het recht op kosteloze bijstand van een tolk³⁶⁸. Het lijkt dan ook niet aangewezen om, zoals de Raad van State doet, enkel naar deze rechtspraak te verwijzen om tot een conclusie te komen³⁶⁹.

In de zaak *Morris tegen het Verenigd Koninkrijk* wijst het EHRM erop dat er niet noodzakelijk sprake is van een schending van artikel 6, lid 3, c) EVRM, indien een individu een bijdrage moet betalen voor juridische bijstand en hiervoor over voldoende financiële middelen beschikt. Rekening houdend met de inkomsten van verzoeker oordeelde het Hof dat er geen sprake was van een schending van artikel 6 EVRM³⁷⁰. Dit heeft tot gevolg dat een rechtzoekende recht heeft op kosteloze bijstand, zonder beperkingen, indien hij over onvoldoende financiële middelen beschikt en bijstand nodig is in het belang van de rechtspraak³⁷¹.

³⁶⁸ Art. 6, lid 3, e) EVRM.

³⁶⁹ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand en EHRM 28 november 1978, nr. 6210/73; 6877/75; 7132/75, Luedicke, Belkacem and Koç/Duitsland.

³⁷⁰ EHRM 26 februari 2002, nr. 38784/97, *Morris/Verenigd Koninkrijk*.

³⁷¹ P. VAN DIJK, "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European convention on human rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 642-644.

Er kan geconcludeerd worden dat de eis tot betaling van een financiële bijdrage in strafrechtelijke geschillen voor de toekenning van juridische bijstand mogelijk is. Er moet echter wel rekening gehouden worden met de financiële situatie van een individu, aangezien voor iedereen altijd het recht op een eerlijk proces gewaarborgd moet blijven. Dit is onmogelijk te verwezenlijken als er een forfaitaire bijdrage gevorderd wordt, zonder rekening te houden met de individuele financiële situatie. Zoals eerder reeds aangehaald tracht men, door gebruik te maken van inkomstengrenzen voor de toekenning van tweedelijnsbijstand, het recht op een eerlijk proces te waarborgen. De hervorming legt, door de invoering van een financiële bijdrage, een extra beperking op. Voor gedeeltelijke kosteloze bijstand zou dit nog te verzoenen zijn, aangezien de begunstigden zelf reeds een bijdrage dienen te betalen. Doch ook ingeval van gedeeltelijke kosteloze bijstand moet rekening gehouden worden met de financiële mogelijkheden van een begunstigde. Het opleggen van een bijkomende bijdrage kan, voor hen die genieten van gedeeltelijke kosteloze bijstand, alsnog een rem vormen om naar de rechter te stappen. Zij dienen immers bovenop een eigen bijdrage voor de tweedelijnsbijstand, nog een bijkomende bijdrage te betalen. Indien een begunstigde volgens de inkomensgrenzen recht heeft op volledige kosteloze bijstand maar geen bijdrage betaalt, wordt deze persoon het recht op een eerlijk proces en zelfs op toegang tot de rechter ontnemen. Het voorontwerp van wet bevat immers expliciet dat de aanstelling en vertegenwoordiging in een procedure afhankelijk is van de betaling van een financiële bijdrage. Hoewel de minister spreekt over een symbolische bijdrage, kan er al snel sprake zijn van een totaal bedrag van 30,00 of 40,00 euro³⁷². Dit lijkt op het eerste zicht een gering bedrag, maar het is meer dan een louter symbolische bijdrage. Voor bepaalde mensen kan dit, gezien hun financiële situatie, een groot bedrag vormen. Dit "extra bedrag" kan personen laten beslissen om toch niet naar de rechter te stappen. De Koning wordt in het voorontwerp gemachtigd om de gevallen van vrijstelling en de toepassingsregels te bepalen. Deze vrijstellingen zouden er op een algemene wijze voor kunnen zorgen dat het recht op een eerlijk proces toch gewaarborgd blijft. Tijdens een zitting van de Commissie voor Justitie van de Kamer verduidelijkte de minister van Justitie dat er uitzonderingen worden voorzien, indien de eis tot betaling van een bijdrage het recht op toegang tot de rechter zou ontnemen. Personen die genieten van een vermoeden van onvermogenheid worden eveneens vrijgesteld van de betaling van een bijdrage, wel zullen hun inkomsten gecontroleerd worden³⁷³. Het is nog onduidelijk hoe de minister deze uitzonderingen concreet vorm zal geven. Het is vanzelfsprekend dat het BJB niet de financiële situatie van elke rechtzoekende individueel kan gaan beoordelen. Zal er weer gewerkt worden met inkomstengrenzen om te bepalen of een begunstigde van zijn recht op toegang tot de rechter beroofd wordt? Dit lijkt het systeem nodeloos ingewikkelder te maken. Wegens gebrek aan duidelijkheid, kan er sprake van een schending van artikel 6, lid 3, c) EVRM.

³⁷² M. DONCKIER, "Hervorming van de juridische rechtsbijstand", internet, 3 mei 2013, (http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03.jsp?referer=tcm:265-223591-64).

³⁷³ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

In burgerrechtelijke aangelegenheden wijst de eerder uiteengezette rechtspraak erop dat het eerste lid van artikel 6 EVRM geen expliciet recht op kosteloze juridische bijstand bevat. Het eerste lid bevat wel het recht op toegang tot de rechter, wat nauw verbonden is met de kosteloze juridische bijstand³⁷⁴. Het onvermogen van een burger kan er immers voor zorgen dat het recht op toegang tot de rechter wordt belemmerd. Hier kan dezelfde zienswijze als bij strafrechtelijke aangelegenheden gevolgd worden. Het toekennen van gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische bijstand a.d.h.v. inkomstengrenzen, lijkt geschikt om het recht op toegang tot de rechter te waarborgen. Door de toekenning van kosteloze bijstand op haar beurt nog eens afhankelijk te stellen van de betaling van een forfaitaire bijdrage, wordt het recht op toegang tot de rechter wel degelijk aangetast. Maar zoals reeds uiteengezet is het recht op toegang tot de rechter in burgerlijke aangelegenheden geen absoluut recht³⁷⁵.

Beperkingen van het recht op toegang tot de rechter zijn mogelijk, indien er drie voorwaarden voldaan zijn³⁷⁶. Ten eerste moet de beperking een legitiem doel nastreven. Het remgeld zou ingevoerd worden om de overconsumptie van de tweedelijnsbijstand te vermijden en tegelijkertijd om een kwaliteitsvolle rechtshulp te garanderen. Het EHRM aanvaardde reeds dat het vermijden dat rechtbanken overbelast geraken, een legitiem doel op zich is³⁷⁷. Er kan geoordeeld worden dat de invoering van een financiële bijdrage wel degelijk een legitiem doel nastreeft. Ten tweede moet er een proportioneel evenwicht aanwezig zijn tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Het arrest *Kreuz tegen Polen* kan hier doorgetrokken worden³⁷⁸. In dit arrest moest de eiser gerechtskosten betalen die gebaseerd waren op het feit dat hij een zakenman was. Er werd echter geen rekening gehouden met zijn werkelijke financiële situatie, waardoor de te vorderen bedragen onevenredig werden bevonden. Zoals het voorontwerp van wet nu voorligt, zal van elke rechtzoekende een zelfde forfaitaire bijdrage gevorderd worden. Doordat er gebruik gemaakt wordt van vaste forfaitaire bijdragen, wordt er geen rekening gehouden met de individuele situatie van de begunstigde van de tweedelijnsbijstand. Er kan dan ook gesteld worden dat er geen sprake is van een proportioneel evenwicht tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Tenslotte mag het recht op toegang tot de rechter niet in haar kern worden aangetast, het mag dus niet onmogelijk zijn geworden³⁷⁹. Indien een rechtzoekende onvoldoende financiële middelen ter beschikking heeft, kan de invoering van een financiële bijdrage een extra hinderpaal vormen om naar de rechter te stappen. Op deze manier wordt het recht op toegang tot de rechter in haar kern aangetast. Het voorontwerp van wet bepaalt wel dat de Koning zal voorzien in vrijstellingen van betaling. Aangezien er nog geen sprake is van een koninklijk besluit, kunnen deze vrijstellingen niet mee in rekening genomen worden.

³⁷⁴ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey/Ierland.

³⁷⁵ EHRM 14 januari 2014, nr. 34356/06 en 40528/06, Jones en andere/Verenigd Koninkrijk.

³⁷⁶ M. KLOTH, *Immunities and the right of access to court under article 6 of the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff publishers, 2010, 13-21.

³⁷⁷ EHRM 19 december 1997, nr. 155/1996/774/975, Brualla gómez de la torre/Spanje.

³⁷⁸ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95, Kreuz/Polen.

³⁷⁹ P. VAN DIJK, "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European convention on human rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 570-573.

Er kan geconcludeerd worden dat zowel in strafrechtelijk als in burgerrechtelijke geschillen de invoering van een forfaitaire bijdrage, voor de aanwijzing van een advocaat of advocatenvennootschap en voor het opstarten van een procedure, een schending uitmaakt van artikel 6 EVRM. Bovendien zal dit ook een extra werklast voor het BJB met zich meebrengen.

Een toets aan artikel 47 Handvest en artikel 14 BUPO leidt niet tot bijkomende opmerkingen.

5.1.1.2 Resolutie 67/187 van de Algemene vergadering van de VN

Resolutie 67/187 betreffende de "Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems"³⁸⁰ is enkel van belang in strafrechtelijke aangelegenheden. De Belgische regelgeving inzake juridische tweedelijnsbijstand maakt echter geen onderscheid tussen strafrechtelijke en burgerrechtelijke aangelegenheden, waardoor de invoering van een financiële bijdrage in het algemeen getoetst kan worden aan resolutie 67/187.

Staten moeten verzekeren dat iedereen die gearresteerd, verdacht of beschuldigd wordt van een crimineel feit of het risico loopt op een gevangenisstraf, in alle fases recht heeft op rechtshulp, dit geldt eveneens voor kinderen, getuigen en slachtoffers. Kosteloze bijstand moet worden verstrekt indien de rechtzoekende over onvoldoende financiële middelen beschikt en indien het belang van de rechtspraak dit rechtvaardigt, bijvoorbeeld bij hoogdringendheid of ingewikkelde procedures³⁸¹. Op de wet betreffende de juridische bijstand³⁸² kan altijd een beroep worden gedaan in strafrechtelijke aangelegenheden. Tevens kan verwezen worden naar de Salduz-wet³⁸³. Op grond van de Salduz-wet heeft een persoon wiens vrijheid wordt beroofd of die verdacht wordt van een strafbaar feit reeds vóór het eerste verhoor recht op een vertrouwelijk overleg, met een advocaat naar keuze of met een toegewezen advocaat³⁸⁴⁻³⁸⁵. Er zal slechts voorzien worden in kosteloze bijstand indien de te ondervragen persoon over onvoldoende inkomsten beschikt, overeenkomstig de regels inzake tweedelijnsbijstand. In België wordt er voornamelijk rekening gehouden met de financiële middelen bij het toekennen van bijstand en vertegenwoordiging, maar niet met de belangen van de rechtspraak. Toch kan hiervoor in bepaalde mate verwezen worden naar het KB van 18 december 2003³⁸⁶. Dit KB voorziet in een vermoeden van onvermogen voor gedetineerden en personen tegen wie een bevel tot aanhouding met het oog op onmiddellijke verschijning is uitgevaardigd. De resolutie wordt in dit rechtswetenschappelijk werk enkel getoetst aan de juridische tweedelijnsbijstand, doch de ruime definitie die de resolutie aanneemt inzake rechtshulp mag niet uit het oog verloren worden.

³⁸⁰ Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/187* (2012).

³⁸¹ A. Introduction 2. Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/187* (2012).

³⁸² *BS* 22 december 1998.

³⁸³ *BS* 5 september 2011.

³⁸⁴ Een advocaat wordt toegewezen in geval de feiten die ten laste kunnen worden gelegd een misdrijf betreffen waarvan de straf aanleiding kan geven tot het verlenen van een bevel tot aanhouding, met uitzondering van de in artikel 138.

³⁸⁵ Art. 2, § 2, °3 en 4 Salduz-wet.

³⁸⁶ Art. 1, § 2 KB 18 december 2003, *BS* 24 december 2003 en art. 216quinquies Sv.

Dezelfde gevolgtrekking als onder artikel 6 EVRM kan m.b.t. de resolutie doorgetrokken worden. Het opleggen van een forfaitaire bijdrage per aanstelling en per procedure waarin de rechtzoekende vertegenwoordigd wordt, vormt een eventuele beperking op het recht op rechtshulp. Het invoeren van een bijdrage zou in de gevallen waarin de rechtspraak kosteloze bijstand vereist, kunnen leiden tot een schending van de resolutie. Vooraleer tot een definitieve schending besloten kan worden, zullen eerst de vrijstellingen en de nadere toepassingsregels uitgewerkt moeten worden.

5.1.1.3 Aanbeveling 78(8) inzake rechtshulp en advies

Volgens aanbeveling 78(8) van het Comité van Ministers moet rechtshulp beschikbaar zijn, ook indien een rechtzoekende zelf een deel van de kosten kan betalen. Indien een rechtzoekende zelf over voldoende financiële middelen beschikt, mag van hem een bijdrage gevorderd worden. Dit bedrag moet wel betaald kunnen worden door de begunstigde zonder al te veel ongemak.

In de huidige regelgeving wordt onder de toekenning van gedeeltelijke kosteloze bijstand reeds een soort bijdrage gevorderd van de begunstigde. De geplande invoering van een forfaitaire bijdrage voor de aanwijzing van een advocaat of advocatenvennootschap en voor de vertegenwoordiging in een procedure, wordt bijgevolg niet verboden door aanbeveling 78(8). De aanbeveling bevat wel expliciet de vermelding dat de begunstigde van juridische bijstand dit bedrag zonder ongemak moet kunnen betalen. De juridische tweedelijnsbijstand wordt afhankelijk gesteld van inkomstengrenzen, waardoor er rekening gehouden wordt met eventuele financiële moeilijkheden. De forfaitaire bijdrage die de minister wil invoeren, lijkt echter geen rekening te houden met de financiële situatie van een begunstigde. Zoals reeds eerder vermeld, is het mogelijk dat hieraan tegemoet gekomen wordt door de nadere uitwerking van de regels door de Koning. Dit werpt dan onvermijdelijk een vraag op, naar, de overeenstemming met het legaliteitsbeginsel³⁸⁷.

5.1.2 Verenigbaarheid met nationale bronnen

5.1.2.1 Standstill-beginsel

Het standstill-beginsel zoals vervat in artikel 23 Gw. impliceert een verbod voor de overheid om de bestaande rechtsbescherming aanzienlijk te verminderen zonder redenen van algemeen belang. Voor de invoering van een financiële bijdrage lijkt een toetsing aan het standstill-beginsel aangewezen. De minister spreekt over een symbolische forfaitaire bijdrage voor de aanstelling van een advocaat of advocatenvennootschap en voor de vertegenwoordiging in een procedure. De voorstellen spreken over een bedrag van 10,00 euro per aanwijzing en 20,00 tot 30,00 euro per procedure.

³⁸⁷ Uit artikel 23 Gw. kan de aanwezigheid van het legaliteitsbeginsel worden afgeleid. Het tweede lid van artikel 23 bepaalt immers dat "de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel" de economische, sociale en culturele rechten waarborgen.

Deze bijdragen mogen geen aanzienlijke achteruitgang van rechtsbescherming inhouden in vergelijking met de huidige regelgeving, zoals terug te vinden in artikel 508/1 tot 508/25 Ger.W.. Zoals de Raad van State in haar advies opmerkt, is een sluitende toetsing onmogelijk aangezien de juiste contouren van het systeem nog onduidelijk zijn³⁸⁸. Het gebruik van algemene en vage bewoordingen is meteen ook één van de opvallendste kenmerken van het voorontwerp van wet. Het voorontwerp van wet bepaalt dat de Koning de vrijstellingen van betaling zal bepalen, waardoor hier nog niets concreet over gezegd kan worden. In geen geval mag het opleggen van financiële bijdragen tot gevolg hebben dat de personen die geheel niet in machte zijn om een bijdrage te betalen, op die manier de toegang tot de rechter wordt ontzegd. Opnieuw kan hier verwezen worden naar de mondelinge uiteenzetting van de minister van Justitie tijdens een vergadering van de Commissie voor Justitie van de Kamer, waarbij gewezen wordt op het handhaven van het recht op toegang tot de rechter³⁸⁹. Aan de andere kant is hierover niets terug te vinden in het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

Met het oog op de forfaitaire bijdragen, kan er geconcludeerd worden dat het om meer dan loutere symbolische bijdragen gaat, aangezien er al snel sprake is van een bijdrage van 30,00 of 40,00 euro. Personen die recht hebben op volledige kosteloze bijstand en geheel niet in machte zijn om de extra bijdrage te betalen, zullen belemmerd worden in hun recht op toegang tot de rechter.

Het is de wetgever niet verboden om te raken aan de bijzondere regels inzake het recht op juridische bijstand. De wetgever behoudt immers een beleidsvrijheid mits afdoende verantwoording³⁹⁰. De enige motivering die naar voren wordt gebracht door de minister is dat de bijdragen ervoor moeten zorgen dat overconsumptie vermeden wordt en een kwaliteitsvolle rechtshulp garanderen³⁹¹. Dit werpt automatisch de vraag op of de vordering van een financiële bijdrage wel een gepast middel is om de problemen aan te pakken. Een geschiktere oplossing kan gevonden worden in de controle- en sanctiemechanismen, mede door de bevoegdheid van het BJB om kennelijk ongegronde aanvragen af te wijzen.

In het kader van de concrete situatie zoals hij nu voorligt, is de invoering van een financiële bijdrage een schending van het standstill-beginsel zoals vervat in artikel 23 Gw..

³⁸⁸ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

³⁸⁹ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van de heer Christian Brotcorne over de hervorming van de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 2 mei 2013, nr. P1732, 35-36.

³⁹⁰ G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 150-152 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 614-617.

³⁹¹ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

5.1.2.2 Legaliteitsbeginsel

Zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State hebben uit het tweede lid van artikel 23 Gw. de aanwezigheid van een verzwakt legaliteitsbeginsel afgeleid. Aangezien artikel 23 Gw. een voorbehouden aangelegenheid uitmaakt, komt het de wetgever toe om de rechten uit het artikel te waarborgen. Dit gebeurde door de invoering van de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand³⁹². De wetgever mag aan de Koning bepaalde machtigingen verlenen, voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de wetgever is aangegeven³⁹³. Essentiële elementen mogen ook gedelegeerd worden, zolang de wetgever het onderwerp van de maatregelen aangeeft³⁹⁴. In het voorontwerp van wet worden echter aan de minister i.p.v. aan de Koning bevoegdheden toegekend.

Eerst moet worden onderzocht of de wetgever niet te veel bevoegdheden aan de uitvoerende macht heeft toegekend. Het nieuwe artikel 508/17 Ger.W. zal enkel bepalen dat er een financiële bijdrage betaald moet worden aan het BJB en in welke gevallen. De wetgever bepaalt dus enerzijds enkel heel algemeen in welke drie gevallen een bijdrage betaald moet worden en anderzijds in welk geval een bijdrage terugbetaald wordt. Bijgevolg wordt aan de uitvoerende macht in het nieuwe artikel een overvloed aan bevoegdheden toegekend, zoals het bepalen van de bijdragen, de toepassingsregels, de vrijstellingen van betaling, evenals wat onder 'procedure' verstaan moet worden. De wetgever lijkt het onderwerp te kort uiteengezet te hebben. De criteria die in acht genomen zullen worden bij het bepalen van de financiële bijdrage of bij het bepalen wat onder procedure verstaan moet worden en een eventuele algemene uitzondering hadden door de wetgever ruimer uitgewerkt mogen worden. Deze werkwijze in het voorontwerp van wet is in strijd met het legaliteitsbeginsel. De wetgever moet de onnauwkeurigheden en onvoldoende omstandige beleidskeuzes zelf wegwerken, i.p.v. door machtigingen aan de uitvoerende macht.

Een tweede aspect dat dient te worden onderzocht, is de delegatie van bevoegdheden aan de minister. De Koning heeft krachtens artikel 105 en 108 Gw. een verordeningsbevoegdheid, dit is de bevoegdheid tot het opstellen van nadere regels³⁹⁵. Het is per slot van rekening praktisch onmogelijk om in een wet reeds alle aspecten uitvoerig uit te werken. De machtigingen aan de Koning in het voorontwerp zijn toegelaten. De Koning kan op zijn beurt eveneens bevoegdheden delegeren aan een minister, maar een rechtstreekse delegatie aan een minister komt neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief van de Koning. Aan de minister kunnen slechts rechtstreeks bevoegdheden worden toegekend, indien er objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden rechtvaardigen³⁹⁶. Zulke redenen kunnen echter niet worden teruggevonden. De ruime delegaties die aan de minister van Justitie worden toegekend door het voorontwerp van wet lijken dan ook strijdig met de Grondwet.

³⁹² BS 22 december 1998.

³⁹³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, GwH 30 september 2009, nr. 149/2009 en GwH 22 december 2010, nr. 151/2010.

³⁹⁴ H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP* 2011, 334-364.

³⁹⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 750-752.

³⁹⁶ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

5.2 Advocaten-stagiairs

5.2.1 Verenigbaarheid met rechtspraak van het EHRM

Het voorontwerp van wet zal elke advocaat-stagiair in de toekomst verplichten om minimum vijf pro deo zaken te behandelen. Na de goedkeuring van het voorontwerp van wet in de Ministerraad op 3 mei 2013, heeft de minister van Justitie in een vergadering van de Commissie voor Justitie van de Kamer op 7 mei 2013 hierop een nuancering aangebracht. De OVB en de OBFV hebben voorgesteld om één dossier per advocaat-stagiair te verplichten i.p.v. vijf dossiers. De minister heeft op deze vergadering beloofd om dit te bestuderen, aangezien dit eventueel een betere oplossing kan vormen³⁹⁷. Voor de behandeling van de vijf dossiers, zoals vermeld in het voorontwerp, zal er niet voorzien worden in een vergoeding. Volgens de minister zorgt deze verplichting ervoor dat een praktisch luik verwerkt wordt in de stage. De behandeling van deze vijf dossiers heeft tot doel de vorming van de stagiair te verbeteren en komt de praktische opleiding ten goede. Het eigenaardige is dat de minister foutief verwijst naar het feit dat advocaten-stagiairs onder het huidige recht geen specifieke betaling genieten³⁹⁸. Nochtans kunnen advocaten-stagiairs ook onder het huidige recht verplicht worden dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand te behartigen, waarbij deze taken de stage en de praktische opleiding evenzeer ten goede komen. Het enige verschil situeert zich in het bezoldigend karakter. Deze automatische insteek is echter niet voldoende om tot een besluit te komen.

De Raad van State verwijst in haar advies naar het arrest *Van der Musselle tegen België*³⁹⁹. Er moet vooraleerst worden opgemerkt dat dit arrest zich situeert in het Belgisch systeem van toepassing voor de wet van 23 november 1998⁴⁰⁰. In deze tijd werden advocaten-stagiairs zelden vergoed en werden hun kosten zelden terugbetaald door de staat, als zij kosteloze bijstand verleenden⁴⁰¹. In het arrest *Van der Musselle* gaat het Hof na of de taak van de advocaat-stagiair in kwestie, om zonder enige vergoeding of schadeloosstelling een dossier inzake tweedelijnsbijstand te behartigen, verplichte arbeid uitmaakt. Artikel 4 EVRM verbiedt immers 'dwangarbeid' en 'verplichte arbeid'. Van verplichte arbeid is sprake indien de volgende voorwaarden vervuld zijn: (i) de dreiging van een sanctie (ii) het gebrek aan instemming om de arbeid te verrichten en (iii) het onrechtvaardig karakter van de verplichting in kwestie. In het arrest besloot het Hof dat er van discriminatie t.o.v. andere beroepen geen sprake was, omwille van het eigen karakter van het beroep van advocaat. Het niet volbrengen van de verplichting om pro deo zaken te behartigen kon wel degelijk gevolgen hebben voor een advocaat-stagiair. Met betrekking tot de toestemming erkende het Hof dat de stagiair op voorhand op de hoogte was van de verplichtingen die op hem zouden rusten, maar dat dit niet voldoende was om van een instemming te kunnen spreken. Er moest worden onderzocht of de last die op stagiairs gelegd werd, niet onredelijk was. Het Hof besloot dat een bepaalde

³⁹⁷ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

³⁹⁸ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

³⁹⁹ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

⁴⁰⁰ BS 22 december 1998.

⁴⁰¹ S. GIBENS, "Legal aid in Belgium: the absence of a tradition?", *International journal of the legal profession* 2006, 13:1, 10-11.

hoeveelheid maatschappelijke dienstverlening van advocaten gevraagd kon worden, zolang dit niet onredelijk was. In casu was er geen sprake van onredelijkheid. Dit gezien het behartigen van pro deo zaken binnen de normale activiteiten van een advocaat-stagiair viel. Een vergoedende factor te vinden was in de voordelen die het beroep bood en de diensten de opleiding van de stagiair ten goede kwamen⁴⁰².

De taak voor advocaten-stagiairs om vijf dossiers inzake tweedelijnsbijstand te behartigen wordt ingeschreven in de wet en vormt een wettelijke verplichting. De concrete sancties op het niet naleven van deze verplichting zijn echter nog onduidelijk. Toch kan aangenomen worden dat het niet vervullen van deze verplichting gevolgen zal hebben m.b.t. het succesvol volbrengen van de stage en bijgevolg om het beroep van advocaat te kunnen uitoefenen. Om ingeschreven te worden op het tableau van de Orde moet drie jaar stage worden verricht, dit blijkt uit artikel 434 Ger.W.. Het niet volbrengen van de vijf dossiers inzake tweedelijnsbijstand heeft dus wel degelijk gevolgen voor een advocaat-stagiair.

Met betrekking tot de toestemming kan de redenering van het Hof in *Van der Mussele* overgenomen worden. De stagiairs zijn op voorhand op de hoogte van de verplichtingen die op hen rusten, maar dit is niet voldoende om van een instemming te kunnen spreken. Bijgevolg moet worden onderzocht of de last die op advocaten-stagiairs wordt gelegd niet buitensporig of onevenredig is. Het verlenen van tweedelijnsbijstand valt binnen het normale werkgebied van een advocaat. Toch moet er rekening gehouden worden met een vergoedende factor, dit kan immers bijdragen in het bepalen van wat redelijk is in een normale gang van zaken. Een vergoedende factor kan gevonden worden in het beroep zelf en in de opleiding die de stagiair geniet⁴⁰³. De stagiair krijgt tevens de mogelijkheid om zijn ervaring, reputatie en persoonlijke vorming uit te breiden. Dit zijn ook de argumenten die minister TURTELBOOM aanhaalt⁴⁰⁴. In de zaak *Van der Mussele* werden een vijftigtal tweedelijnsdossiers die de advocaat diende te behandelen in drie jaar niet onevenredig bevonden. Hij beschikte immers nog over voldoende tijd om vergoedende dossiers te behandelen. Volgens het Hof kan een bepaalde hoeveelheid aan maatschappelijke dienstverlening gevraagd worden. De bijkomende verplichting die de minister van Justitie op advocaten-stagiairs wil leggen, lijkt te voldoen aan de toets met het hierboven uiteengezette arrest van het EHRM.

Toch kan er op een gebrek aan meerwaarde voor de stagiairs zelf gewezen worden, aangezien zij nu ook reeds dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand dienen te behartigen. Het feit dat er nu vijf dossiers onbezoldigd worden behandeld, geeft volgens mij geen meerwaarde aan hun opleiding in vergelijking met de huidige situatie.

⁴⁰² EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80, *Van der Mussele*/België.

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr.17602 en 17804, 6-10.

5.2.2 Verenigbaarheid met aanbeveling (78)8 inzake juridische bijstand en advies

Artikel 5 laatste lid van aanbeveling (78)8 van het Comité van Ministers vermeldt dat een persoon die aangewezen wordt om bijstand te verlenen, recht heeft op een voldoende en toereikende vergoeding⁴⁰⁵. Advocaten-stagiairs krijgen echter geen vergoedingen voor het behandelen van hun eerste vijf dossiers in het kader van juridische tweedelijnsbijstand. De behandeling van vijf dossiers inzake juridische tweedelijnsbijstand kan gezien worden als een onderdeel van de stage van de advocaat-stagiair. Hierdoor kan verantwoord worden dat de toereikende vergoeding te vinden is in de opleiding, bijstand en begeleiding die een advocaat-stagiair tijdens zijn stage geniet. Doch blijft er dan een probleem met de autonomie van de advocatuur. Het komt niet de wetgever, maar elke Orde toe om hierover beslissingen te nemen.

5.2.3 Verenigbaarheid met nationale bronnen

5.2.3.1 Autonomie van de advocatuur

Hoewel er op internationaal niveau weinig bezwaren zijn tegen het voorstel om advocaten-stagiairs vijf dossiers inzake tweedelijnsbijstand te laten behartigen, gaan op nationaal niveau andere stemmen op.

De advocatuur is een vrij beroep en elke Orde⁴⁰⁶ is zelf bevoegd voor de stage, de beroepsopleiding van haar advocaten-stagiairs en de vorming van alle advocaten van de balies die er deel van uitmaken⁴⁰⁷. Hiertoe stellen de Ordes passende reglementen vast⁴⁰⁸, zoals bijvoorbeeld het reglement betreffende de stage en het reglement betreffende de beroepsopleiding van de OVB⁴⁰⁹. Op basis van het voorgaande wordt de institutionele autonomie van de advocatuur gewaarborgd. De verplichting die het voorontwerp oplegt aan advocaten-stagiairs om vijf dossiers inzake tweedelijnsbijstand kosteloos te behartigen, schendt dan ook de autonomie van de advocatuur⁴¹⁰.

Zowel door de OVB, als in de Commissie voor Justitie van de Kamer wordt meermaals een merkwaardige vergelijking gemaakt⁴¹¹. Waarom kan er in de advocatuur gratis arbeid geëist worden? Men vraagt aan geneesheren toch ook niet om gratis patiënten te behandelen of aan notarissen om personen kosteloos te helpen! Het lijkt erop dat er besparingen worden doorgevoerd, op kosten van de allerjongsten en de economisch zwakste binnen de advocatuur.

⁴⁰⁵ Art. 5 Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.

⁴⁰⁶ De Orde van Vlaamse balies en de Ordre des barreaux francophones et germanophone.

⁴⁰⁷ Art. 495, eerste lid Ger.W.

⁴⁰⁸ Art. 496, eerste lid Ger.W.

⁴⁰⁹ Reglement betreffende de stage van 7 mei 2008, *BS* 28 mei 2008 en reglement betreffende de beroepsopleiding van 25 maart 2009, *BS* 17 april 2009.

⁴¹⁰ OBF, "Aide juridique : le gouvernement veut-il tuer l'aide juridique ?", persbericht, 29 april 2013, www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf.

⁴¹¹ Vraag om uitleg van de heer Christian Brotcorne aan mevrouw Annemie Turtelboom over de hervorming van de juridische bijstand, *Hand.* Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013, nr. P1732, 2 mei 2013, 36-37 en OVB, "Hervorming pro Deo: klassejustitie loert om de hoek", persbericht, 29 april 2013, www.advocaat.be/UserFiles/PressItems/OVB-persbericht%20hervorming%20pro%20Deo%2029%2004%2013.pdf.

5.2.3.2 Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen advocaten en advocaten-stagiairs noodzaakt een toets aan het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie⁴¹². Het Grondwettelijk Hof omschrijft het gelijkheidsbeginsel als: *"De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel"*⁴¹³.

Eerst moet nagegaan worden als er sprake is van een verschil in behandeling tussen vergelijkbare categorieën. Advocaten en advocaten-stagiairs zijn vergelijkbare categorieën. Ten tweede moet het verschil in behandeling een wettig doel nastreven, dat dient ter verantwoording van het onderscheid. De minister van Justitie verantwoordt de nieuwe verplichting van advocaten-stagiairs door een terugkoppeling aan de opleiding. Advocaten-stagiairs moeten immers een zo leerrijk mogelijke beroepsopleiding genieten. Het onderscheid dat gemaakt wordt, zou bijkomend moeten toelaten dat het gestelde doel wordt bereikt. Vervolgens moet het onderscheid een objectief karakter vertonen, steunend op feitelijke en vanzelfsprekende vaststellingen. Tot dusver doorstaat het gemaakte onderscheid de gelijkheidstoets. Ten slotte moeten de aangewende middelen in een evenredige verhouding staan met het beoogde doel⁴¹⁴. Dit houdt in de beperkingen niet verder mogen gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Hier kan er een probleem waargenomen worden, aangezien ook onder de huidige regelgeving advocaten-stagiairs reeds dossiers inzake tweedelijnsbijstand behartigen. Stagiairs hebben momenteel recht op een vergoeding voor de behandeling van deze dossiers en toch komt dit de opleiding van de stagiairs evenzeer ten goede. Er kan bijgevolg geconcludeerd worden dat de bijkomende verplichting die op advocaten-stagiairs wordt gelegd, de grondwettelijke gelijkheidstoets niet doorstaat.

5.3 Controle- en sanctiemogelijkheden

Het verbeteren en bevorderen van de controle- en sanctiemogelijkheden op de verleende prestaties van de tweedelijnsbijstand is belangrijk. Het EVRM herhaalt immers bij elke toetsing met het eerste lid van artikel 6, dat het recht op toegang tot de rechter effectief en praktisch moet worden gewaarborgd en niet louter theoretisch mag zijn⁴¹⁵.

⁴¹² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 334-345.

⁴¹³ Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/97 en GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013.

⁴¹⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 334-345.

⁴¹⁵ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey/Ierland.

5.3.1 Meer controle- en sanctiemogelijkheden

De geplande hervorming voert extra controle- en sanctiemechanismen in voor elke Orde van Advocaten, zoals een controle op de doeltreffendheid van de prestaties en op regelmatigheid van de ondernomen stappen. Hierboven zijn er ook tuchtrechtelijke vervolgingen ingeval van tekortkomingen tegen de advocaat mogelijk. Deze mogelijkheid kan niet duidelijk uit het huidige artikel 508/8 Ger.W. afgeleid worden. Een dergelijke uitbreiding van de controle- en sanctiemogelijkheden kan de kwaliteit van de verleende tweedelijnsbijstand en van het recht op juridische bijstand enkel ten goede komen.

Een duidelijke verbetering is ook te vinden in de opvulling van de leemte die reeds bestaat bij de mogelijkheid om een advocaat van de lijst te schrappen. De procedure en gevolgen van een eventuele schrapping zullen veel duidelijker geregeld worden. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen een schorsing en schrapping, waaraan een tijdsperiode wordt gekoppeld voor een nieuwe inschrijving. De handhaving van een advocaat of advocatenvennootschap kan ook afhankelijk gesteld worden van voorwaarden.

Er kan geconcludeerd worden dat de uitbreiding van de controle- en sanctiemogelijkheden voor de Orde van Advocaten een vooruitgang is voor de rechtszekerheid van de begunstigde van de tweedelijnsbijstand.

5.3.2 Legaliteitsbeginsel

Ter uitwerking van de nieuwe controle- en sanctiemogelijkheden zal de minister van Justitie de bevoegdheid toegekend krijgen om de nadere regels hieromtrent uit te werken⁴¹⁶. Specifiek zal de minister de nadere regels omtrent het toezicht op de doeltreffendheid en kwaliteit van de verstrekte prestaties en de regelmatigheid van de te ondernemen stappen bepalen.

In het voorontwerp van wet wordt het onderwerp van de controlemogelijkheden uitgewerkt. De bevoegdheid tot het uitwerken van nadere regels m.b.t. deze extra controlemogelijkheden mogen aan de Koning toekomen. Een probleem situeert zich echter in het feit dat niet aan de Koning, maar aan een minister rechtstreeks deze bevoegdheid wordt toegekend. Zoals eerder uiteengezet vormt dit een schending van de verordenende bevoegdheid van de Koning.

5.3.3 Bevoegdheden weggelegd voor de minister van Justitie

Aangaande de beëindigingsgronden verandert er niet zoveel, doch zal de situatie dat de begunstigde nooit heeft voldaan aan de voorwaarden om tweedelijnsbijstand te genieten, expliciet worden opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek. Een grotere vernieuwing betreffende de beëindigingsgronden, zijn de bevoegdheden die aan de minister toegekend worden.

⁴¹⁶ Art. 7 voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*.

De minister van Justitie zal op de hoogte gebracht worden van alle nuttige informatie betreffende de aanvragen tot juridische bijstand die werden toegekend. De minister zal zelf de nuttige informatie hieromtrent bepalen. Ingeval de minister vaststelt dat een begunstigde niet voldeed of niet langer voldoet aan de toekenningsvoorwaarden, kan dit ter kennis worden gebracht van het BJB. Het voordeel is dat nu niet meer enkel een advocaat een verzoek tot beëindiging kan instellen, maar eveneens de Minister van Justitie. De Ordes en specifiek de advocaten zijn de meest aangewezen personen, om een beoordeling van de situatie door te voeren. Toch kan dit voorstel ook voordelen opleveren. Indien de minister van Justitie nauw zou samenwerken met andere Federale Overheidsdiensten, zoals FOD Financiën, zou dit kunnen leiden tot een betere controle van de toelatingsvoorwaarden⁴¹⁷.

Een bijkomende vernieuwing die wordt ingeschreven, is het vermoeden van instemming indien de begunstigde niet binnen de voorgeschreven termijn zijn opmerkingen overmaakt m.b.t. de beëindiging van zijn bijstand. Deze mogelijkheid kan tijdbesparend werken. Het valt echter te betreuren dat er nog steeds geen mogelijkheid tot beroep wordt voorzien voor de advocaat, indien het BJB beslist een verzoek tot beëindiging niet in te willigen⁴¹⁸.

5.4 Weerlegbaar vermoeden van onvermogen

Juridische tweedelijnsbijstand wordt niet enkel toegekend aan personen die onvermogen zijn en dit kunnen bewijzen, maar tevens aan de met hen gelijkgestelde personen. Het KB van 18 december 2003⁴¹⁹ vermeldt een aantal categorieën van personen wiens inkomens vermoed worden ontoereikend te zijn. Volgens het KB kan dit wettelijk vermoeden weerlegd worden.

Het voorontwerp van wet beoogt het vermoeden van onvermogen voor bepaalde categorieën van justitiabelen voortaan weerlegbaar te maken, door de bewoordingen 'behoudens tegenbewijs' aan artikel 508/13 lid 1 Ger.W. toe te voegen. De hervorming voegt op dit vlak geen grote vernieuwing in, aangezien dit weerlegbaar vermoeden reeds bestond. Wel wordt dit weerlegbaar vermoeden nu ingevoerd in artikel 508/13 lid Ger.W., waardoor geen problemen meer kunnen rijzen m.b.t. het legaliteitsbeginsel en dus een eventuele bevoegdheidsoverschrijding van de Koning.

5.5 Pro bono systeem van advocatenvennootschappen

Het feit dat nu ook advocatenvennootschappen zich kunnen inzetten voor juridische bijstand kan enkel maar toegejuicht worden. De vennootschap zal een aantal toegekende dossiers behandelen, evenredig met het aantal advocaten waaruit de vennootschap bestaat. Dit op grond van een door de minister bepaalde verdeelsleutel. De geassocieerde advocaten zullen de prestaties verrichten waartoe de advocatenvennootschappen zich engageren. Via de advocatenvennootschappen kunnen meer advocaten ingezet worden voor dossiers inzake tweedelijnsbijstand, indien deze advocaten

⁴¹⁷ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

⁴¹⁸ S. GIBENS, *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 153-154.

⁴¹⁹ BS 24 december 2003.

zich individueel niet zouden inschrijven om juridische bijstand te verlenen. Toch rijzen er ook twijfels bij een preciezere lezing van het nieuw artikel 446bis Ger.W.. De prestaties inzake juridische bijstand worden verricht door de advocaten die geassocieerd zijn met de vennootschap. Zij zullen deze prestaties verrichten in naam en voor rekening van de advocatenvennootschap. De advocaten in kwestie zullen bijgevolg geen aanspraak maken op enige vergoeding. De enige vorm van compensatie bestaat uit de toekenning van een label aan de vennootschap. Met dit label kunnen zij zich een bepaald imago aanmeten. Het blijft echter de vraag wie welk belang aan dit imago hecht? Welke meerwaarde dit logo heeft voor de tweedelijnsbijstand? De OVB ziet het eerder als een vorm van gratis werken in ruil voor reclame. Dit kan op haar beurt zorgen voor ongezonde concurrentie⁴²⁰.

5.5.1 Legaliteitsbeginsel

Met betrekking tot deze nieuwe mogelijkheid voor advocatenvennootschappen worden opnieuw gedelegeerde bevoegdheden aan de minister van Justitie toegekend. De wetgever bepaalt enkel dat er een label aan advocatenvennootschappen, die zich inzetten voor de tweedelijnsbijstand, kan worden toegekend. De bevoegdheid om de nadere regels uit te werken omtrent de vorm, de voorwaarden, de handhaving, de publiciteit en het gebruik van een dergelijk label worden aan de minister toegekend.

Hier kunnen dezelfde twee problemen m.b.t. het legaliteitsbeginsel waargenomen worden als bij de invoering van een financiële bijdrage. De wetgever mag aan de Koning bepaalde machtigingen verlenen, voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de wetgever is aangegeven⁴²¹. Opnieuw worden er te veel bevoegdheden aan de uitvoerende macht toegekend. De wetgever heeft enkel algemeen verwoord dat een advocatenvennootschap, die zich inzet voor de juridische tweedelijnsbijstand, aanspraak maakt op een label. Door de nadere regels omtrent de vorm, de voorwaarden, de handhaving, de publiciteit en het gebruik van een dergelijk label over te laten aan de minister, wordt de indruk gewekt dat de wetgever onvoldoende omstandige beleidskeuzes wil verfijnen en opvangen. Dit mag echter niet de bedoeling zijn bij het delegeren van machtigingen aan de Koning.

Het voorontwerp van wet verleent bijkomend machtigingen aan een minister, hoewel de verordenende bevoegdheid bij de Koning berust⁴²². De wetgever mag echter op normatief vlak geen rechtstreekse delegaties toekennen aan een minister, enkel de Koning mag dit doen binnen de grenzen van zijn bevoegdheden. De federale uitvoerende macht berust immers bij de Koning en niet bij een minister⁴²³. Objectieve redenen om in een uitzondering te voorzien zijn niet van toepassing.

⁴²⁰ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

⁴²¹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, GwH 18 december 2008, nr. 182/2008 en GwH 22 december 2010, nr. 151/2010.

⁴²² Art. 105 en 108 Gw.

⁴²³ Art. 37 Gw.

5.5.2 Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

Op grond van de grondwettelijke regels van de gelijkheid en niet-discriminatie vervat in artikel 10 en 11 Gw. kan een vergelijking gemaakt worden tussen enerzijds advocaten die tweedelijnsbijstand verlenen in naam van hun advocatenvereniging en anderzijds zij die deze prestaties individueel verrichten. De advocaten die geassocieerd zijn met een advocatenvereniging zullen de dossiers inzake tweedelijnsbijstand behartigen, maar krijgen hiervoor geen enkele vergoeding. Terwijl indien advocaten zich persoonlijk inschrijven op de lijst en op deze manier dossiers inzake tweedelijnsbijstand behartigen, zij recht hebben op een vergoeding van de Staat op grond van het puntensysteem. Verschil in behandeling is toegelaten, mits het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording omvat. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel⁴²⁴.

Ten eerste kan worden besloten dat er sprake is van een verschil in behandeling tussen vergelijkbare categorieën. Het verschil in behandeling moet vervolgens een wettig doel nastreven. De toekenning van een label is afgeleid uit een systeem dat reeds toegepast wordt in Groot-Brittannië. Door het verkrijgen van een label kunnen kantoren zich een bepaald imago aanmeten, waarbij hun cliënten op de hoogte worden gebracht van het feit dat het kantoor kosteloze juridische bijstand verleent. In Groot-Brittannië bestaat er de "specialist quality mark", dit is een label voor verleners van juridische diensten om de kwaliteit ervan te verzekeren⁴²⁵. Het is nog onduidelijk of het label dat toegekend wordt aan advocatenverenigingen enige invloed zal hebben op de kwaliteit van hun prestaties, aangezien de wet enkel stelt dat verenigingen die zich inschrijven om tweedelijnsbijstand te verrichten, een label krijgen. Momenteel kan dan ook enkel besloten worden dat het label louter een impuls aan het imago van een advocatenkantoor kan geven. Hoewel het verbeteren van het imago en de naam van een kantoor ook voordelig is voor de advocaten geassocieerd met dit kantoor, kan hier niet meteen een wettig doel aan gekoppeld worden. Er kan bijgevolg vanuit gegaan worden dat het onderscheid niet rechtvaardig is.

5.6 Recuperatie van honoraria

5.6.1 Vergelijking met de bestaande mogelijkheid tot terugvordering door de staat

Het voorstel betreffende de mogelijkheid tot recuperatie van het honoraria en de kosten van een advocaat, is in bepaalde mate aanwezig in de huidige regelgeving. De staat beschikt reeds over de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden de vergoeding die zij betaald heeft aan de advocaat, voor zijn prestaties in het kader van de tweedelijnsbijstand, terug te vorderen van de begunstigde⁴²⁶.

⁴²⁴ Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/97 en GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013.

⁴²⁵ LEGAL AID AGENCY, "quality marks", internet, 20 juni 2013, (www.justice.gov.uk/legal-aid/quality-assurance/quality-mark).

⁴²⁶ Art. 508/20, § 1 Ger.W.

De huidige regelgeving geeft de staat de mogelijkheid om de betaalde vergoeding aan een advocaat terug te vorderen, indien de begunstigde dermate voordeel heeft gehaald uit de bijstand. Waarbij de bijstand in de eerste plaats niet was verkregen, als het verkregen voordeel reeds bij het begin aanwezig was⁴²⁷. Deze situatie vertoont grote gelijkenissen met de voorgestelde hervorming waarbij een recuperatie van het honoraria van de advocaat mogelijk is, indien de begunstigde door het optreden van de advocaat in staat is gesteld om geldsommen te ontvangen andere dan die welke voor het levensonderhoud zijn bestemd, waardoor hij het honoraria zelf kan betalen.

Een absolute analogie met artikel 508/20 Ger.W. is de geplande hervorming desondanks niet. Het nieuwe artikel kent het BJB de bevoegdheid toe om te oordelen over de concrete situatie, waarbij de advocaat gemachtigd kan worden om een deel van zijn honoraria in te houden of aan te rekenen. De huidige regelgeving kent dergelijke bevoegdheid toe aan de staat. Bijkomend zal het BJB erover waken dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het levensonderhoud van de begunstigde van de tweedelijnsbijstand. De staat zal echter bij het terugvorderen van de uitgekeerde honoraria geen rekening houden met het feit of de begunstigde deze geldsommen nodig heeft voor zijn levensonderhoud.

Het invoeren van deze nieuwe mogelijkheid tot recuperatie toont een verbetering te zijn. De mogelijkheid tot recuperatie van het honoraria wordt dichter bij de bron aangepakt. De advocaat die prestaties geleverd heeft en het BJB zijn immers beter geschikt om een gepaste beoordeling van de situatie door te voeren.

5.6.2 Standstill-beginsel

Begunstigden die momenteel aanspraak maken op volledige of gedeeltelijke kosteloze bijstand hebben recht op de sommen die zij met behulp van de bijstand van een advocaat verkregen hebben. Het is immers verboden voor advocaten om zich rechtstreeks te wenden tot de begunstigde van de tweedelijnsbijstand, met het oog op de betaling van hun honoraria en kosten⁴²⁸. Enkel de toegekende rechtsplegingsvergoeding kan door de advocaat geïnd worden. Een toets met het standstill-beginsel is aangewezen, omdat advocaten in de toekomst in bepaalde gevallen wel over de mogelijkheid zouden beschikken om hun honoraria van hun cliënt te innen.

Het standstill-beginsel impliceert een verbod voor de overheid om de bestaande rechtsbescherming te verminderen, waarbij de wetgever beschikt over een beleidsvrijheid. Een verminderde rechtsbescherming kan wel altijd verantwoord worden door redenen van algemeen belang⁴²⁹. De tweedelijnsbijstand is ingegeven om uitwerking te geven aan het sociaal grondrecht op juridische bijstand. Het recht op juridische bijstand is een fundamenteel recht ingegeven om de burger een menswaardig leven te verzekeren. Zowel de advocatuur als de overheid lieten verschillende malen naar voren komen dat er een oplossing gezocht moet worden voor de problemen inzake de juridische tweedelijnsbijstand. Vooral de stijging van de kosten en de daling van de vergoedingen voor advocaten zijn belangrijke pijnpunten. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat het verbeteren en stimuleren van de tweedelijnsbijstand een reden van algemeen belang is.

⁴²⁷ Art. 508/20, §1, 1° Ger.W.

⁴²⁸ Art. 508/9, § 2 Ger.W.

⁴²⁹ RvS 25 november 2011, nr. 216.494 en GwH 18 juli 2013, nr. 108/2013.

De nieuwe regeling is voordelig voor advocaten aangezien zij nu een deel van hun honoraria kunnen recupereren. Hoewel nog onduidelijk is hoe het BJB deze honoraria zal begroten, biedt dit vermoedelijk meer rechtszekerheid voor de verleners van de tweedelijnsbijstand. Het systeem bevordert ook de beschikbare middelen voor de tweedelijnsbijstand, aangezien de kostprijs van de bijstand ten laste komt van diegenen die de juridische bijstand genieten en bij machte zijn om de prestaties toch te vergoeden. Er wordt ook gedacht aan de begunstigden zelf, aangezien een recuperatie van de honoraria van een advocaat enkel mogelijk is als de verkregen bedragen niet voor het levensonderhoud zijn bestemd.

5.6.3 Legaliteitsbeginsel

De Koning zal de regels betreffende de berekening en de modaliteiten van de terugvordering van de kosten en honoraria van een advocaat uitwerken. Het is onmogelijk om in het Gerechtelijk Wetboek alle details m.b.t. de mogelijkheid tot recuperatie van de honoraria van een advocaat te regelen. De wetgever heeft duidelijk het onderwerp aangegeven. Voor de berekening lijkt het aangewezen om de Koning dit door middel van een koninklijk besluit nader te laten uitwerken. De modaliteiten van terugvordering had de wetgever wel mogen bepalen.

6. RESTERENDE PIJNPUNTEN

Het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand tracht door middel van verschillende nieuwe voorstellen, de juridische bijstand te verbeteren. De minister van Justitie heeft benadrukt dat ze nauw overleg pleegt met de vertegenwoordigers van beide Ordes, om tot een zo goed mogelijke hervorming te komen⁴³⁰. Desondanks ontbreken in het voorontwerp enkele belangrijke voorstellen. Voorstellen, die tevens door de OVB werden voorgesteld.

Een voorstel dat meermaals werd benadrukt, zowel in de Commissie voor Justitie van de Kamer als door de OVB, is het voorstel voor een nieuwe nomenclatuur. De nomenclatuur is een gepubliceerde lijst met punten die advocaten kunnen vragen voor hun prestaties verricht in het kader van tweedelijnsbijstand. Deze lijst bepaalt voor welke prestaties de advocaten recht hebben op punten en hoeveel punten. De waarde van één punt, zal aan de hand van het budget door de minister van Justitie jaarlijks worden vastgesteld. De tweedelijnsbijstand werkt momenteel met een gesloten portefeuille. Dit zorgt ervoor dat hoe harder advocaten werken, des te minder zij zullen verdienen. De tweedelijnsbijstand is gebaseerd op de vrijwilligheid van de advocatuur en deze vrijwilligheid moet net gestimuleerd worden. De mogelijkheid tot recuperatie van de honoraria is ingegeven om hieraan tegemoet te komen en is zeker een goede maatregel naar verbetering toe. Toch pleit de OVB bijkomend voor een nieuwe en vaste nomenclatuur uitgedrukt in uren. Per uur zou een minimale geïndexeerde vergoeding van 75,00 euro voorzien moeten worden. Als uitgangspunt wordt elk dossier geacht een aantal uren in beslag te nemen, maar bijkomende vergoedingen zijn mogelijk wanneer een dossier 30% meer tijd in beslag neemt⁴³¹. De OBFG pleit ook voor een meer evenwichtige nomenclatuur⁴³². Minister TURTELBOOM heeft enkel op een vraag tijdens de Commissie voor Justitie van de Kamer geantwoord dat het voorontwerp enkel de noodzakelijke wijzigingen bevat. Zo zal een herziening van de nomenclatuur later opgenomen worden in andere besluiten of instrumenten⁴³³. Tijdens de parlementaire voorbereidingen van de wet van 23 november 1998⁴³⁴ was er al sprake van het invoeren van een vaste vergoedingsschaal voor de juridische bijstand. De toenmalige minister van Justitie merkte op dat het vanuit een budgettair oogpunt onmogelijk is om met vaste barema's te werken⁴³⁵. Het blijft dan ook een vraag of dit momenteel wel mogelijk zou zijn!

⁴³⁰ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van de heer Olivier Maingain over het budget van de juridische bijstand en mevrouw Zoé Genot over de juridische tweedelijnsbijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 8 januari 2013, nr. 14834 en 14902, 12-15.

⁴³¹ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

⁴³² OBFG, "Aide juridique : le gouvernement veut-il tuer l'aide juridique ?", persbericht, 29 april 2013, www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf.

⁴³³ Antwoord van mevrouw Annemie Turtelboom op de vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq over de hervorming van de tweedelijns juridische bijstand en van de heer Fouad Lahssaini over de juridische bijstand, *Hand. Commissie voor Justitie Kamer 2012-2013*, 7 mei 2013, nr. 17602 en 17804, 6-10.

⁴³⁴ *BS* 22 december 1998.

⁴³⁵ Verslag over het Wetsontwerp betreffende de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand, *Parl.St. Senaat 1997-1998*, nr. 970/5, 26.

De problematiek inzake het toenemend aantal dossiers waarbij beroep wordt gedaan op tweedelijnsbijstand, kan ook op andere manieren worden aangepakt. Momenteel kan het BJB een aanvraag weigeren indien deze als "kennelijk ongegrond" wordt bevonden, zelfs indien een rechtzoekende aan de inkomstengrenzen voldoet. Dit begrip kan worden uitgebreid of nader worden geconcretiseerd. Zo kan het BJB een ingrijpendere controle doorvoeren en op deze manier bepaalde aanvragen afwijzen. De OVB stelt voor om de woorden "*kennelijk ongegronde aanvraag*" te wijzigen in "*wanneer namens de rechtzoekende het initiatief genomen wordt tot een procedure of een rechtsmiddel, dient er een redelijke kans tot succes te zijn, hetgeen moet blijken uit een beknopt advies van de behandelende advocaat*"⁴³⁶. Dit kan eveneens een manier zijn om overconsumptie tegen te gaan.

Momenteel bevat het KB van 18 december 2003⁴³⁷ een aantal categorieën die automatisch in aanmerking komen voor kosteloze juridische bijstand. Volgens de OVB gaan 80% van de afgesloten dossiers uit deze categorieën van personen⁴³⁸. Daarom zou er beter geopteerd worden om de categorieën die automatisch in aanmerking komen voor kosteloze bijstand te verminderen en vaker rekening te houden met het inkomen van de rechtzoekende. Wel moet steeds het recht op toegang tot de rechter gewaarborgd blijven, zodat in de gevallen waar geen inkomensonderzoek mogelijk is bijvoorbeeld een tijdelijk vermoeden van onvermogen kan gelden⁴³⁹.

Bij de beoordeling van het onvermogen karakter van een rechtzoekende worden enkel de netto-inkomsten van het gezin in rekening genomen. Er zou evenzeer rekening gehouden kunnen worden met het vermogen van het gezin of de rechtzoekende, met inbegrip van zijn kapitaal en onroerende goederen⁴⁴⁰.

⁴³⁶ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

⁴³⁷ BS 24 december 2003.

⁴³⁸ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ OVB, "voorontwerp van wet tot wijziging van het Ger.W. met betrekking tot juridische bijstand", brief aan de minister van Justitie Annemie Turtelboom, 25 april 2013.

7. CONCLUSIE

In deze masterscriptie werd onderzocht of de verschillende voorstellen van de geplande hervorming van de juridische bijstand en specifiek de juridische tweedelijnsbijstand, in overeenstemming zijn met de Grondwet en het Internationaal en Europees recht.

Vooraleerst kan algemeen besloten worden dat het gebruik van vage en algemene bewoordingen het voorontwerp van wet van Minister TURTELBOOM kenmerkt. Met betrekking tot de verschillende deelaspecten van de hervorming, kan het volgende geconcludeerd worden:

Het voorstel tot invoering van een financiële bijdrage voor de aanwijzing en voor de vertegenwoordiging door een advocaat, is strijdig met artikel 6 EVRM, artikel 14 BUPO en met artikel 47 Handvest. Het grootste probleem situeert zich bij het feit dat het recht op toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces niet steeds gewaarborgd lijkt te zijn. Het voorontwerp laat nergens uitschijnen hoe deze rechten gewaarborgd zullen blijven. Over de mogelijkheid tot vrijstelling van betaling van een bijdrage wordt melding gemaakt, maar een nadere toelichting hieromtrent wordt niet gegeven. Op grond van eenzelfde redenering, kan eveneens besloten worden tot een schending van resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de VN. Aanbeveling 78(8) van het Comité van Ministers laat het opleggen van een financiële bijdrage toe, maar dit bedrag moet zonder ongemak betaald kunnen worden. Aangezien het voorontwerp geen rekening lijkt te houden met de financiële situatie van elke begunstigde, kan ook hier besloten worden tot een schending.

Op nationaal niveau schendt het voorstel van minister TURTELBOOM het standstill-beginsel. Het opleggen van een financiële bijdrage kan een achteruitgang vormen, voor zij die niet in machte zijn om deze extra bijdrage te betalen. Het voorstel is ingegeven om overconsumptie te vermijden, maar een afdoende motivering ontbreekt. Waardoor het eerder om een besparingsmaatregel lijkt te gaan. Het voorstel schendt eveneens het legaliteitsbeginsel op twee verschillende manieren. Er worden ter zake te veel bevoegdheden aan de uitvoerende macht toegekend, de onnauwkeurigheden en onvoldoende omstandige beleidskeuzes lijken te worden opgevangen door de uitvoerende macht. Bijkomend mogen er geen rechtstreekse bevoegdheden aan een minister worden toegekend. De verordeningsbevoegdheid ligt immers bij de Koning. Het voorstel tot invoering van een financiële bijdrage voor de aanwijzing en vertegenwoordiging door een advocaat is dan ook in strijd met het nationaal, internationaal en Europees kader inzake rechtshulp.

Een tweede voorstel behelst de mogelijkheid om in de toekomst, advocaten-stagiairs vijf dossiers inzake tweedelijnsbijstand kosteloos te laten behartigen. Deze bijkomende verplichting voor advocaten-stagiairs is toegelaten, volgens rechtspraak van het EHRM. Een bepaalde hoeveelheid aan maatschappelijke dienstverlening kan van advocaten gevraagd worden, vijf dossiers tijdens een driejarig stage lijkt niet onredelijk. Een toereikende vergoeding kan gevonden worden in de opleiding, bijstand en begeleiding tijdens de stage en bij het behandelen van de tweedelijnsdossiers. Het voorstel stuit echter op meer bezwaren op nationaal niveau. De advocatuur is immers een vrij beroep en geniet van een institutionele autonomie. Elke Orde bepaalt zelf hoe haar stagiairs gevormd worden. Deze bijkomende verplichting voor stagiairs doorstaat het gelijkheidsbeginsel eveneens niet, vermits de aangewende middelen niet in een

evenredige verhouding staan met het beoogde doel. De verplichting om kosteloos dossiers te behandelen reikt verder dan noodzakelijk, aangezien stagiairs momenteel wel recht hebben op een vergoeding voor het verstrekken van tweedelijnsbijstand. Dit voorstel lijkt ook eerder op een verdoken besparingsmaatregel, ten koste van de stagiairs.

Het voorontwerp schrijft in het Gerechtelijk Wetboek de mogelijkheid in, om het vermoeden van onvermogenheid voor bepaalde categorieën van justitiabelen voortaan te weerleggen. Dit weerlegbaar vermoeden bestond reeds in het KB van 18 december 2003 ter uitvoering van de tweedelijnsbijstand. Dit voorstel is daarom geen grote vernieuwing, maar het zorgt er wel voor dat er geen problemen meer kunnen rijzen m.b.t. een eventuele bevoegdheidsoverschrijding van de Koning.

De geplande hervorming stelt ook extra controle- en sanctiemechanismen in voor elke Orde van Advocaten. Er kan geconcludeerd worden dat de uitbreiding van deze controle- en sanctiemogelijkheden een vooruitgang is voor kwaliteit van de tweedelijnsbijstand en voor de rechtszekerheid van de begunstigde. Ter uitwerking van deze nieuwe mogelijkheden worden bevoegdheden toegekend aan de Minister van Justitie i.p.v. de Koning. Dit vormt een schending van de verordenende bevoegdheid van de Koning. Bij de beëindiginggronden is een grote vernieuwing, de bevoegdheden die aan de minister van Justitie worden toegekend. De minister van Justitie kan immers in de toekomst controleren of een begunstigde wel voldoet of nog voldoet aan de toekenningsvoorwaarden. Indien er op dit vlak nauw wordt samengewerkt met andere Federale Overheidsdiensten, zoals FOD Financiën, zouden er op deze manier betere controles kunnen plaatsvinden.

Het feit dat er zich in de toekomst ook advocatenvennootschappen kunnen inzetten voor juridische bijstand lijkt op het eerste zicht een verbetering. Op deze manier kunnen meer advocaten zich inzetten voor de tweedelijnsbijstand. Toch doorstaat het onderscheid, dat gemaakt wordt tussen enerzijds advocaten die tweedelijnsbijstand verlenen in naam van hun advocatenvennootschap en anderzijds zij die deze prestaties individueel verrichten, de Grondwettelijke regels van de gelijkheid en niet-discriminatie vervat in artikel 10 en 11 Gw. niet. Het verschil in behandeling streeft geen wettig doel na, momenteel lijkt het enige doel het geven van een impuls aan het imago van advocatenvennootschappen. Opnieuw worden te veel bevoegdheden aan de uitvoerende macht toegekend. De wetgever heeft enkel algemeen verwoord dat een advocatenvennootschap, die zich inzet voor de juridische tweedelijnsbijstand aanspraak maakt op een label. Met betrekking tot deze nieuwe mogelijkheid voor advocatenvennootschappen worden opnieuw gedelegeerde bevoegdheden aan de minister van Justitie toegekend. De wetgever mag echter geen rechtstreekse delegaties toekennen aan een minister, enkel de Koning mag dit binnen de grenzen van zijn bevoegdheden. De federale uitvoerende macht berust immers bij de Koning en niet bij een minister.

Het laatste voorstel betreft de mogelijkheid waarbij advocaten, indien zij gemachtigd worden door het BJB, een deel van hun honoraria en kosten kunnen terugvorderen van de begunstigde van de tweedelijnsbijstand. Het invoeren van deze nieuwe mogelijkheid tot recuperatie toont een verbetering te zijn. De mogelijkheid tot recuperatie van het honoraria wordt dicht bij de bron aangepakt. Deze mogelijkheid komt de tweedelijnsbijstand ten goede: de advocaat in kwestie heeft recht op een gedeeltelijke recuperatie van zijn honoraria, de vergoedingen uitgekeerd door de staat kunnen op hun beurt elders benut worden en er wordt rekening gehouden met de levensonderhoud van de begunstigde. De Koning wordt gemachtigd om de regels betreffende de berekening en de modaliteiten van de terugvordering van de kosten en honoraria van een advocaat uit te werken, maar de wetgever heeft duidelijk het onderwerp aangegeven. Dit voorstel schendt geen enkel nationale, internationale of Europese regelgeving.

Het voorontwerp van wet kan niet op een sluitende manier getoetst worden, daar de juiste contouren van het systeem nog te onduidelijk zijn. Toch kan er geconcludeerd worden dat de geplande hervorming van de tweedelijnsbijstand twee belangrijke vernieuwingen naar voren schuift. Zowel de uitbreiding van de controle- en sanctiemechanismen, als de mogelijkheid tot recuperatie van honoraria en kosten zijn een verbetering. Toch doorstaat enkel het eerste voorstel een sluitende toetsing met de Grondwet, internationaal en Europees recht. De andere voorgestelde hervormingen lijken eerder op verdoken besparingsmaatregelen, ten koste van de advocatuur en de begunstigden van de tweedelijnsbijstand.

Door middel van de voorstellen die aan de basis liggen van een hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand zet Minister TURTELBOOM één stap vooruit, maar eveneens twee stappen achteruit!

BIBLIOGRAFIE

WETGEVING

Internationaal

- ❖ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955, *err. BS* 29 juni 1961.
- ❖ Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983.
- ❖ Aanbev.Com.Min. nr. R(78)8, 2 maart 1978 betreffende rechtshulp en advies.
- ❖ Resolutie 67/187 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 2012), *UN Doc. A/RES/67/187* (2012).

Europees

- ❖ Verdrag betreffende de Europese Unie, 7 februari 1992, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010, *err. Pb.C.* 181, 6 juli 2010.
- ❖ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 25 maart 1957, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010, *err. Pb.C.* 181, 6 juli 2010.
- ❖ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 13 december 2007, *Pb.C.* 306, 17 december 2007.
- ❖ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 26 oktober 2012.
- ❖ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 303, 12 december 2007.
- ❖ Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen, *Pb.L.* 31 januari 2003, 26, 7.
- ❖ Richtlijn 2013/48/EU 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, *Pb.L.* 6 november 2013, 294, 12.

België

- ❖ Gecoördineerde grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.
- ❖ Gerechtelijk Wetboek 10 oktober 1967, *BS* 31 oktober 1967.
- ❖ Wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, *BS* 15 april 1965.
- ❖ Wet 9 april 1980 houdende een deeloplossing van het probleem van de rechtshulp en ter regeling van de bezoldiging van de advocaten-stagiairs belast met de rechtsbijstand, *BS* 30 april 1980.
- ❖ Wet 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *BS* 22 december 1998.
- ❖ Wet 29 juli 1999 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
- ❖ Wet 29 juli 1999 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
- ❖ Wet 15 juni 2006 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand, *BS* 31 juli 2006.
- ❖ Wet 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, *BS* 5 september 2011.
- ❖ KB 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand opgesteld, *BS* 24 december 2003.
- ❖ MB 5 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, *BS* 9 juni 2008.
- ❖ Reglement betreffende de stage van 7 mei 2008, *BS* 28 mei 2008.
- ❖ Reglement betreffende de beroepsopleiding van 25 maart 2009, *BS* 17 april 2009.
- ❖ OVB, *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*, www.jongebalieoudenaarde.be/Documenten/vademecum_tweedelijnsbijstand_2012.pdf.

Parlementaire voorbereiding van interne wetgeving

- ❖ Advies van de Raad van State over het wetsvoorstel betreffende het kosteloos optreden of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/7, 7.
- ❖ Amendementen op het Wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/3, 15.
- ❖ *Hand.* Commissie voor Justitie Kamer 2012-13, 8 januari 2013, 12-16.
- ❖ *Hand.* Commissie voor Justitie Kamer 2012-13, 2 mei 2013, 35-37.

- ❖ *Hand.* Commissie voor Justitie Kamer 2012-13, 7 mei 2013, 6-12.
- ❖ *Hand.* Commissie voor Justitie Kamer 2012-13, 27 juni 2013, 26-30.
- ❖ Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24bis in te voegen betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°2, 28.
- ❖ Toelichting bij herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 100-2/°3, 31.
- ❖ Toelichting bij het wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten, *Parl.St.* Kamer 1995-1996, nr. 549/1, 20.
- ❖ Verslag over het wetsontwerp betreffende de juridische bijstand, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 549/18, 5.
- ❖ Verslag over het wetsontwerp betreffende de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand, *Parl.St.* Senaat 1997-1998, nr. 970/5, 67.
- ❖ Verslag over het wetsvoorstel betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten en het wetsvoorstel betreffende de rechtsbijstand, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 549/14, 90
- ❖ Voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, *onuitgegeven*,
www.ordeexpress.be/UserFiles/ArtikelDocumenten/avant%20projet%20de%20loi%202013%2004%2018.pdf.

RECHTSPRAAK

Internationale rechtspraak

- ❖ EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, Golder/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel en andere/Nederland.
- ❖ EHRM 28 juni 1978, nr. 6232/73, König/Duitsland.
- ❖ EHRM 28 november 1978, nr. 6210/73; 6877/75; 7132/75, Luedicke, Belkacem and Koç/Duitsland.
- ❖ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey/Ierland.
- ❖ EHRM 27 februari 1980, nr. 6903/75, Deweer/België.
- ❖ EHRM 13 mei 1980, nr. 6694/74, Artico/Italië.
- ❖ EHRM 23 juni 1981, nr. 6878/75 en 7238/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België.
- ❖ EHRM 25 april 1983, nr. 8398/78, Pakelli/Duitsland.
- ❖ EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80, Van der Mussele/België.
- ❖ EHRM 8 mei 1985, nr. 8225/78, Ashingdane/Verenigd Koninkrijk.

- ❖ EHRM 23 oktober 1985, nr. 8848/80, Benthem/Nederland.
- ❖ EHRM 8 juli 1986, nr. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Lithgow en andere/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 2 maart 1987, nr. 9562/81 en 9818/82, Monnell en Morris/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 19 december 1989, nr. 9783/82, Kamasinski/Australië.
- ❖ EHRM 28 maart 1990, nr. 11932/86, Granger/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 21 september 1990, nr. 17101/90, Fayed/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 24 mei 1991, nr. 12744/87, Quaranta/Zwitserland.
- ❖ EHRM 25 september 1992, nr. 13611/88, Croissant/Duitsland.
- ❖ EHRM 24 november 1993, nr. 13972/88, Imbrioscia/Zwitserland.
- ❖ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91, Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 19 december 1997, nr. 155/1996/774/975, Brualla gómez de la torre/Spanje.
- ❖ EHRM 15 februari 2000, nr. 38695, Garcia Manibardo/Spanje.
- ❖ EHRM 19 september 2000, nr. 40031/98, Gnahore/Frankrijk.
- ❖ EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95, Kreuz/Polen.
- ❖ EHRM 18 december 2001, nr. 29692/96 and 34612/97, R.D./Polen.
- ❖ EHRM 26 februari 2002, nr. 38784/97, Morris/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99, Del Sol/Frankrijk.
- ❖ EHRM 1 maart 2002, nr. 48778/99, Kusic/Kroatië.
- ❖ EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99, McVicar/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 13 februari 2003, nr. 6378/97, Bertuzzi/Frankrijk.
- ❖ EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01, Steel en Morris/ Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02, Salduz/Turkije.
- ❖ EHRM 24 februari 2009, nr. 49230/07, L'erablière a.s.b.l./België.
- ❖ EHRM 19 december 2013, nr. 38094/05, Siyrak/Rusland.
- ❖ EHRM 14 januari 2014, nr. 34356/06 en 40528/06, Jones en andere/Verenigd Koninkrijk.
- ❖ EHRM 13 februari 2014, nr. 31379/10, Petrina/Kroatië.
- ❖ EHRM 25 februari 2014, nr. 15835/08, Loncar/Bosnië en Herzegovina.

Europese rechtspraak

- ❖ HvJ C-294/83, *Les Verts v. Europees Parlment*, 1986.
- ❖ HvJ C-305/05, *OBFG en OVB e.a. v. Ministerraad*, 2007.
- ❖ HvJ C-279/09, *DEB*, 2010.

- ❖ HvJ C-386/10, *Chalkor v. Europese Commissie*, 2011.
- ❖ HvJ C-457/09, *Claude Charty v. Belgische staat*, 2011.
- ❖ HvJ C-199/11, *Europese Gemeenschap v. Otis e.a.*, 2012.

Belgische rechtspraak

- ❖ Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/97.
- ❖ Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 18/98.
- ❖ Arbitragehof 6 oktober 1999, nr. 103/99.
- ❖ Arbitragehof 6 oktober 1999 nr. 104/99.
- ❖ Arbitragehof 5 juni 2002 ,nr. 93/2002.
- ❖ Arbitragehof 27 november 2002 ,nr. 169/2002.
- ❖ Arbitragehof 28 september 2003, nr. 16/2003
- ❖ Arbitragehof 26 oktober 2005, nr. 160/2005.
- ❖ Arbitragehof 28 september 2005, nr.147/2005.
- ❖ Arbitragehof 28 juli 2006, nr. 123/2006.
- ❖ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008.
- ❖ GwH 1 september 2008, nr. 132/2008.
- ❖ GwH 18 december 2008, nr 182/2008.
- ❖ GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009.
- ❖ GwH 30 september 2009, nr. 149/2009.
- ❖ GwH 22 december 2010, nr. 151/2010.
- ❖ GwH 3 februari 2011, nr.19/2011.
- ❖ GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013.
- ❖ GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013.
- ❖ GwH 18 juli 2013, nr. 108/2013.
- ❖ Cass. 11 september 1985, N-19850911-10
- ❖ Cass. 2 oktober 1985, N-19851002-13.
- ❖ Cass. 10 mei 1989, *JT* 1989, 330, concl. J.M. PIRET
- ❖ Cass. 4 juni 1996, P.95.0497.N.
- ❖ Cass. 19 april 2004, *RW* 2004-05, 1584, noot C. DRIESEN en S. GIBENS.
- ❖ Cass. 20 december 2010, S.10.0040.N.
- ❖ Cass. 9 april 2013, P.12.2018.N.
- ❖ RvS 14 januari 1999, nr. 781.53.

- ❖ RvS 17 november 2008, nr. 187.998.
- ❖ RvS 25 november 2011, nr. 216.494
- ❖ RvS 6 december 2011, nr. 216.207.
- ❖ RvS 6 december 2011, nr. 216.702.
- ❖ RvS 2 februari 2012, nr. 217.681.
- ❖ Adv.RvS 53.322/3 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot juridische bijstand.

RECHTSLEER

Boeken

- ❖ ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 889.
- ❖ ALEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgisch staatsrecht: deel 1a*, Mechelen, Kluwer, 2004, 238.
- ❖ ALEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgisch staatsrecht: deel 2*, Mechelen, Kluwer, 2004, 815.
- ❖ BOGAERTS, P., "De juridische bijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht 2009*, afl. 10, X.3-1, 1-9.
- ❖ BOGAERTS, P., "Rechtsbijstand" in *Bestendig handboek burgerlijk procesrecht 2009*, afl. 10, X.2, 1-23.
- ❖ BOONEN, S., *L'aide juridique*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, 389.
- ❖ BOSSUYT, M., "Artikel 23 van de Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 59-67.
- ❖ CASTERMANS, M., *Gerechtelijk privaatrecht*, Gent, Story, 2009, 785.
- ❖ CUYPERS, D., "Het EVRM en het fundamentele recht op effectieve juridische bijstand" in D. CUYPERS en B. HUBEAU (eds.), *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 69-77.
- ❖ DE CORTE, R. en DE GROOTE, B., *Handboek civiel recht*, Brussel, De Boeck, 2011, 755.
- ❖ DIRIX, E., TILLEMANS, B. en VAN ORSHOVEN, P., *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 621.
- ❖ DRIESSEN, C., FRANSEN, G., GIBENS, S. en VAN HOUTTE, J., *Naar een meer performante rechtshulp: een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 428.
- ❖ GIBENS, S., *Juridische bijstand*, Mechelen, Kluwer, 2008, 187.
- ❖ GIBENS, S., "De wet op de juridische bijstand" in D. CUYPERS en B. HUBEAU, *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 79-184.

- ❖ HARRIS, D., O'BOYLE, M., WARBRICK, C., BATES, E., BUCKLEY, C., KIKLELLY, U., CUMPER, P., ARIAI, Y. en LARDY, H., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University press, 2009, 902.
- ❖ HUBEAU, B., "Van rechtshulp naar juridische bijstand: over de instellingen en de mensen van het recht" in D. CUYPERS en B. HUBEAU, *De stand van de rechtsbijstand*, Brugge, die Keure, 11-67.
- ❖ INTERUNIVERSITAIR CENTRUM VOOR MENSENRECHTEN (ed.), *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen, Maklu, 1993, 115.
- ❖ KLOTH, M., *Immunities and the right of access to court under article 6 of the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff publishers, 2010, 220.
- ❖ LEMMENS, P., *Geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen: over het toepassingsgebied van de artikelen 6 lid 1 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en 14 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiekerechten*, Antwerpen, Kluwer, 1989, 316.
- ❖ LEMMENS, P. (ed.), *Uitdagingen door en voor het EVRM*, Mechelen, Kluwer, 2005, 233.
- ❖ MAES, M., *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 523.
- ❖ MAES, G., "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 139-162.
- ❖ MORREN, P., *De rechten van de mens*, Leuven, Garant, 1999, 270.
- ❖ MOWBRAY, A., *Cases, materials and commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford university press, 2012, 895.
- ❖ OVB, *Handboek voor de advocaat-stagiair : deontologie - communicatievaardigheden - burgerlijk procesrecht - strafprocesrecht*, Herentals, Knop publishing, 2010, 505.
- ❖ POPELIER, P., *Procedures voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, intersentia, 2008, 426.
- ❖ PRAKKEN, T. en SPRONKEN, T. (eds.), *Handboek verdediging*, Deventer, Kluwer, 2009, 1255.
- ❖ REID, K., *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, Londen, Thomson Sweet & Maxwell, 2004, 648.
- ❖ RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444.
- ❖ RIMANQUE, K. en DE SMET, B., *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 178.
- ❖ SALOMEZ, K., "Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet" in M. STROOBANT, *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht: liber amicorum professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 47-60.
- ❖ SMITS, P., *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, 362.

- ❖ STEEN, B., "Artikel 23 van de grondwet en de rechtspraak van de raad van state" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 113-138.
- ❖ STROOBANT, M., "De sociale grondrechten naar Belgisch recht" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 57-94.
- ❖ STROOBANT, M., "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 19-58.
- ❖ VAN DIJK, P., "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 511-650.
- ❖ VIERINGS, M., "Right to a fair and public hearing (article 6)" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 511-650.
- ❖ VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1471.
- ❖ VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y., *Handboek EVRM: deel 1 algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 949.
- ❖ VANDE LANOTTE, J., HAECK, Y., LATHOUWERS, J., TOBBACK, B. en VAN DE PUTTE, M., *Het Europees verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens: in hoofdlijnen: deel 1 algemene beginselen*, Antwerpen, Malku, 1997, 293.
- ❖ VANDEBURIE, A., *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Brussel, La Charte, 2008, 266.
- ❖ WALLACE, R., *Companion to the European Convention on Human Rights. Volume II: the cases*, Verenigd Koninkrijk, Trenton publishing, 1999, 458.

Tijdschriften

- ❖ BORTELS, H. EN HEYVAERT, P., "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het grondwettelijk hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP* 2011, 334-364.
- ❖ BOSSUYT, M., "Rechten van de mens", *RW* 1981-82, 446-447.
- ❖ DEBUSSERE, F., "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *Jura falc.* 2001-02, 39-88.
- ❖ DESOMER, M., "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *TBP* 2001, 671-687.
- ❖ GIBENS, S., "Legal aid in Belgium: the absence of a tradition?", *International journal of the legal profession* 2006, 13:1, 3-18.
- ❖ GIBENS, S. en TOREMANS, T., "De rechterlijke appreciatiebevoegdheid inzake kosteloze rechtsbijstand", *RW* 2010-11, 218-227.
- ❖ GRIMONPREZ, K., "Het Hof van Cassatie en vijfentwintig jaar EVRM", *RW* 1981-82, 2657-2674.

- ❖ ROGIER, L.J.J., "De eigen betekenis van artikel 14 IVBPR", *NJCM-BULLETIN* 1994, nr. 19-7, 879-893.
- ❖ SCHOLLEN, P., "Juridische bijstand: voor de burger een recht, voor de advocaat een plicht", *P&B* 2005, afl. 1, 14-24.
- ❖ SCHOLLEN, P. en VANGEEBERGEN, B., "Juridische bijstand", *Jura falc.* 2000-01, 373-406.
- ❖ VAN ELSUWEGE, P., DEVISSCHER, P. en VAN BOSSUYT, A., "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie: implicaties voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010, 529-580.
- ❖ X, "Tweedelijnsbijstand salduz toch vergoed", *NJW* 2013, afl. 274, 11.

VARIA

Persberichten

- ❖ LIGA VOOR MENSENRECHTEN, "Geen remgeld. Geen bezuiniging rechtshulp.", persbericht, 3 mei 2013, (www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/geen_remgeld._geen_bezuiniging_rechtshulp).
- ❖ MINISTERRAAD, "Gerechtelijke bijstand hervormd", persbericht, 3 mei 2013,
- ❖ OBF, "Aide juridique", persbericht, 8 mei 2012, (<http://www.avocats.be/files/docs/communiqués/communiqué-de-presse-greve-de-l-aide-juridique.pdf>).
- ❖ OBF, "Aide juridique : le gouvernement veut-il tuer l'aide juridique ?", persbericht, 29 april 2013, (www.avocats.be/files/docs/communiqués/29-04-2013-COMMUNIQUE-DE-PRESSE-DU-29-AVRIL-2013.pdf).
- ❖ OVB, "voorontwerp van wet tot wijziging van het Ger.W. met betrekking tot juridische bijstand", brief aan de minister van Justitie ANNEMIE Turtelboom, 25 april 2013.
- ❖ OVB, "Hervorming pro Deo: klassejustitie loert om de hoek", persbericht, 29 april 2013, (www.advocaat.be/UserFiles/PressItems/OVB-persbericht%20hervorming%20pro%20Deo%2029%2004%2013.pdf).
- ❖ OVB, "Hervorming juridische tweedelijnsbijstand", nota, 24 juni 2013, (http://www.advocaat.be/UserFiles/Positions/13%2006%2026%20nota%2024062013%20stand%20van%20zaken%20hervorming%20juridische%20tweedelijnsbijstand_DEF.pdf).

Internet

- ❖ ADELAIRE, K., en REYNAERT, J-F., *Recherche relative au système de remuneration de l'aide juridique de deuxième ligne*, Nationaal Instituut voor Criminologie Criminalistiek, internet, september 2012, <http://nicc.fgov.be/upload/files/Agenda/Rapport%2030-Aide%20juridique.pdf>.
- ❖ D'HAENE, C., "Franstalige magistraten protesteren tegen hervormingen justitie", internet, 6 juni 2013, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1662731>.

- ❖ DONCKIER, M., "Hervorming van de juridische rechtsbijstand", internet, 3 mei 2013, http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03.jsp?referer=tcm:265-223591-64.
- ❖ LEGAL AID AGENCY, "quality marks", internet, 20 juni 2013, www.justice.gov.uk/legal-aid/quality-assurance/quality-mark.
- ❖ LEMMENS, L., "Tweedelijnsbijstand Salduz toch vergoed", *Jura nieuws* 11 december 2012.
- ❖ NETWERK TEGEN ARMOEDE, "Netwerk tegen Armoede klaar voor grondwettelijke procedure tegen hervorming rechtsbijstand", internet, 26 juni 2013, www.vlaams-netwerk-armoede.be/standpunten/recht/netwerk-tegen-armoede-klaar-voor-grondwettelijke-procedure-tegen-hervorming-rechtsbijstand.
- ❖ PENAL REFORM INTERNATIONAL, "Briefing on the United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems", internet, 1 april 2013, www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/PRI-Briefing-on-Legal-Aid-Guidelines-and-Principles-April-20131.pdf.
- ❖ PLATVORM RECHT VOOR IEDEREEN, "Stop afbraak juridische bijstand", internet, 13 september 2013, www.petities24.com/stop_afbraak_juridische_bijstand.
- ❖ X, "Jaarverslag FOD justitie – jaarverslag", Internet, 28 augustus 2013, http://justitie.belgium.be/nl/binaries/JAARVERSLAG_2012_NL_tcm265-230113.pdf.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De geactualiseerde wetgeving inzake juridische bijstand, getoetst aan de Grondwet en het Europees Recht

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Pidlisni, Maxime

Datum: **15/05/2014**