

I. Justitie

Justitie dient als hefboom voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen. Versterking van de toegang tot justitie is een effectieve manier om te strijden tegen de kwetsbaarheid van mensen in armoede.

Hoewel het recht op toegang tot justitie op zich niet uitdrukkelijk in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) is opgenomen, leidt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel een recht op toegang tot de rechter af uit artikel 6 van het EVRM. Ook onze Grondwet vermeldt geen toegang tot justitie maar vermeldt wel de verschillende vormen van het recht op toegang tot justitie zoals de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, verder gepreciseerd in het Gerechtelijk Wetboek. Het recht op juridische bijstand wordt in de Grondwet genoemd als een van de onderdelen van het recht om een menswaardig leven te leiden⁵.

Mensen in armoede of bestaansonzekerheid ervaren echter nog veel moeilijkheden bij de uitoefening van het recht op toegang tot justitie; het gaat voor hen vaak om een parcours vol hindernissen.

Op vraag van de deelnemers aan het overleg worden de eerste drie punten van dit hoofdstuk gestructureerd volgens de verschillende stappen die nodig zijn om toegang tot justitie te verkrijgen. De drie laatste punten worden besteed aan onderwerpen die tijdens de overlegmomenten specifiek aan bod kwamen.

De verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken een voorafgaande voorwaarde, vóór de toegang tot justitie, waar over in het algemeen geen aandacht aan wordt besteed: zich kennen en erkend worden als rechtssubject (1). Alleen als deze voorwaarde is vervuld, stelt zich de vraag rond de toegang tot informatie, wat vaak als eerste obstakel rond de toegang tot justitie genoemd wordt (2). En slechts wanneer er toegang tot informatie is, kan men bewust kiezen om een gerechtelijke procedure op te starten of gebruik te maken van alternatieve geschillenbeslechting (3).

Gezien de vele obstakels die mensen in armoede en bestaansonzekerheid ervaren om hun rechten te doen gelden voor het gerecht, is de rechtsvordering uit collectief belang een interessante piste om over te reflecteren (4). Ook de introductie van 'principezaken' draagt bij tot de behandeling van situaties die een duidelijk wettelijk probleem stellen maar die vaak niet tot het gerecht geraken (5).

We besteden vervolgens ook kort aandacht aan de financiering van justitie, in het bijzonder relevant in de context van een reflectie over de publieke diensten (6).

Op het einde van dit hoofdstuk formuleren we aanbevelingen aan de overheden, die verantwoordelijk zijn om progressief, maar zo snel mogelijk, het recht op toegang tot justitie te realiseren.

⁵ Artikel 23, paragraaf 3, 2°, van de Grondwet.

1. Voorafgaand aan de toegang tot justitie

De toegang tot justitie wordt bemoeilijkt door tal van elementen, in het bijzonder voor mensen in armoede. Al te vaak wordt aangenomen dat ze zich uitsluitend omwille van financiële redenen niet tot justitie wenden. De problematiek van het recht op toegang tot justitie overstijgt echter het louter financiële aspect, er spelen meerdere factoren mee zoals de niet-toegang tot en de het niet-gebruik van rechten.

1.1. Zich niet kennen en niet erkend worden als rechtssubject

“Mensen in armoede kennen hun rechten niet en weten niet eens dat ze rechten hebben. Velen worden hun woning uitgezet zonder te weten dat ze in dergelijke situaties bepaalde rechten hebben”⁶. Een cruciaal obstakel bij de toegang tot justitie is de onwetendheid dat men een rechtssubject is, namelijk een drager van rechten. Toegang tot justitie impliceert immers een toegang tot het recht. Mensen in armoede weten vaak niet dat ze rechten hebben, waardoor ze deze niet kunnen laten afdwingen via het gerecht. Deze situatie leidt dan ook tot de 'non take-up', waarbij mensen die rechten hebben deze niet opnemen. De oorzaken voor deze niet-opname zijn divers. Een van die factoren raakt vooral de mensen die leven in extreme armoede. Geen enkel grondrecht is immers bestand tegen de beproevingen van armoede; het recht op behoorlijke huisvesting niet, en evenmin het recht op de bescherming van het gezinsleven of van de gezondheid. Wanneer hun rechten geridiculiseerd worden, geloven mensen in armoede uiteindelijk dat ze geen rechten hebben. De verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken, naast andere oorzaken, vooral deze oorzaak van niet-opname van rechten.

Ze wijzen er tijdens het overleg ook op dat het zich niet kennen als rechtssubject wordt gevoed door het feit dat steeds meer mensen in armoede het onderwerp zijn van de maatregel 'onder beheer van goederen en personen'. Mensen in armoede ervaren dergelijk statuut als een 'burgerlijke dood'. Vaak begrijpen de betrokken mensen niet waarom ze onder een dergelijk beschermingsstatuut worden geplaatst, een statuut dat ze vaak verwarren met de collectieve schuldenregeling. Ze hebben weinig contact met hun beheerder die hen te weinig bezoekt waardoor ze hun beslissingen niet begrijpen en ze voelen zich bovendien beroofd van hun recht om hun eigen vermogen te beheren. Verenigingen waar armen het woord nemen, melden ook situaties waarbij onder meer het recht op privéleven en op deelname aan het verenigingsleven wordt geschonden. Ze geven het voorbeeld van een beheerder die de (persoonlijke) brieven beheert en niet doorstuurt hoewel de wet dit voorziet. Een geval dat wordt genoemd betreft een persoon die meermaals werd opgeroepen door de RVA maar hij had nooit kennis kunnen nemen van die brieven en verloor als gevolg zijn werkloosheidsuitkering. Ze hebben ook gesproken van een persoon aan wie de brieven van een vereniging niet werden doorgegeven, waardoor verhinderd werd dat hij deel nam aan de activiteiten van de vereniging. De deelnemers aan het overleg hebben situaties aangehaald waar de beheerders te vaak gebruik maken van 'buitengewone' kosten om hun bezoldigingen te verhogen. Er wordt tijdens het overleg gevraagd om dergelijke schendingen van de rechten te voorkomen. Onvoldoende rechterlijke controle op beheerders vergroot volgens deelnemers aan het overleg de kans op misbruiken. Er wordt ook gevraagd om niet enkel de beheerders, maar ook de vrederechters – die belast zijn met essentiële opdrachten zoals de benoeming van beheerders, hun opvolging, ... - te laten evalueren door de korpschef.

Deelnemers aan het overleg benadrukken de nood aan een vereenvoudigde controle. Sommige advocaten die misbruiken vaststellen door een andere beheerder zullen immers niet geneigd zijn

⁶ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

om dit officieel te melden en een naam door te geven. Zelfs indien het officieel wordt gemeld, wijst men er tijdens het overleg op dat de procedure heel lang kan duren aangezien er een zekere hiërarchie moet doorlopen worden.

Vaak is de manier en de toon waarop beheerders spreken tegen de beschermde personen een probleem. Tijdens het overleg werd gevraagd hoe men dat kan evalueren. De benoeming van een familielid als beheerder is in dit opzicht een interessante piste maar dat kan dan weer de relatie tussen de familieleden bemoeilijken en bovendien zijn de voorwaarden voor een dergelijke benoeming strikt.

Een relevante problematiek hierbij is de situatie van mensen in armoede die worden 'gedwongen' om een beschermingsstatuut voor zichzelf aan te vragen. Sommige diensten en instellingen koppelen volgens deelnemers aan het overleg immers de toekenning van rechten aan de voorwaarde dat de betrokkene onder een beschermingsstatuut is geplaatst. De kwetsbare personen die 'verplicht' worden om een dergelijke stap te zetten kunnen echter niet inschatten welke gevolgen een beheer van goederen of hun persoon inhoudt.

Het voorlopig bewind is in 2013 grondig hervormd met de invoering van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid⁷. Deze wet lijkt toch enkele garanties te bieden om de genoemde problemen te overwinnen. Met de nieuwe wet wordt er één enkele beschermingsregeling voorzien voor meerderjarigen met twee luiken: een bescherming van goederen en een bescherming van personen⁸. Deze twee soorten bescherming kunnen door twee verschillende beheerders worden uitgeoefend, wat een zeker wederzijds toezicht mogelijk maakt⁹. De nieuwe wet tracht de autonomie van de beschermde persoon een

centrale rol te geven door bijvoorbeeld eerst na te gaan of een hulp, een loutere begeleiding, volstaat. Slechts indien dergelijke hulp niet volstaat, besluit de vrederechter tot een (volledige) vertegenwoordiging van de beschermde persoon vergelijkbaar met het oude systeem¹⁰. Een beschermingsstatuut kan nuttig zijn, en soms zelfs noodzakelijk, maar zou slechts mogen gelden voor een bepaalde duur met een duidelijk project om uit het beheer te stappen zodat de beschermde persoon zichzelf als rechtssubject kan zien en zijn autonomie wordt gewaarborgd¹¹.

1.2. Zich kennen als rechtssubject maar de rechten toch niet opnemen

Het komt ook voor dat rechten, hoewel ze gekend zijn, toch niet worden gevraagd en opgenomen omwille van verschillende redenen. Verenigingen waar armen het woord nemen getuigen dat mensen in armoede vrezen dat hun rechten in concurrentie zullen treden en elkaar zullen tegenspreken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor mensen in armoede die hun recht op huisvesting willen doen gelden door een klacht in te dienen tegen de eigenaar van hun onbewoonbaar pand. Zij lopen het risico dat de diensten bijzondere jeugdbijstand ingrijpen, in het geval van een effectieve uithuiszetting en ze zich op straat bevinden, en hun kinderen in een instelling of in een pleeggezin plaatsen, wat dan weer een inbreuk kan zijn van hun recht op gezinsleven. Bovendien hebben mensen in armoede angst dat, wanneer ze een recht willen uitoefenen, er andere problemen worden ontdekt¹².

Het is zo bijvoorbeeld dat : *“Mevrouw D. hoorde dat om een huursubsidie te kunnen verkrijgen de woning wel aan strenge eisen moest voldoen. Ze*

⁷ Wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2013.

⁸ Artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek.

⁹ Artikel 496/3 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁰ Artikel 492/2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹¹ Luttes Solidarités Travail (maart 2015). "Un Administrateur de biens", *La main dans la main*, nr. 322, p. 2.

¹² Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

was bang dat het huis afgekeurd zou worden en ging ervan uit dat ze toch geen recht zou hebben op huursubsidies. Op aandringen van het OCMW diende mevrouw D. een aanvraag in en vond er een controle van de woning plaats. Daaruit bleek dat het huis grote gebreken vertoonde en er dus geen huursubsidies verkregen konden worden. Bovendien meldde de burgemeester later dat de woning ongeschikt was en kreeg de huisbaas twee maanden tijd om herstellingen uit te voeren. Bij de uitvoering van die herstellingswerken bleek dat er ook een gaslek was. Voor mevrouw D. was de maat vol en ze ging opnieuw op zoek naar een andere woning. Ze had geluk en vond een andere woning: kleiner maar in orde. Huursubsidies durfde mevrouw D. niet meer aanvragen.¹³

Mensen in armoede vrezen de controle en inbreuk op hun privéleven die kunnen gepaard gaan met het opnemen van hun rechten. Ze willen daarenboven niet gestigmatiseerd worden¹⁴.

Een ander belangrijke reden waarom rechten niet worden opgenomen is het feit het aanbod niet altijd overeenkomt met de behoeften of waarden van mensen in armoede¹⁵. In deze context gaven verenigingen waar armen het woord nemen als voorbeeld van een onaangepaste wetgeving het feit dat alleenstaande mensen in armoede, die daklozen willen opnemen in hun woning, riskeren dat hun uitkering wordt verlaagd omdat ze dan kunnen gezien worden als 'samenwonend'. Dergelijke inadequate regelgeving tast de solidariteit aan en is niet compatibel met de aspiraties van mensen.

¹³ Getuigenis ATD Vierde Wereld België tijdens het Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

¹⁴ Mazet Pierre (2014). *Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique*, Paper gepresenteerd op het Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/publications/colloq_no_ntakeup/Pierre%20Mazet.pptx

¹⁵ *Ibid.*

2. Toegang tot informatie

*"Ik was niet geïnformeerd over het feit dat ik eerst gratis juridisch advies kon vragen, waardoor ik zelf een eigen dure advocaat aannam alvorens eerst goed geïnformeerd te zijn."*¹⁶

2.1. Juridische eerstelijnsbijstand

De juridische eerstelijnsbijstand wordt gedefinieerd 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"¹⁷.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat met de overheveling van deze materie naar de Gemeenschappen nieuwe decreten zullen aangenomen worden die de regels inzake eerstelijnsbijstand kunnen veranderen. De discussies in het overleg zijn gevoerd vanuit het huidig systeem maar kunnen zeker een meerwaarde zijn bij het aannemen van nieuwe regelgeving.

De eerstelijnsbijstand kan zowel door de advocatuur verstrekt worden als door 'organisaties voor juridische bijstand' zoals onder meer wetswinkels, vakbonden, OCMW's en CAW's¹⁸. De juridische dienstverstrekking door OCMW's, indien die wordt aangeboden, kent twee vormen. Het merendeel kiest voor de vorm waarbij op bepaalde momenten, in samenspraak met de balie, een advocaat zitting komt houden. Een tweede vorm bestaat uit het aannemen door het OCMW van een jurist. Uit getuigenissen tijdens het overleg blijkt dat het tweede model verkiesbaar is. Een aan het OCMW verbonden jurist beschikt immers over meer tijd om de dossiers te behandelen en kan desgevallend deskundiger doorverwijzen naar de juiste dienst.

¹⁶ Getuigenis van een alleenstaande vrouw uit het LUNA-project van de Nederlandstalige Vrouwenraad.

¹⁷ Artikel 508/1, 1° Gerechtelijk Wetboek, ingevoerd met de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1998.

¹⁸ Artikel 508/5 § 1 lid 1 van het Gerechtelijk Wetboek.

In het geval van juridische bijstand door advocaten van de balie duiken er meerdere problemen op. Aangezien dit wordt voorzien op bepaalde momenten, waarbij advocaten er soms maar een halve dag per week of zelfs minder vertoeven, treedt er tijdsgebrek op. Dit blijkt uit de getuigenis van een vereniging waar mensen in armoede het woord nemen waarbij wordt gemeld dat de permanentie in een OCMW soms maar één keer per maand plaatsvindt en dit slechts gedurende twee uur. De advocaat beschikt dus vaak over te weinig tijd om het dossier te behandelen, de documenten en het juridisch jargon uit te leggen en de rechtzoekende een advies te verstrekken. De klemtoon ligt dan eerder op de doorverwijzing. Voor de rechthebbenden is dit frustrerend: na de afspraak hebben ze hun zaak niet beter begrepen noch hebben ze het gevoel dat ze zelf begrepen werden. De Orde van Vlaamse Balies (OVb) wijst op de collectieve expertise van advocaten, met een knowhow rond bemiddelen en procederen, en op basis van confrontatie met rechters. Deze ervaringen hebben een andere basis dan enkel een juridische opleiding. De Orde vindt het belangrijk dat rechtzoekenden op deze ervaringen beroep kunnen doen.

De balies zelf organiseren ook zitdagen voor eerstelijnsbijstand in de gerechtsgebouwen, de vrederegerechten en de justitiehuizen. Maar vooral de toegang tot justitiehuizen heeft veel kritiek gekregen. Hun effectieve toegang is volgens de deelnemers moeilijk omwille van twee redenen die te maken hebben met de organisatorische inbedding van de justitiehuizen. Ten eerste zijn ze ingedeeld per gerechtelijk arrondissement, terwijl vrederegerechten bijvoorbeeld ingedeeld zijn per kanton. Met de recente hervorming van justitie zijn de gerechtelijke arrondissementen bovendien teruggebracht van 27 naar 12 arrondissementen. Deze schaalvergroting lijkt dan ook in het nadeel van mensen in armoede die beperkt zijn in hun mobiliteit en dus nood hebben aan juridische structuren die geografisch meer nabij zijn. De tweede hinderpaal is dat justitiehuizen ook penitentiaire opdrachten uitvoeren, bijvoorbeeld het begeleiden van maatregelen inzake probatie.

Mensen in armoede die meer in aanraking komen met de bestraffende kant en de justitiehuizen vooral in deze context kennen, zullen afgeschrikt worden om van dezelfde instantie hulp te vragen.

Juridische eerstelijnsbijstand kan ook verstrekt worden door al dan niet erkende organisaties. De meeste organisaties voor juridische bijstand richten zich naar een specifieke doelgroep en zijn gespecialiseerd in een bepaald domein van het recht. Dit verscheiden aanbod van juridische diensten is een duidelijke meerwaarde voor kwetsbare rechtzoekenden die zo bij meerdere diensten terecht kunnen. De specificiteit kan echter ook een hindernis vormen voor rechtzoekenden in armoede en verhoogt het risico op doorverwijzing, wat tot gevolg heeft dat sommige mensen mogelijk nooit geholpen worden omdat ze verkeerd worden doorverwezen of de gekregen raad niet opvolgen. Verenigingen waar armen het woord nemen, pleiten al langer voor het opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied zodat mensen die informatie zoeken weten waar ze juridische hulp kunnen vinden en zodat beroepsmensen over een leidraad beschikken om efficiënt door te verwijzen.

Er is dus, naast de specifieke dienstverstrekkingen, ook nood aan een algemeen aanbod. Een voorbeeld hiervan werd gegeven door de Dienst Buurtjustitie van de gemeente Sint-Gillis waar men juristen in dienst heeft die werken zonder afspraak en heldere, actuele juridische informatie kosteloos verstrekken inzake alle gebieden.

Tijdens het overleg wordt echter vermeld dat de eerstelijnsbijstand te beperkt is en men vaak acties onderneemt die betrekking hebben op de tweede lijn (zie punt 3.5.). De grens tussen de twee vormen van bijstand is soms heel vaag. Zo kan het opstellen van een brief door verstrekkers van de eerste lijn ook gezien worden als een exclusieve bevoegdheid van advocaten onder de tweede lijn aangezien er hier al sprake kan zijn van behandeling van het dossier. De deelnemers aan het overleg vragen zich af hoe dergelijke overlappingen tussen de eerste- en tweedelijns-

bijstand in de toekomstige decreten zullen benaderd worden.

2.1.1. Rol van de Commissies voor Juridische Bijstand

Sinds 1998 is er in elk gerechtelijk arrondissement een overkoepelend orgaan opgericht om de activiteiten inzake juridische eerstelijnsbijstand in goede banen te leiden: de Commissie voor Juridische Bijstand (CJB)¹⁹. Elk CJB is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de balie, vertegenwoordigers van de OCMW's en vertegenwoordigers van erkende organisaties voor juridische bijstand²⁰. De CJB's spelen volgens deelnemers aan het overleg een uiterst belangrijke stimulerende en coördinerende rol inzake eerstelijnsbijstand. De CJB's hebben onder meer tot taak de zitdagen voor juridische eerstelijnsbijstand van advocaten te organiseren en ervoor te zorgen dat die diensten indien nodig worden gedecentraliseerd²¹. De CJB's zijn ook bevoegd om het overleg en de coördinatie te bevorderen tussen de organisaties voor juridische bijstand en de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties te vergemakkelijken, onder meer door het sluiten van overeenkomsten²². De CJB's moeten volgens de wet ook zorgen voor de verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot de juridische bijstand, in het bijzonder bij de sociaal meest kwetsbare groepen²³.

2.1.2. Erkenning van juridische bijstandsorganisaties

Om te kunnen zetelen in de CJB's moeten juridische bijstandsorganisaties erkend worden door het ministerie van Justitie. Die erkenning van verenigingen als juridische bijstandsorganisatie wordt afhankelijk gemaakt van onder meer het beschikken over een jurist. Voor vele verenigingen is deze voorwaarde de grootste hinderpaal voor hun erkenning als verstrekker van juridische bijstand met als struikelblok de notie 'ten minste een persoon die houder is van het diploma van doctor of van licentiaat in de rechten ter beschikking kunnen stellen'²⁴. De vraag stelt zich hierbij volgens de OBF (Orde van Franstalige en Duitstalige balies van België) naar de vaststelling van het aantal uren van de terbeschikkingstelling aangezien geargumenteed kan worden dat bijvoorbeeld twee uur per dag de notie van 'terbeschikkingstelling' onvoldoende dekt. Andere deelnemers aan het overleg wensen deze voorwaarde volledig te schrappen omdat het niet zou kunnen verantwoord worden dat organisaties zonder juristen met even competente medewerkers niet erkend worden.

Deelnemers wijzen op het belang van overleg en dialoog tussen de CJB's en verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen opdat inspraak van mensen in armoede meer wordt gewaarborgd bij de eerstelijnsbijstand.

2.1.3. Financieringsproblemen

Het gevolg van de ontoereikende financiering van de erkende organisaties of de financiële problemen van andere verenigingen die enige vorm van bijstand bieden, is dat sommigen hun activiteiten terug moeten schroeven of in het geheel verdwijnen. De werk- en financiële druk

¹⁹ Artikel 508/2 - 508/4 van het Gerechtelijk Wetboek.

²⁰ Artikel 508/2 van het Gerechtelijk Wetboek en artikels 7 en 8 van het Koninklijk besluit van 20 december 1999 tot bepaling van de nadere regels inzake de erkenning van de organisaties voor juridische bijstand, alsook betreffende de samenstelling en werking van de commissie voor juridische bijstand en tot vaststelling van de objectieve criteria van subsidiëring van de commissies voor juridische bijstand, overeenkomstig de artikelen 508/2, §3, tweede lid, en 508/4, van het Gerechtelijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1999.

²¹ Artikel 508/3 van het Gerechtelijk Wetboek.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Zie artikel 2 van het Koninklijk besluit van 20 december 1999 tot bepaling van de nadere regels inzake erkenning van de organisaties voor juridische bijstand, alsook betreffende de samenstelling en de werking van de commissie voor juridische bijstand en tot vaststelling van de objectieve criteria van subsidiëring van de commissies voor juridische bijstand, overeenkomstig de artikelen 508/2, § 3, tweede lid, en 508/4, van het Gerechtelijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1999.

worden steeds groter. Het is ook opvallend dat er in Vlaanderen, naast de Centra Algemeen Welzijn (CAW's), geen verenigingen meer zijn die specifiek eerstelijnsbijstand organiseren. Het gebrek aan middelen voor de eerstelijnsorganisaties actief in Brussel wordt eveneens aangekaart. De deelnemers aan het overleg hebben echter de positieve rol dat de CJB speelt benadrukt omdat deze tot meer dialoog heeft geleid tussen deze organisaties en het gerecht, terwijl die twee werelden elkaar voordien nauwelijks kenden.

De terugschroefing of stopzetting van de eerstelijnsbijstand bij verenigingen die dicht bij mensen in armoede staan, valt te betreuren daar armoedeverenigingen vaak positieve ervaringen uiten over de juridische bijstand die zij aanbieden. Zo meldt een vereniging van daklozen dat het altijd heel tevreden is geweest over de juridische eerstelijnsbijstand die door verenigingen wordt verricht omdat mensen in armoede naar hun mening gemakkelijker toegang krijgen tot juridische bijstand wanneer die door verenigingen wordt georganiseerd dan door advocaten wordt verstrekt.

2.2. Communicatie tussen rechtzoekenden en beroepskrachten

De relatie tussen de rechtzoekenden en de beroepskrachten en hun communicatie staat centraal in het bevorderen van de toegang tot justitie, maar verloopt in het algemeen helaas niet zo vlot. Dit kan onder meer verklaard worden doordat mensen in armoede bijvoorbeeld vaak gestigmatiseerd worden en leven met een voortdurend gevoel van schaamte wat de communicatie met actoren uit de gerechtelijke wereld sterk beïnvloedt. Vele procedures veronderstellen bovendien de inzameling en controle van persoonlijke informatie, wat in het algemeen wordt ervaren als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

De culturele kloof tussen rechtzoekenden en de beroepskrachten speelt ook een determinerende rol. Beroepskrachten hebben tijdens hun persoonlijk of professioneel leven meestal de gele-

genheid niet gehad om de levensomstandigheden, dagelijkse moeilijkheden en verzuchtingen van mensen in armoede te leren kennen en te begrijpen. Ook advocaten zijn weinig of niet vertrouwd met extreme armoede en hebben slechts een vaag beeld van de omstandigheden waarin sommige rechtzoekenden leven waardoor ze ook niet begrijpen wat de rechtzoekenden hen duidelijk willen maken, wat ze van hen vragen en wat ze van justitie verwachten²⁵.

Verenigingen waar armen het woord nemen melden dat het moeilijk is voor mensen in armoede om zich te wenden tot een advocaat of hulpverlener. Het mogelijk gebrek aan pedagogische opleiding en kennis omtrent de levensomstandigheden van mensen in armoede gecombineerd met de onbegrijpelijke procedures voor mensen in armoede creëert een kloof die leidt tot een wederzijds onbegrip, een gebrek aan vertrouwen en soms zelfs tot een zeker wantrouwen.

Deelnemers aan het overleg vragen dan ook om de toekomstige beroepskrachten te sensibiliseren tijdens hun studies en de beroepskrachten te vormen tijdens hun ganse loopbaan. Bij de initiële opleiding kan er een keuzevak aangeboden worden om studenten te familiariseren met de levensomstandigheden van mensen in armoede. Bij de verplichte vorming van advocaten kunnen er modules worden aangeboden voor die bepaalde groep van advocaten die in aanmerking komen of zullen komen met mensen in armoede, zoals onder meer bij het verstrekken van de tweedelijnsprestaties. Verenigingen waar armen het woord nemen wensen dat die vormingen vertrekken vanuit de ervaringen van mensen in armoede en niet louter worden gedoceerd door theoretici.

²⁵ Fierens, Jacques (2008). "De armen, hun advocaten en de hypomochlion" in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoedewaardigheid-mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 49-57, http://www.armoedebestrijding.be/publications/10jaarsamenwerking/10jaarsamenwerking_01-2_Fierens_NL.pdf

De complexiteit van de juridische taal maakt de communicatie er niet makkelijker op. Het is de taak van de beroepskrachten om de informatie zo helder en duidelijk mogelijk weer te geven. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat hoewel technisch jargon belangrijk is -de verwijzingen naar de wetsbepalingen moeten correct zijn - het wel moet worden uitgelegd.

Een duidelijke communicatie speelt ook een belangrijke rol bij het faciliteren van de toegang tot juridische tweedelijnsbijstand. Het ontvangen advies heeft immers geen enkel nut indien men erna geen beroep kan doen op een advocaat die de rechten van de rechtzoekende kan verdedigen. Indien de aansluiting met de tweede lijn ontbreekt, kan de efficiëntie van het werk in de eerste lijn ondermijnd worden. Een interessant initiatief hierbij bijvoorbeeld is de samenwerking van de gemeente Sint-Gillis met de Balie van Brussel, geformaliseerd met een akkoord: de gemeente organiseert juridische eerstelijnsbijstand in haar lokalen waar advocaten van de eerste lijn permanenties houden. Op basis van een uitgebreide eerstelijnsbijstand wordt dan getracht een efficiënte aansluiting bij de tweedelijnsbijstand te verzekeren.

Volgens deelnemers aan het overleg kunnen welzijnsjuristen wat betreft de communicatie een oplossing bieden. In het CAW Oost-Brabant bijvoorbeeld loopt namelijk nu een proefproject waarbij men wil aantonen dat het beter is om exclusief een beroep te doen op welzijnsjuristen voor eerstelijnsbijstand en advocaten beter enkel kunnen worden ingeschakeld in de tweede lijn. Dit project is geïnspireerd op de organisatie van de gezondheidszorg: de huisarts als eerste aanspreekpunt en de specialist die pas erna optreedt²⁶. Het voordeel is immers dat deze juristen ook over hulpverlenende competenties beschikken en meer voeling hebben met mensen in armoede, wat de culturele afstand tussen

mensen in armoede en beroepskrachten verkleint. Andere initiatieven zoals bijvoorbeeld de thematische opleidingsdag over 'armoede en uitsluiting' die in 2007 door de Hoge Raad voor de Justitie werd georganiseerd en waar het Steunpunt actief aan meewerkte, zijn aanbevelenswaardig. Dergelijke initiatieven zullen ertoe leiden dat rechtzoekenden de beroepskrachten meer en meer zullen vertrouwen.

3. Toegang tot de rechter en alternatieve geschillenbeslechting

*"Het is belangrijk om vast te stellen dat de rechter, of het nu een constitutionele, administratieve of gerechtelijke is, vaak het laatste bastion is van de democratie en de verdediging van de grondrechten, omdat hij toelaat om excessen van de andere machten, zoals particulieren, te corrigeren."*²⁷

3.1. Negatieve ervaringen met justitie

Mensen in armoede nemen niet altijd de stap tot het gerecht wanneer dit nuttig zou zijn, onder meer omwille van de vrees voor het rechtssysteem, waar ze negatieve ervaringen mee hebben. Ze zitten ook vaker in een moeilijke situatie ten aanzien van justitie (ze hebben bijvoorbeeld betalingsachterstand) en willen niet het risico lopen dat wanneer ze zich tot het gerecht wenden de situatie zich tegen hen zal keren. Zo wordt bijvoorbeeld het gering aantal beroepen tegen beslissingen van het OCMW verklaard door het feit dat het moeilijk is om juridische stappen tegen het OCMW te nemen omdat men er tegelijkertijd toch nog wel financieel afhankelijk van blijft²⁸.

²⁶ Boone, Ruth (11 maart 2015). "Voor mensen in armoede is er vooral onderconsumptie van justitie", *De Juristenkrant*, nr.7, p. 7, http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305_InterviewHildeLinssen.pdf

²⁷ Lambert, Manuel (2010). "Les actions 'd'intérêt collectif' peuvent-elles favoriser l'accès à la justice ? : une question de droits de l'Homme" in *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice*, Bruxelles, Larcier, p. 140.

²⁸ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

Mensen in armoede hebben schrik om zich tot een 'pro-Deadvocaat' te wenden en gezien te worden als profiteurs van het systeem, om gevolg te geven aan een oproeping tot verschijning voor de rechtbank²⁹. Deze angst voor alles wat gerelateerd is aan de rechter of de rechtbank verlamt mensen in armoede. Voor velen onder hen is het gerecht niet in staat om hun problemen op te lossen en veroorzaakt daarenboven bijkomende problemen waardoor ze de rechterlijke macht wantrouwen: *"Ze hebben ervaringen met justitie op een heftige manier, in het bijzonder voor wat aan het gezin raakt, bijvoorbeeld de plaatsing van kinderen"*, hebben verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt. Ze denken dat het rechtssysteem altijd de partij van de sterkste kiest. In familiezaken denkt en beslist men vaak in termen van het materiële: bij een scheiding ziet men dat de ouder die het mooiste huis en het meeste geld heeft veel makkelijker het kind toegewezen krijgt³⁰. Een ander voorbeeld dat wordt aangehaald tijdens het overleg is dat wie een woning heeft de gevangenis sneller mag verlaten. Een gevangene die geen woning heeft, wordt zo eigenlijk zwaarder gestraft dan een gevangene die wel een woning heeft. Een ander voorbeeld dat tijdens het overleg werd gegeven: het concept van passende dienstbetrekking wordt door de arbeidsrechtenbank anders geïnterpreteerd naargelang het type van arbeidscontract (contract van bepaalde duur, contract van onbepaalde duur, artikel 60, ...). Dergelijke situaties geven mensen in armoede het gevoel dat justitie met twee maten en gewichten meet: *"de term onrechtvaardigheid [in-justice] moet worden gebruikt, deze geeft de realiteit weer zoals deze door de mensen in armoede wordt ervaren"*, hebben ze tijdens het overleg gezegd. Deze perceptie van justitie legt uit waarom ze zich vaker

in de rol van verweerder dan die van eiser bevinden.

3.2. Financiële problemen

De toegang tot justitie is ook een financiële kwestie. Tijdens het overleg menen deelnemers dat verschillende maatregelen, waaronder drie reeds in werking en een vierde onder bespreking, de toegang tot justitie duurder en dus minder toegankelijk maken. Het platform 'Recht voor Iedereen – Justice pour Tous' dat 22 organisaties verenigt die ijveren voor een betere toegang tot justitie voor iedereen, merkt op dat de federale regering met de maatregelen zoals voorzien in het Justitieplan in de eerste plaats bespaart op het fundamentele recht om een zaak voor een rechter te kunnen brengen of om zijn of haar belangen te verdedigen.

Er kan hierbij de vraag gesteld worden of de overheid wel de 'standstillverplichting' nakomt waarbij in het kader van artikel 23 van de Grondwet de wetgever geen afbreuk mag doen aan de rechten die worden gewaarborgd³¹. Een vijfde maatregel in het Justitieplan, die de procedurekosten zou verminderen, wordt ook besproken in dit punt.

3.2.1. Verhaalbaarheid van erelonen van advocaten

De invoering van de verhaalbaarheid in 2008 (dit wil zeggen het vergoeden van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat van de partij die het proces wint door de verliezende partij, ook de rechtsplegingsvergoeding genoemd, zoals bepaald in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek) heeft een nieuw obstakel gevormd voor de toegang tot justitie. Mensen die over weinig middelen beschikken zullen er eenvoudig van afzien hun rechten voor het gerecht te laten gelden omdat zij zich de financiële onzekerheid die gepaard gaat met de

²⁹ Recht-Op vzw (2007). *Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen'?*, Antwerpen, p. 30, http://www.recht-op.be/index.php?option=com_phoca-download&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16

³⁰ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

³¹ Arrest nr. 169/2002 van het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) van 27 november 2002.

verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten niet kunnen veroorloven. Het risico van de negatieve gevolgen bestaat vooral voor de allerarmsten, in die zin dat hoe armer een rechtzoekende is, hoe groter de kans is dat hij zich in het kamp van de verliezers bevindt, onder meer door een ongelijke toegang tot kwaliteitsvolle juridische verdediging³². De partij die de zaak verliest, is daarenboven niet noodzakelijk de partij die ongelijk had wat de vordering betreft.

Er wordt tijdens het overleg inzake de verhaalbaarheid een belangrijke uitzondering aangehaald waarbij de verliezende partij niet moet opdraaien voor de kosten van de winnende partij in het voordeel van preciaire rechtzoekenden. Bij sociale zekerheidsgeschillen wordt de rechtsplegingsvergoeding immers steeds door de verzekeringsinstelling betaald, tenzij de rechtzoekende een tergend en roekeloos geding startte (bijvoorbeeld een vordering instellen met de bedoeling om te schaden of om het proces nodeloos te rekken).

De verhaalbaarheid kan tevens leiden tot een moeilijkere relatie tussen advocaat en rechtzoekende: de advocaat moet immers de rechtzoekende informeren over de mogelijke kosten van een procedure en wanneer rechtzoekenden bovendien hun zaak verliezen en veroordeeld worden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding bovenop de eigen advocatenkosten, hebben ze vaak het gevoel dat hun advocaat zijn werk niet goed heeft gedaan. Tijdens het overleg getuigt men ook over advocaten die, al dan niet terecht, een gerechtelijke procedure afraden gezien de mogelijke kostprijs ervan.

De bedragen van de rechtsplegingsvergoeding³³ die hierbij in het spel zijn kunnen zwaar doorwegen in het budget van rechtzoekenden en houden een reëel risico voor schulden in. Bovendien zijn de juridische kosten voor particulieren vaak onverwachte en zware kosten terwijl deze door overheden en de meeste ondernemingen en werkgevers geïntegreerd worden in hun algemene uitgaven. Dat de rechtsplegingsvergoeding mensen in een preciaire situatie afschrikt, hoeft dan ook niet te verbazen.

Deelnemers aan het overleg zijn van mening dat de verhaalbaarheid daarom de vooruitgang terugdringt die verkregen was ten gevolge van de wet die de rechtsbijstand heeft ingevoerd, en dit ondanks het feit dat de rechter over een bepaalde beoordelingsvrijheid beschikt om de rechtsplegingsvergoeding aan te passen. De rechter kan deze immers verminderen (eventueel tot het minimumbedrag) rekening houdend met onder andere de financiële draagkracht, en kan deze in bepaalde gevallen verminderen tot onder het minimumbedrag of deze zelfs tot een symbolisch bedrag bepalen³⁴. Er wordt door de verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt dat ze nog nooit een dossier met een minimumbedrag of symbolisch bedrag hebben gezien. De OBFG en de OVB melden echter dat de rechters deze mogelijkheid wel gebruiken, maar andere deelnemers wijzen er dan weer op dat er geen duidelijke richtlijnen bestaan over het gebruik van een symbolisch bedrag en dat er grote verschillen zijn tussen de rechters waardoor rechtzoekenden niet kunnen rekenen op een betrouwbare en voorspelbare rechtspraak. In de praktijk wordt er

³² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 52, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

³³ Koninklijk besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat, *Belgisch Staatsblad*, 9 november 2007. Zie voor meer informatie omtrent de specifieke bedragen: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2007102635&table_name=wet

³⁴ Arrest nr. 182/2008 van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2008.

weinig over deze kwestie gesproken en wordt doorgaans het basisbedrag vastgelegd. Soms weten de magistraten niet eens dat de betrokken persoon juridische bijstand geniet. Het is namelijk mogelijk dat hun dossier geen enkel stuk bevat dat de vermindering van het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding rechtvaardigt. Aangezien de rechter zijn beslissing om tot onder het minimumbedrag te zakken wel moet motiveren, is het belangrijk dat advocaten de nodige verantwoordingsstukken neerleggen.

In het geval dat iemand zichzelf verdedigt, bijvoorbeeld omdat men een inkomen heeft dat het plafond voor de juridische tweedelijnsbijstand (vroeger 'pro-Deo' genaamd) overschrijdt en men niet over de middelen beschikt om een beroep te doen op een advocaat, mag de rechter niet onder het minimumbedrag zakken terwijl de situatie objectief gezien dezelfde is als voor iemand met een advocaat. Het Grondwettelijk Hof meent echter dat er geen sprake is van discriminatie³⁵. Voor personen die zichzelf verdedigen is er wel rechtsbijstand beschikbaar maar volgens een vereniging waar mensen in armoede het woord nemen weten echter velen niet waar ze recht op hebben indien ze zichzelf verdedigen.

3.2.2. Btw van 21 % op de prestaties van advocaten

De invoering van btw voor prestaties van advocaten (en deurwaarders) in januari 2014 vormt een nieuwe hinderpaal doordat rechtzoekenden ervan kunnen afzien zich tot een advocaat te wenden of doordat een advocaat potentiële klanten, wegens de kosten, kan afraden naar de rechtbank te stappen ondanks de legitimiteit van hun verzoek. Deze maatregel is vooral problematisch voor rechtzoekenden met beperkte middelen die toch niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand omdat ze het plafond hiervoor (nipt) overschrijden. De prestaties die door advocaten worden verstrekt

aan rechtzoekenden die tweedelijnsbijstand genieten, zijn volgens de circulaire van de FOD Financiën onderworpen aan de btw tegen het nultarief³⁶. Toch dient benadrukt te worden dat dit administratief standpunt geen wettelijke basis kent en dat er dus een bepaalde rechtsonzekerheid bestaat³⁷.

Eind 2014 startten tien organisaties, waaronder het Netwerk tegen Armoede, de Liga voor de Mensenrechten, en het ABVV en de OBFV, een procedure op bij het Grondwettelijk Hof tegen de invoering van btw-plicht voor advocaten. Deze maatregel doet immers de kosten met 21 % toenemen, een zoveelste drempel voor mensen met een laag inkomen³⁸. De maatregel leidt volgens de organisaties tot discriminatie daar btw-plichtigen (zoals bedrijven en zelfstandigen) de btw zelf kunnen aftrekken terwijl particulieren deze mogelijkheid niet hebben en dus alles betalen. Bovendien zijn btw-plichtigen vaak de sterkere partijen in het geding terwijl particulieren eerder de zwakkere partij zijn. De invoering van een btw is in die zin asociaal omdat ze uitsluitend gedragen wordt door de zwakste schouders. Het Grondwettelijk Hof heeft hierbij een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie gesteld om te weten of deze laatste vindt dat de btw-plicht het grondrecht op juridische (rechts)bijstand schendt. Europa legt in principe een btw-plicht voor advocaten op aan haar lidstaten, maar België verkreeg daarop een uitzondering tot de vorige regering aan die uitzondering zelf een eind maakte. Gezien deze prejudiciële vraag kan de beslissing van het Grondwettelijk Hof nog op zich laten wachten maar het feit zelf dat de vraag werd gesteld toont dat het Grondwettelijk Hof wel oren had naar het argument van de organisaties dat de

³⁵ Arrest nr. 19/2011 van het Grondwettelijk Hof van 3 februari 2011.

³⁶ Circulaire AAFisc nr. 47/2013 (E.T. 124.411) van 20 november 2013, p. 6 randnr. 28. en Beslissing BTW nr. E.T. 126.564 van 18 juli 2014, p. 9 en randnr. 41-46 van de FOD Financiën.

³⁷ Wille, P. en Marc Govers (2013). *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, p. 106.

³⁸ <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vraagt-advies-aan-europees-hof-van-justitie-over-btw-plicht-voor-advocaten>

btw-plicht de grondrechten schendt van de rechtzoekende³⁹.

Indien echter omwille van Europeesrechtelijke verplichtingen de btw op advocatenprestaties niet kan afgeschafte worden, dient er volgens talrijke deelnemers aan het overleg minstens een btw-tarief van 6 % te worden gehanteerd voor particulieren.

3.2.3. Verhoging van de griffiekosten

Hoewel er reeds in 2012 een toename plaatsvond van de rolkosten met 15 %, is er sinds 1 juni 2015 nogmaals een verhoging van de griffiekosten doorgevoerd (dit is de bijdrage die wordt betaald bij het instellen van een gerechtelijke procedure)⁴⁰.

Overeenkomstig het regeerakkoord is inderdaad een nieuwe wet aangenomen in functie van een hervorming van de griffierechten; deze wet brengt de rolrechten bij burgerlijke rechtbanken in verhouding met de (geschatte) waarde van het geschil, afhankelijk van de aard van het gerecht. Er geldt een algemeen progressief tarief: hoe hoger de waarde van de vordering, hoe hoger het rolrecht. Een andere wijziging naast de algemene bepaling dat voor alle rollen één tarief per gerecht en per aanleg wordt gecreëerd, is dat het rolrecht 'per eisende partij' zal worden geheven daar waar het vroeger 'per zaak' werd geheven⁴¹. Een koppel dat bijvoorbeeld gezamenlijk een huis huurt en de verhuurder wil dagvaarden omdat hij de nodige herstellingen niet uitvoert, zal twee keer het rolrecht moeten betalen⁴². Voor familie-rechtbanken wordt het rolrecht echter eenvormig

en eenmalig vastgesteld afhankelijk van de aard van de aanleg (hogere rolrechten te betalen in hoger beroep bijvoorbeeld) ongeacht de waarde van de vordering en ongeacht het aantal partijen⁴³.

Belangrijk hierbij is dat de Raad van State in een advies bij het voorontwerp van wet oordeelde dat de ontworpen hervorming "de toetsingen in verband met het recht op toegang tot de rechter en met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie niet zou doorstaan"⁴⁴. Deze maatregelen voeren immers nieuwe drempels in voor particulieren. Er kan zelfs opgemerkt worden dat dergelijke maatregelen worden aangenomen louter omwille van budgettaire redenen zonder enige visie op de toegankelijkheid van het gerecht voor allen. De toegang tot het gerecht voor de rechtzoekenden zal immers minder evident worden, zeker voor de meest kwetsbaren.

3.2.4. Voorstel van remgeld

Overeenkomstig het regeerakkoord betreft één van de nieuwe maatregelen het invoeren van een remgeld om overconsumptie tegen te gaan⁴⁵. Bij de toegang tot justitie voor mensen in armoede is echter de onderconsumptie een probleem.

Volgens de huidige minister van Justitie betekent de invoering van het remgeld dat een deel van de kost van de juridische tweedelijnsbijstand op de rechtzoekende zal verhaald worden. Het is de bedoeling om, zoals het geval is voor de gezondheidszorg, een deel te laten betalen door de rechtzoekende onder vorm van een provisie. De rest van het honorarium zal rechtstreeks door de overheid betaald worden, onder de vorm van gestandaardiseerde bedragen. Dit zou een

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁴¹ Artikel 3 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁴² Wetsontwerp tot hervorming van de griffierechten. Verslag van de eerste lezing namens de Commissie voor de financiën en de begroting uitgebracht door de dames Sophie WILMES en Carina VAN CAUTER, *Parl.St.*, Kamer 2014-15, nr. 54K0906003, 10;

⁴³ Artikel 4 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015; http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten/news_2015-06-01?referer%2520=tcn:265-267733-64

⁴⁴ Wetsontwerp tot hervorming van de griffierechten, *op.cit.*, p. 4.

⁴⁵ Geens, Koen (2015). *Het Justitieplan, een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, p. 35-36, http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plan%20justitie_18maart_NL.pdf

achteruitgang vormen van het huidig systeem waarbij het mogelijk is om volledig kosteloos bijstand te krijgen van een advocaat.

Tijdens de bespreking van het Justitieplan in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Commissie voor de Justitie opgemerkt dat er wel degelijk uitzonderingen voorzien moeten worden omdat anders de OCMW's grotendeels de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand op zich zullen moeten nemen⁴⁶.

3.2.5. Dagvaardingskosten

De inleiding van een procedure voor de rechtbank gebeurt, naargelang de materie en de daarbij horende wettelijke voorschriften, bij wijze van een dagvaarding (betekening aan de tegenpartij via een gerechtsdeurwaardersexploot) of bij wijze van een verzoekschrift. Tijdens het overleg wordt echter de wens geuit om het tegensprekelijk verzoekschrift als algemene wijze van rechtsingang te hanteren in alle privaatrechtelijke geschillen. De dagvaarding zou dan slechts bij wijze van uitzondering vereist zijn. Het tegensprekelijk verzoekschrift is immers eenvoudig, laagdrempelig en goedkoop tegenover een dagvaarding die duur is en dus drempelverhogend werkt⁴⁷.

Deelnemers aan het overleg wijzen er echter op dat met een verzoekschrift waarborgen inzake de kennisname kunnen wegvallen die wel worden voorzien door een exploot. Zo mag niet uit het oog worden verloren dat er geregeld klachten zijn in verband met de werking van de posterijen (bijvoorbeeld het niet achterlaten van een verwittiging, wanneer de bestemming van een gerechtsbrief afwezig is).

Ook in het Justitieplan van 2015 wordt de huidige procedure van betekening door middel van een gerechtsdeurwaardersexploot besproken, zij het enkel in een strafrechtelijk kader. Er wordt geopperd dat in vele gevallen dat exploot zou kunnen worden ingeruild voor een eenvoudiger en goedkoper systeem dat evenveel waarborgen biedt, met name via een aangetekend schrijven en eventueel ook een gewone brief⁴⁸.

De Hoge Raad voor Justitie concludeerde reeds in een advies van 2001 dat het toelaten van een tegensprekelijk verzoekschrift als inleiding van een procedure in alle privaatrechtelijke geschillen één van de mogelijke denkpistes kan zijn met het oog op de verdere democratisering van de rechtsingang⁴⁹.

3.3. Complexiteit van de procedure

De toegang tot justitie wordt beperkt door de complexiteit van de gerechtelijke procedures en de juridische rechtstaal. De gerechtelijke wereld is immers een aparte wereld van specifieke regels, codes en een specifieke taal die voor de meeste burgers niet te doorgronden zijn. Mensen in armoede beschikken in het algemeen echter niet over de nodige achtergrondkennis om de werking van justitie te kunnen ontraadselen om bijvoorbeeld het verloop van een zitting te begrijpen. Een van hun vaak terugkerende reacties is het negeren van de briefwisseling en dagvaardingen als een uiting van machteloosheid met als gevolg een vicieuze cirkel waarbij de kansen om recht te krijgen, tenietgedaan worden⁵⁰. Ze kennen de mogelijkheden om te reageren niet, net zoals ze de gevolgen niet inzien van hun 'nietsdoen'⁵¹. Hoeveel rechtzoekenden

⁴⁶ Bespreking van het Justitieplan. Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heer Christian BROTCORNE, *Parl.St.*, Kamer 2014-15, nr. 54 1019/001, 10, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1019/54K1019001.pdf>

⁴⁷ Hoge Raad voor de Justitie (2001). Advies met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, wat de burgerlijke rechtspleging betreft, ingediend door de heren Geert Bourgeois en Karel Van Hoorebeeke, p. 39, http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0005b1.pdf

⁴⁸ Geens, Koen, *op.cit.*, p. 58.

⁴⁹ Hoge Raad voor de Justitie, *op.cit.*, p. 43.

⁵⁰ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 366, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

⁵¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debatopener. 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*,

begrijpen de implicaties van een uitspraak "*behoudens alle verhaal en zonder borg*", of een besluit dat vermeldt dat "*de beschikking de hoofdbewoner niet verplicht om borg te staan voor een minimumduur, behalve om contractueel een duur te bepalen, quod non in casu ...*"⁵²

*"We begrijpen de rechterlijke beslissingen niet. Soms wordt er ons een voorstel van schikking voorgesteld zonder dat we de tijd hebben om deze te begrijpen, zonder tijd te hebben om hierover na te denken of de schikking ons past of niet."*⁵³

Men mag ook niet vergeten dat sommige mensen in armoede ongeletterd zijn of onze taal gewoonweg niet machtig zijn. Deze socio-culturele barrières verhinderen de toegang tot justitie: zonder kennis van de wetten, rechten, procedures kunnen mensen in armoede hun rechten niet laten afdwingen⁵⁴.

*"Wanneer je niks kent, wanneer je nog minder weet hoe alles werkt, hoe kan je dan ergens heen willen om je te kunnen verdedigen?"*⁵⁵

Een betere dialoog tussen de sociale actoren en de gerechtelijke actoren (advocaten, magistraten, gerechtsdeurwaarders, ...) is noodzakelijk om de kloof tussen rechtzoekenden en het gerecht te overbruggen. Initiatieven waarbij gerechtelijke actoren dialoog voeren met kwetsbare rechtzoekenden zijn gewenst door verenigingen waar armen het woord nemen. Meer humanisering van de rechtbank moet leiden tot een gevoel van begrepen te zijn, zodat ook het gebeuren binnen de rechtbank en de oplossingen gegeven aan individuele problemen meer aanvaardbaar worden. Dit optimaliseren kan gebeuren door enerzijds meer te communiceren met de rechtzoekenden en hen derhalve meer uit te leggen wat er binnen de muren van een

gerechtsgebouw gebeurt en anderzijds beter en begrijpelijker te communiceren door bijvoorbeeld oud woordgebruik te vermijden en door de noodzakelijke juridische termen uit te leggen. Tijdens het overleg wordt er in dit kader voorgesteld om bijvoorbeeld zittingen van de arbeidsrechtbank over collectieve schuldenregelingen aan een tafel te houden in plaats van in de rechtszaal omdat iedereen zich dan wat meer ontspannen en vrij kan uitdrukken.

Initiatieven om de afstand tussen de rechtzoekende en gerechtelijke actoren te dichten moeten gestimuleerd worden zodat de rechtzoekenden voor ondersteuning naar verenigingen kunnen doorverwezen worden. De gerechtshoven en rechtbanken hebben immers geen 'sociale kaart' met de verschillende sociale diensten en verenigingen waarnaar ze mensen kunnen doorverwijzen. Veel rechtzoekenden wenden zich voor hulp tot de griffier van het vredegerecht. De griffier mag die mensen echter niet adviseren⁵⁶, en beschikt ook niet over een sociale lijst om hen voor juridische hulp naar verenigingen te verwijzen.

Tijdens het overleg getuigen verenigingen waar armen het woord nemen bovendien over situaties waarbij dossiers van mensen in armoede worden overgemaakt aan jonge stagiairs die niet altijd over de nodige competenties beschikken om de procedure en inhoudelijke elementen op een heldere manier uit te leggen aan de rechtzoekende.

Sinds het opstellen van het AVA zijn er bemoedigende praktijken die voor een betere schriftelijke voorlichting van de rechtzoekenden zorgen zoals het werk van de '*Association Syndicale des Magistrats*' '*Dire le droit et être compris*' (Recht spreken en begrepen worden), een vademecum voor het voorbereiden van vonnissen dat de begrijpelijkheid bevordert. Maar de initiatieven voor een vereenvoudiging van de juridische taal, gebruikt in akten en gangbare procedures (dagvaardingen, betekeningen, en

Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 172,

<http://www.armoede.bestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

⁵² *Ibid.*

⁵³ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁴ Recht-Op vzw, *op.cit.*, p. 29.

⁵⁵ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁶ Artikel 297 van het Gerechtelijk Wetboek.

officiële kennisgevingen) moeten nog verder uitgewerkt worden. Een ander voorstel is om de volgorde van een uitspraak om te draaien zodat de effectieve beslissing op de eerste bladzijde staat.

Verschillende deelnemers aan het overleg benadrukken het belang van duidelijke informatie over de beroepsprocedures die niet (goed) gekend door de rechtzoekenden; daarbovenop zijn de termijnen om een beroep in te dienen soms extreem kort. In deze context heeft de arbeidsrechtbank te Antwerpen een reflectie opgestart, die nog altijd bezig is, waarbij wordt samengewerkt met het OCMW met de ambitie om de tijd van de beroepsprocedure te halveren (van vijftien maanden naar acht en minder). Hoewel er door voorstaanders wordt aangehaald dat er een significante vermindering van de duur van de procedure zou plaatsvinden en dat het makkelijker zou zijn om bewijsstukken uit een recent verleden bij mekaar te krijgen, bestaat het risico dat dit gebeurt in het nadeel van mensen die in armoede leven omdat ze over nog minder tijd zouden beschikken om de nodige stappen te zetten. Het feit dat een beroep voor sommige zaken afhankelijk is van de waarde van de vordering is een ander probleem. Zo wordt er tijdens het overleg aangehaald dat er geen beroep ingeroepen kan worden tegen beslissingen van een vrederechter onder een specifiek bepaald bedrag namelijk 1.860 euro. Voor lagere bedragen doet het Vrederecht dus uitspraak in laatste aanleg en is geen hoger beroep mogelijk⁵⁷, wat vaak niet geweten is door rechtzoekenden en waarbij ze dus niet begrijpen dat het om definitieve uitspraken gaat.

3.4. Administratieve problemen

Een actie inleiden in justitie neemt tijd en het verder verloop kost nog meer tijd.

“Justitie, dat kost enorm veel tijd en in de tussentijd lijden de mensen. Het plaatsen van kinderen dat gaat snel, maar de kinderen terugwinnen kan lang duren. En dat geldt voor vele

zaken: zo legt men straffen snel op terwijl de zaken verbeteren dan weer langer duurt.”⁵⁸

Er wordt tijdens het overleg opgemerkt dat de tijd van het gerecht zijn eigen (trager) verloop kent door tal van administratieve behandelingen en reglementeringen zoals de plaatsing van de zaak op de rol en de wettelijke termijnen. Ook de gerechtelijke achterstand speelt een rol. Daarenboven werkt justitie met een bepaalde logica, namelijk die van de tegensprekelijkheid, wat tijd vergt, terwijl de mensen in armoede geconfronteerd worden met de dringendheid van hun zaak⁵⁹. Bij een (te) langdurige procedure kunnen deze laatste ontmoedigd geraken en zelfs afzien van hun rechten. Sommige OCMW's rekenen er volgens deelnemers aan het overleg zelfs op dat gebruikers bij negatieve beslissingen ontmoedigd geraken door de administratieve stappen en uiteindelijk toch niet naar het gerecht stappen. Ze hebben gesproken over een 'pervers effect van de toegang tot justitie'. Wie dan toch stappen onderneemt om zijn zaak voor een rechtbank te brengen, wordt jammer genoeg geconfronteerd met het probleem van de zeer lange wachttijden om een beslissing te verkrijgen. Er bestaat in geval van urgentie wel degelijk een procedure in kort geding maar deze blijkt slechts zelden te worden toegestaan.

Een ander probleem werd aangekaart, met name het feit dat sommige OCMW's weigeren om ontvangstbewijzen van aanvragen af te leveren. Deelnemers aan het overleg benadrukken hoe moeilijk het is om mensen te begeleiden en hen te helpen een aanvraag in te dienen bij een OCMW, om nadien te moeten vaststellen dat het OCMW hun aanvraag weigert en geen ontvangstbewijs levert. Zonder dergelijk ontvangstbewijs is het bijzonder moeilijk om naar de rechtbank te stappen en worden de mensen in armoede dus van hun rechten beroofd.

⁵⁸ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁹ Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

⁵⁷ Artikel 617 van het Gerechtelijk Wetboek.

De huidige procedure om alle vereiste stukken bijeen te krijgen die nodig zijn om hun dossier op te stellen, is bovendien voor mensen in armoede heel zwaar. Er wordt tijdens het overleg voorgesteld om een enkele procedure voor juridische bijstand en rechtsbijstand te voorzien. In 2006 vond er reeds een gedeeltelijke harmonisatie plaats: de beslissing van het Bureau voor juridische bijstand die de gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische tweedelijnsbijstand verleent, geldt als bewijs van ontoereikende inkomsten voor het aanvragen van rechtsbijstand bij het Bureau voor rechtsbijstand. Een volgende stap is om de procedures tot één aanvraag samen te voegen door het creëren van één loket. Dit eenheidsloket, met toegang tot de gegevensbanken om de financiële toestand te kunnen verifiëren, zal toestaan dat mensen in armoede of mensen met weinig inkomsten slechts eenmaal bijstand moeten vragen. Op dit moment hebben advocaten, onder bepaalde voorwaarden, toegang tot het nationale bevolkingsregister maar deelnemers aan het overleg vragen om deze directe toegang naar een dergelijke eenheidsloket uit te breiden, zonder een inbreuk op het privéleven te plegen.

De nieuwe wet tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten en het bijhorend Koninklijk besluit voorzien een bijkomende administratieve voorwaarde voor het starten van een geding, namelijk de pro-fiscoverklaring⁶⁰. Om het rolrecht te kunnen bepalen moet elke partij bij de gedinginleidende akte een document voegen waarbij de waarde van de vordering wordt

geschat⁶¹. Deze nieuwe vereiste is een bijkomende administratieve drempel en bij afwezigheid ervan kan de procedure niet worden opgestart⁶².

3.5. Juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand

Het bestaan van de juridische tweedelijnsbijstand, de mogelijkheid om volledig of gedeeltelijk kosteloos bijstand te krijgen van een advocaat, en de rechtsbijstand waarbij men volledig of gedeeltelijk kan worden vrijgesteld van de procedurekosten, biedt mensen met een heel laag inkomen de kans om de financiële drempels te overwinnen.

De budgettaire problemen dreigen echter de kwaliteit van de juridische tweedelijnsbijstand aan te tasten. Op tien jaar tijd (2003-2013) verdubbelde het aantal zaken waarin beroep wordt gedaan op een 'pro-Deoadvocaat'. De vraag naar 'pro-Deo's' stijgt zonder dat de budgetten voor juridische tweedelijnsbijstand mee-evolueren. Verschillende magistraten wijzen er tijdens het overleg op dat de budgettaire druk zwaar doorweegt en dat bij hun evaluatie een van de beoordelingselementen de kwantiteit betreft: hoe meer zaken ze afhandelen, hoe beter ze worden geëvalueerd. Dergelijke praktijken komen de kwaliteit niet ten goede.

Verschillende deelnemers aan het overleg pleiten dan ook voor een adequate en aanzienlijke financiering opdat eenieders rechten zouden worden nageleefd. Volgens het OVB zou het huidige systeem van een gesloten enveloppefinanciering voor de juridische bijstand herbekeken moeten worden omdat dergelijke financiering zorgt voor de paradox dat hoe meer inspanningen advocaten verrichten (en het aantal prestaties stijgt), hoe

⁶⁰ • De wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015;
• Koninklijk besluit van 12 mei 2015 tot vaststelling van het model van pro-fiscoverklaring bedoeld in artikel 269 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁶¹ Artikel 3 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁶² Circulaire nr. 2/2015 van 26 mei 2015 van de FOD Financiën, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, p. 5, <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&id=08c87799-d371-433d-9a65-323dce190202&caller=1#findHighlighted>

minder ze verdienen⁶³. De OBFG spreekt daarentegen tijdens het overleg over een fonds voor juridische bijstand, deels gefinancierd aan de hand van de gesloten enveloppe maar aangevuld met andere bronnen van financiering zoals bijvoorbeeld het verhogen van de griffiekosten bij elk verzoek bij de rechtbank⁶⁴.

Verenigingen waar armen het woord nemen vrezen dat de beleidsmaatregelen inzake de financiering van de juridische bijstand er hoofdzakelijk op gericht zijn om het aantal mensen die juridische bijstand genieten te verminderen. Vooral men dergelijke maatregelen neemt moet men de motieven voor de toename van aanvragen tot juridische tweedelijnsbijstand onderzoeken (zoals onder meer de verhoging van het aantal mensen die met een heel laag inkomen leeft, de steeds complexer wordende reglementeringen en een toenemende juridisering van alle sectoren van onze maatschappij).

De afschaffing van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid (met uitzondering van dringende procedures)⁶⁵ dat is voorzien in het Justitieplan maakt voor diegenen die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand vragen de toegang tot justitie ook moeilijker. In het huidige systeem komen een aantal categorieën van rechtzoekenden automatisch in aanmerking voor kosteloze bijstand zoals diegenen die een leefloon ontvangen en mensen met een erkende handicap die een vervangingsinkomen ontvangen. Met de geplande maatregel zal het vermoeden van behoeftigheid weerlegbaar worden. Wanneer kan aangetoond worden dat iemand over voldoende inkomsten of vermogen beschikt, zal hij of zij kunnen worden uitgesloten van de gratis bijstand⁶⁶, ook al is dat inkomen onvoldoende om

een menswaardig leven te leiden bijvoorbeeld omwille van alle bijkomende kosten van een handicap. Voor alle personen die juridische tweedelijnsbijstand vragen en een inkomen hebben, zal in de toekomst het roerend inkomen, het onroerend inkomen en het inkomen uit kapitaal worden berekend om te bepalen of ze recht hebben op bijstand, dit in samenspraak met de FOD Financiën⁶⁷. Dit betekent dat alle bestaansmiddelen in aanmerking genomen worden en dat rechtzoekenden bijvoorbeeld geen spaargeld mogen hebben indien ze aanspraak willen maken op juridische bijstand. De Commissie voor de Justitie meent echter dat de behoeftigheid soepel dient beoordeeld te worden⁶⁸.

Bepaalde balies nemen al initiatieven voor een betere financiële toegankelijkheid. In Leuven bijvoorbeeld wordt door advocaten op vrijwillige basis, en tegen een matig ereloon voor maximum 75 euro bruto per uur, bijstand verleend aan wie tot 20 % boven het wettelijk voorziene bedrag zit om in aanmerking te komen voor tweedelijnsbijstand. Tijdens het overleg werd de aanbeveling geformuleerd om juridische bijstand toe te kennen proportioneel aan het inkomen, zodat ook de personen die zich net boven de inkomensgrens bevinden bijstand kunnen verkrijgen. Er wordt ook voorgesteld om de inkomensgrenzen – waarmee het recht wordt geopend – te verhogen. Momenteel bestaan er al verschillende grenzen, waarmee de totale of gedeeltelijke kosteloosheid worden toegekend; het gaat erom dit systeem uit te breiden. De Ordes van Vlaamse, Franstalige en Duitstalige Balies willen ook de overgang tussen de verschillende inkomensschalen zachter maken.

Tijdens het overleg wordt opgemerkt dat in het huidige systeem de praktijken met betrekking tot de verantwoordingsstukken die men moet voorleggen om juridische tweedelijnsbijstand te genieten, variëren: soms worden de eindejaarspremie of de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van een werknemer in aanmerking genomen, soms niet.

⁶³ Orde van Vlaamse Balies (2014). *Memorandum*, Brussel, p. 3, http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum_OVB_2014%2005%2025_DEF.pdf

⁶⁴ L'Ordre des barreaux francophones et germanophone (2014). *Memorandum*, p. 6, <http://www.armccm.be/portal/pls/portal/docs/1/602910.PDF>

⁶⁵ Geens, Koen, *op.cit.*, p. 35.

⁶⁶ http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Bespreking van het Justitieplan, *op.cit.*

Sommige deelnemers aan het overleg maken zich zorgen over de discussies omtrent het Justitieplan inzake een mogelijke hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand, waarbij de Ordes van de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige Balie betrokken zijn. Het idee van de Orde van de Vlaamse Balie (OVV) bestaat erin het inkomensplafond om juridische tweedelijnsbijstand te kunnen genieten (momenteel voor alleenstaanden 953 euro) af te stemmen op het bedrag van het leefloon, wat zou neerkomen op 833 euro voor alleenstaanden en diegenen die meer dan het leefloon ontvangen een zeer minimale eigen bijdrage te vragen, afhankelijk van het inkomen. Voorts stelt de OVB voor om in de 'eenvoudige' gevallen geen advocaat meer aan te duiden. Maar het is niet omdat een zaak vanuit financieel oogpunt (bijvoorbeeld een ziekenhuisfactuur) eenvoudig is dat het geval zelf ook noodzakelijkerwijze eenvoudig is (er zijn bijvoorbeeld specifieke regels betreffende verjaringstermijnen en om die te kennen is de bijstand van een advocaat wel degelijk nodig).

Al deze geplande hervormingen houden een reëel gevaar in dat ze de toegang tot het gerecht belemmeren. Wie wil genieten van tweedelijnsbijstand, moet mogelijk extra administratieve stappen doorlopen en meer bewijsstukken voorleggen, wat de toegang van mensen in armoede tot justitie afremt⁶⁹.

3.6. Begeleiding van rechtzoekenden

Veel mensen in bestaansonzekerheid die geen recht hebben op juridische tweedelijnsbijstand, omdat ze net iets te veel inkomen hebben, en zich ook geen advocaat kunnen veroorloven, moeten zelf naar de rechtbank. In die gevallen komt het wel eens voor dat ze begeleid worden door een vereniging of sociale diensten, maar vele rechters

zijn terughoudend om een dergelijke begeleiding toe te staan en weigeren het.

Er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de begeleiding en de vertegenwoordiging, waarbij de vertegenwoordiging in principe door een advocaat gebeurt. Slechts in bepaalde gevallen wordt er een uitzondering gemaakt op het pleitmonopolie van advocaten. Voor een vrederechter, de rechtbank van koophandel en de arbeidsrechtbank kunnen mensen zichzelf verdedigen, ofwel zich laten vertegenwoordigen door een echtgenoot, of een bloed- of aanverwant. Een andere belangrijke uitzondering betreft zaken voor de arbeidsrechtbanken waarbij vakbonden in naam van de rechtzoekende kunnen spreken. De begeleiding van rechtzoekenden door een vereniging of door maatschappelijk werkers verschilt van de hierboven beschreven vertegenwoordiging en hangt af van het type rechtbank. Sommige rechters aanvaarden dat maatschappelijk werkers de rechtzoekenden begeleiden bij de zittingen en enkele technische verduidelijkingen aanbrenge. Zo bestaat de mogelijkheid van begeleiding voor de rechtbanken van eerste aanleg, maar het gebeurt zelden. Voor de arbeidsrechtbanken, die veel dicht bij de rechtzoekenden staan, gebeurt het veel vaker dat verenigingen of maatschappelijk werkers het woord mogen nemen. Op die manier beschikt de rechter over de nodige informatie als hij een beslissing moet nemen. Deze werkwijze kan verklaard worden doordat de arbeidsrechtbanken het onder meer gewend zijn om met de vakbonden samen te werken. In strafzaken mag een maatschappelijk werker nooit bijkomende informatie komen geven gezien het gevoelig karakter van de materie. Op de zittingen van strafzaken komen alleen de partijen aan het woord. Voor de jeugdrechtbank daarentegen krijgen begeleiders dan weer de kans om hun zeg te doen. De advocaat van het kind vertegenwoordigt immers de minderjarige en niet de ouders, en soms hebben die verschillende belangen. Hoewel ouders de mogelijkheid hebben om zelf een advocaat aan te stellen, melden

⁶⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *Lezing van het federaal regeerakkoord 2014-2019 (November 2014)*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 22, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/regeerakkoorden/Federaal%20Regeerakkoord.pdf>

deelnemers aan het overleg dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt. Een vereniging waar armen het woord nemen betreurt tijdens het overleg dat sommige jeugdrechters soms liever toch meer ruimte aan de jeugddiensten geven dan aan de ouders.

Sommige deelnemers aan het overleg vragen om de voorziene uitzonderingen op het pleitmonopolie van advocaten uit te breiden door vertegenwoordiging ook mogelijk te maken voor huurdersverenigingen. Bij huurconflicten zou het mogelijk moeten zijn dat huurdersverenigingen over dezelfde vertegenwoordigingsbevoegdheid beschikken als de vakbonden aangezien het huidige onderscheid volgens sommige deelnemers aan het overleg discriminatoir is. Er wordt daarentegen door de OBFG gesteld dat een uitbreiding van de uitzonderingen gevaarlijk kan zijn. Wanneer immers de vertegenwoordiging niet door de advocaat gebeurt, spelen de deontologieregels zoals het overmaken van stukken aan de tegenpartij niet mee, wat nadelig kan zijn voor een kwalitatieve verdediging.

Tijdens het overleg wordt verder opgemerkt dat diensten op het vlak van juridische bijstand die begeleiding op zich nemen, steeds moeilijker maatschappelijk werkers vinden die dit willen doen. Ze zijn bang dat ze fouten zullen maken en zien af van deze begeleiding. Ze kunnen er dan wel voor kiezen om de advocaat in zijn werk te ondersteunen. De advocaten en rechtzoekenden zijn vaak zeer lovend over deze vorm van begeleiding.

Er zijn ook tegenstanders van de begeleiding door maatschappelijk werkers of andere tussenpersonen als schakel tussen de rechtzoekende en het gerecht. Verenigingen waar armen het woord nemen merken tijdens het overleg op dat er reeds tal van maatschappelijke diensten bestaan die mensen in armoede al bezoeken, zonder dat hun situatie er beter op wordt. Men legt tijdens het overleg uit dat maatschappelijk werkers - zonder hun persoonlijke en professionele kwaliteiten ter discussie te willen stellen - soms beschouwd worden als 'controleurs' en mensen aan wie men,

uit vrees voor sancties, de werkelijke situatie niet durft uiteen te zetten. Er moet dus eerst en vooral gesleuteld worden aan de manier waarop men de mensen die zich in de steek gelaten voelen, opnieuw vertrouwen in justitie kan geven.

Er wordt inzake deze problematiek gemeld dat het in de praktijk moeilijk is om gezinnen of personen bij hun gerechtelijke stappen te begeleiden omdat in de meeste gevallen de verenigingen, zodra ze zich eindelijk voor de rechter bevinden, niet mee naar binnen mogen. Er wordt verduidelijkt dat tijdens het proces enkel de betrokken partijen aan het woord mogen komen. De andere partijen mogen enkel als 'getuigen' optreden. In de praktijk gebeurt dit schriftelijk (bijvoorbeeld iemand met psychische problemen die begeleid wordt en waarbij de magistraat zich verzet tegen de tussenkomst van de begeleider maar wel een schriftelijke getuigenis eist). Het feit dat een dienst die de persoon begeleidt, de informatie kan verschaffen, vormt echter een meerwaarde.

Tussenpersonen die de brug kunnen slaan tussen justitie en rechtzoekenden, lijken onder bepaalde voorwaarden, de toegang tot justitie voor mensen in armoede te vereenvoudigen. Deelnemers aan het overleg begrijpen dat bijvoorbeeld de term 'maatschappelijk werker' sommigen angst inboezemt, maar herinneren eraan dat zeker niet alle maatschappelijk werkers een controlerende rol spelen en dat heel wat mensen zich niet tot justitie zullen wenden als ze niet begeleid worden. Verenigingen waar armen het woord nemen pleiten dan ook voor het recht van eenieder om begeleid te worden naar vrije keuze zowel voor, na als tijdens een gerechtelijke procedure. Er moet ook kunnen worden samengewerkt met maatschappelijk werkers of andere tussenpersonen die mensen in armoede moeten aanmoedigen om zich tot justitie te wenden. Zo zouden advocatenkantoren die zich op juridische bijstand toespitsen er belang bij hebben over maatschappelijk werkers te beschikken om de rechtzoekende te begeleiden.

De begeleiding door verenigingen of sociale diensten wordt dan ook in het algemeen als

gunstig ervaren. Verenigingen en andere actoren eisen een grotere en erkende rol op inzake de begeleiding van mensen voor de rechtbank. Die begeleiding zorgt er niet enkel voor dat het gerechtelijk apparaat van zijn geheimzinnigheid wordt ontdaan, maar ook dat het fijne van de rechtspleging op een informele manier kan worden uitgelegd, zodat de rechtzoekende een 'medespeler' blijft. De sociale diensten of andere tussenpersonen kunnen de rechtzoekenden gedurende de hele procedure ondersteunen. De begeleiding kan de rechtzoekende onder meer voorbereiden op de zittingen, want het is niet evident om voor een rechter te verschijnen. De begeleider kan ook de rechtzoekende helpen zodat hij of zij het woord durft te nemen. Volgens deelnemers aan het overleg is er ook een begeleiding nodig bij het aanstellen van een advocaat die wordt voortgezet tot op het moment van de uitspraak en de uitvoering ervan, des te meer omdat de advocaat daar vaak geen tijd voor heeft. Tijdens het overleg wordt aangehaald dat indien dergelijke begeleiding ontbreekt, mensen in armoede afhankelijk kunnen worden van andere personen en de greep over hun zaak kunnen verliezen.

Wat weinig bekend is, is de mogelijkheid voor dokters om hun patiënten te begeleiden tijdens een gerechtelijk deskundigenonderzoek⁷⁰ (bijvoorbeeld bij gevallen van uitkeringen voor gehandicapten). Deze kosten kunnen ten laste genomen worden in het kader van de rechtsbijstand⁷¹ en de rechtsbijstand kan door de rechter in dezelfde beslissing worden toegekend als de beslissing rond uitvoering van een gerechtelijk deskundigenonderzoek. Dat personen in armoede begeleid kunnen worden door een dokter (eventueel door de eigen huisarts) kan de wapengelijkheid herstellen tijdens gerechtelijke deskundigenonderzoeken. Het komt immers al te vaak voor dat de rechtzoekende wordt gezien als 'voorwerp' van de discussie tussen de gerechtelijk deskundige en de arts van de betrokken instelling

(bijvoorbeeld FOD Sociale Zekerheid of de mutualiteit). Het is ook niet ongewoon dat na het onderzoek de deskundige en de arts van de betrokken instelling hun bevindingen tussen elkaar uitwisselen, zonder de rechtzoekende waar het hierom gaat, te betrekken. Er wordt echter gemeld dat dergelijke tussenkomst niet altijd gewenst zal zijn door de arts zelf onder meer omwille van de onzekere financiële tussenkomst, de tijdsdruk en het gebrek aan competentie van artsen op gerechtelijk vlak. Het wordt echter tijdens het overleg toch betreurd dat deze mogelijkheid niet voldoende gekend is door mensen in armoede en artsen, aangezien dit voor een breed publiek toch interessant kan zijn (advocaten, huisartsen, verenigingen, vakbonden, ...).

3.7. Bemiddeling

Alternatieve methoden van geschillenbeslechting spelen een belangrijke rol bij de uitoefening van de rechten van de rechtzoekenden en bij het promoten van een cultuur van onderhandeling in plaats van beslissingen die worden opgelegd door de rechter. Bemiddeling kent in dit kader meer en meer aanhangers. Het leidt immers tot minder gerechtelijke processen en verhelpt de gerechtelijke achterstand, wat de kwaliteit van de gerechtelijke procedure ten goede komt. Bemiddeling kan ook toelaten de band en de communicatie tussen de betrokken partijen te herstellen. Om te vermijden dat bemiddeling nadelig is voor de zwakkere partij wordt er gevraagd om de positie van de zwakkere partij te versterken.

3.7.1. Bemiddeling voorzien in het Gerechtelijk Wetboek

De bemiddeling die hier wordt besproken, zoals opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek, behelst een vrijwillig en vertrouwelijk proces voor het beheer van conflicten waarbij de partijen een beroep doen op een onafhankelijke en onpartijdige derde, de bemiddelaar, wiens taak eruit bestaat de partijen te helpen om zelf met volledige kennis van zaken tot een billijke

⁷⁰ Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2006.

⁷¹ Artikel 665 van het Gerechtelijk Wetboek.

overeenstemming te komen die de zienswijze en belangen van alle interveniërende partijen respecteert. Het is belangrijk erop te wijzen dat bemiddeling altijd op vrijwillige basis gebeurt, ook in het geval van gerechtelijke bemiddeling. Niemand kan worden verplicht tot deelname aan bemiddeling.

De verzoening bij de vrederechter, vroeger verplicht, is nog iets anders. Deze verzoening is volgens deelnemers aan het overleg interessant omdat ze gratis is en het soms mogelijk maakt om de positie van de magistraat bij geschillen-procedures vooraf te peilen, wat het eenvoudiger maakt om de kans op succes in te schatten. Het verplicht karakter werd afgeschaft omdat de wil, bij beide partijen, moet bestaan om een oplossing te vinden, wat niet altijd het geval is; als die er niet is, betekent het enkel maar een verlies van kostbare tijd.

Tijdens het overleg benadrukken sommige deelnemers dat alternatieve geschillenbeslechting niet altijd de nodige soelaas biedt. Bij bemiddeling is het immers van groot belang dat beide partijen als gelijke aan de onderhandelingen beginnen, wat vaak niet het geval is. Daarom is de begeleiding in de bemiddelingsprocedure ook zo belangrijk: dit brengt immers de relaties in evenwicht. In het overleg werd opgemerkt dat er in geen geval sprake mag zijn van klassenjustitie. Er heerst nochtans bezorgdheid dat bemiddeling een soort van 'tweederangsjustitie' dreigt te worden waarbij de meest kwetsbare partij zijn rechten ziet verminderen. De bemiddeling vergt immers een goed inzicht in rechten waarover mensen in armoede niet altijd beschikken, en een wederzijds begrip, wat wil zeggen dat beide partijen dezelfde taal moeten spreken, dezelfde betekenis aan woorden moeten geven. Anders werkt bemiddeling niet. De partijen moeten zich in een gelijkwaardige positie bevinden want wanneer een partij de indruk heeft dat ze beetgenomen wordt, zal de oplossing niet in goede aarde vallen bij die partij. Het adagium 'een slechte overeenkomst is beter dan een goed proces' is dan ook geen absolute waarheid, vooral wanneer een van de twee hoofdrolspelers sociaal-cultureel en

economisch benadeeld is ten opzichte van de andere. Het zijn dan immers de rechters die het evenwicht kunnen herstellen en de zwaksten voldoende gewicht kunnen bieden. En daar is bij de bemiddeling volgens sommige deelnemers aan het overleg op dit moment niks van te merken. Er wordt de vraag gesteld of de bemiddelaars de realiteit van de mensen die in armoede leven, kennen en welke opleiding ze op dit vlak gekregen hebben. Voor mensen in armoede is bemiddeling iets vaag en niet toegankelijker of bemoedigender dan het gerechtelijk parcours.

Een andere grote drempel bij bemiddeling is de kost ervan. Bemiddeling kan een langdurig traject inhouden dat vele uren kan innemen en indien beide partijen zich in armoede bevinden, is het volgens sommige deelnemers aan het overleg onbetaalbaar. Indien één van de partijen zich in een betere financiële positie bevindt, wat vaak het geval is bijvoorbeeld tussen een werkgever en een werknemer, dan valt op te merken dat het huidig systeem van een gelijke kostenverdeling (50/50) klaarblijkelijk ongeschikt en onaangepast is aan de situatie van personen in armoede. Er bestaat wel een mogelijkheid om op voorhand hiervan af te wijken waarop mensen in armoede best gewezen kunnen worden⁷². Behoeftige rechtzoekenden kunnen bovendien slechts gebruik maken van een eventueel volledige of gedeeltelijke (rechts)bijstand wanneer er beroep wordt gedaan op een bemiddelaar die erkend is door de Federale Bemiddelingscommissie.

Toch is tijdens het overleg het belang van de alternatieve geschillenbeslechting door talrijke deelnemers verdedigd. Wanneer er immers geen alternatieven zouden zijn voor de gerechtelijke procedure, zouden er nog veel meer problemen kunnen zijn, zeker wanneer die justitie niet bereikbaar is. Bemiddeling dient niet zomaar aan de kant geschoven te worden, maar er moeten wel voorwaarden aan gekoppeld worden die voldoende zekerheid bieden en waarbij wordt gewaarborgd dat de zwakkere partij niet uitgebuit wordt en geen oneerlijke toegevingen moet doen.

⁷² Artikel 1731 van het Gerechtelijk Wetboek.

Tijdens het overleg komt verder de vrije keuze inzake de vorm van geschillenbeslechting naar voren. De rechtzoekenden moeten vrij kunnen kiezen welke weg ze nemen om geschillen op te lossen. Maar deze vrije keuze veronderstelt een kennis van de verschillende mogelijke wegen, wat impliceert dat men toegang heeft tot informatie. Maar juist op vlak van informatie wringt het schoentje. We mogen ook niet vergeten dat er mensen zijn die niet kunnen lezen of schrijven. Het is dus belangrijk dat rechtzoekenden in de eerste plaats zo breed en helder mogelijk geïnformeerd worden over hun opties.

3.7.2. Bemiddeling door de Ombudsman

Hoewel de Ombudsman de toegang tot justitie zeker niet kan vervangen, mag hij niet worden vergeten. Vaak is hij een gesprekspartner die in staat is om conflictsituaties te ontzenuwen en signalen aan de bevoegde autoriteiten te geven. Er werden zowel door de Federale als de regionale overheden ombudsdiensten voorzien om geschillen tussen particulieren enerzijds en administratieve diensten en ondernemingen (zoals energieleveranciers) anderzijds op minnelijke wijze te regelen. Zo onderzoekt de federale Ombudsman individuele klachten over beslissingen en de werking van de federale administratie. Hij analyseert het conflict en stelt oplossingen voor waarbij er getracht wordt de standpunten te verzoenen⁷³. Uit het Jaarverslag van de federale Ombudsman blijkt dat er in 2014 sprake was van een bemiddelende tussenkomst van 22 % van de ontvankelijke klachten⁷⁴. De jaarverslagen van de verschillende ombudsdiensten zijn dan ook interessante bronnen om de uitoefening van rechten te evalueren. Het netwerk van Belgische ombudsmannen en vrouwen heeft aandacht voor het feit dat mensen die in armoede leven nog heel weinig beroep op hen doen; ze hebben in 2015 een algemene vergadering besteed aan dit thema,

waarop het Steunpunt tot bestrijding van armoede was uitgenodigd om zijn reflecties hierrond mee te geven. Er zijn ook thematische ombudsmannen die aan het overleg binnen het Steunpunt deelnemen.

Interessant om hierbij te vermelden is dat in 2005 de minister voor Maatschappelijke Integratie het idee opperde om een ombudsdienst voor de OCMW's op te richten omdat nog vele hulpvragers er niet in slaagden hun rechten te laten gelden ten aanzien van een OCMW en er vele problemen werden ervaren in de relatie tussen de hulpvrager en het OCMW⁷⁵. Het zou interessant zijn om deze reflectie terug op te nemen en te actualiseren samen met alle direct betrokken actoren, zowel de mensen die zich tot de OCMW's richten als de OCMW's zelf in hun verschillende geledingen.

4. Rechtsvordering uit collectief belang

De rechtsvordering uit collectief belang biedt voor mensen in armoede een grote meerwaarde in termen van toegang tot justitie. Daar waar kwetsbare rechtzoekenden er niet in slagen een procedure te starten omwille van eerder besproken redenen, zouden verenigingen waar armen het woord nemen deze rol voor de rechtzoekenden kunnen opnemen.

In dit hoofdstuk wordt het collectief vorderingsrecht van verenigingen ter behartiging van het collectief belang besproken en gaat het dus niet om verenigingen zoals vakbonden die hun leden vertegenwoordigen of om de 'class action' waarbij een rechtsvordering kan ingesteld worden namens een groep van personen met eenzelfde individueel belang zoals de rechtsvordering tot

⁷³ http://www.belgium.be/nl/justitie/slachtoffer/klachten_en_aangiften/ombudsman

⁷⁴ De federale Ombudsman (2015). *Jaarverslag 2014 van de federale Ombudsman*, p. IV/7 en IV/11, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/jaarverslag2014.pdf>

⁷⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). Verslag van de consultatie met de verenigingen die strijden tegen armoede over het oprichten van een OCMW-Ombudsdienst, gevoerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (oktober 2005), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, http://www.armoedebestrijding.be/publications/Nota_Ombudsdienst.pdf

collectief herstel⁷⁶. Door middel van deze procedure kunnen individuele consumenten, die zelf geen partij zijn bij de procedure vertegenwoordigd worden door consumentenverenigingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen⁷⁷. Deze wet is geïnspireerd door de bezorgdheid van de wetgever dat consumentenrechten niet voldoende worden afgedwongen vanwege allerlei drempels (bijvoorbeeld proceskosten, psychologische en intellectuele drempels) die door individuele consumenten moeten worden overwonnen⁷⁸. Diezelfde redenering gaat des te meer op voor mensen in armoede die hun rechten heel vaak niet durven en kunnen opnemen en verdedigen. Met deze wet heeft de wetgever daarom in zekere zin het pad geëffend voor een algemene collectieve vorderingsbevoegdheid voor belangenverenigingen zoals verenigingen op het gebied van armoedebestrijding.

Er zijn echter nog weinig rechtsvorderingen uit collectief belang, onder meer door de voorwaarden die voorzien zijn in het Gerechtelijk Wetboek voor het instellen van een rechtsvordering en de bijkomende voorwaarden die volgen uit de interpretatie van de rechtspraak⁷⁹. Het grootste struikelblok bij rechtsvorderingen uit collectief belang betreft de voorwaarde van een 'persoonlijk en rechtstreeks belang', namelijk een 'eigen' belang hebben bij de instelling van de rechtsvordering. De belangrijkste vraag blijft dan ook of verenigingen een voldoende persoonlijk en rechtstreeks belang hebben om in

rechte op te treden en voor welke materies en wetgeving de collectieve rechtsvordering zou kunnen ingesteld worden.

Eerst en vooral moeten de twee types collectieve rechtsvorderingen, namelijk het objectief en subjectief contentieux, goed van elkaar onderscheiden worden. Zo onderscheidt men de collectieve rechtsvordering die een vereniging zou kunnen instellen om een wetgevende norm te betwisten met als bedoeling om de regel zelf te laten afschaffen (objectief contentieux), en de collectieve rechtsvordering voor de rechtbanken, wanneer iemands persoonlijke rechten ter discussie worden gesteld (subjectief contentieux). Wat de rechtspraak omtrent collectieve vorderingen door verenigingen betreft, treden bovendien verschillen op tussen de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die uitgaat van een strikte(re) belangenvereiste, en de rechtspraak van de andere hoge rechtscolleges, namelijk het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, die een minder strenge belangenvereiste hanteren.

Wat het objectief contentieux betreft, aanvaarden het Grondwettelijk Hof en de Raad van State dat verenigingen een rechtsvordering kunnen instellen voor zover de verdediging van het collectief belang binnen het maatschappelijk doel van de verenigingen valt en dit maatschappelijk doel door de bestreden norm rechtstreeks wordt geraakt. Het statutair doel moet ook specifiek genoeg zijn en een zekere band vertonen met de aangevochten administratieve handeling of wetgeving. Zo hebben *Luttés Solidarités Travail* en de Liga voor Mensenrechten samen met een dakloze een beroep ingediend bij de Raad van State tegen een besluit van de Stad Namen dat bedelarij in de stad verbiedt⁸⁰. Een vordering van het Netwerk tegen Armoede betreffende de degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen werd daarentegen door de Raad van State onontvankelijk verklaard wegens onvoldoende belang omdat het maatschappelijk doel van het

⁷⁶ Ingevoerd met de wet van 28 maart 2014 bij het Wetboek economisch recht.

⁷⁷ Wet van 28 maart 2014 tot invoeging van titel 2 "Rechtsvordering tot collectief herstel" in boek XVII "Bijzondere rechts procedures" van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht, *Belgisch Staatsblad*, 29 april 2014, in werking sinds 1 september 2014.

⁷⁸ Wetsontwerp tot invoeging van titel 2 "Rechtsvordering tot collectief herstel" in boek XVII "Bijzondere gerechtelijke procedures" van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht, *Parl.St.*, Kamer 2013-14, nr. 53K3301001, 5-6; <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/3300/53K3300001.pdf>

⁷⁹ Zie artikel 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek.

⁸⁰ Het arrest van de Raad van State werd op 6 januari 2015 geveld, zie arrest nr. 229.729 van de Raad van State van 6 januari 2015. Voor een samenvatting zie: http://www.armoedebestrijding.be/recht_rs_20150106.htm

Netwerk zeer ruim wordt gesteld en er op onvoldoende wijze het rechtstreeks causaal verband wordt getoond met het bestreden besluit⁸¹. Het is volgens de deelnemers aan het overleg daarbij belangrijk dat de personen op wie dit type rechtsvordering van toepassing is, daarbij betrokken worden (zoals bijvoorbeeld de dakloze in eerder genoemde zaak) opdat hun woorden niet worden geïnstrumentaliseerd.

Er kan echter bij de rechtsvordering uit collectief belang een gunstige evolutie worden opgemerkt zowel op vlak van rechtspraak als wetgeving. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in oktober 2013 een arrest geveld over twee prejudiciële vragen aangaande artikel 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de voorwaarden 'belang' en 'hoedanigheid' om een rechtsvordering in te stellen⁸². Hoewel het Grondwettelijk Hof met dit arrest het bestaande verschil in de rechtspraak aangaande het objectief en subjectief contentieux bevestigt en deze niet discriminatoir acht omdat het twee verschillende situaties betreft, lijkt het Hof inzake het subjectief contentieux de redenering van de verzoekende partij te volgen. De verzoekende partij, een mensenrechtenorganisatie ter bescherming van kinderrechten die niet wettelijk gemachtigd is om collectief in rechte op te treden, redeneerde dat rechtspersonen die volgens hun maatschappelijk doel een einde willen maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen zich in een fundamenteel andere situatie bevinden dan rechtspersonen die een ander statutair doel trachten te behartigen door middel van een rechtsvordering. Het feit dat beide soorten rechtspersonen binnen het subjectief contentieux in dezelfde mate belemmerd worden door de belangenvereiste, maakt dat de interpretatie van het Hof van Cassatie een ongeoorloofde ongelijkheid creëert.

Het Grondwettelijk Hof herinnert bovendien zelf in haar antwoord aan de vele wettelijke bepalingen die aan sommige verenigingen een collectief vorderingsrecht toekennen en ziet dan ook geen objectieve verantwoording voor het feit dat verenigingen wier statutair doel verband houdt met de bescherming van fundamentele vrijheden hun vordering zien afgewezen worden. Het Hof bevestigt dat de niet wettelijk gemachtigde verenigingen daarom in principe gediscrimineerd worden door de interpretatie van Cassatie maar voegt toe dat zij op de wetgever vertrouwt om die ongelijkheid recht te trekken door een gelijkaardig vorderingsrecht toe te kennen aan gediscrimineerde verenigingen. Tot die tijd (waarop het Hof geen uiterste datum plakt) is er geen sprake van discriminatie. Toch kan de beslissing van het Hof als gunstig beschouwd worden omdat aan de wetgever een aanzet wordt gegeven om het initiatief te nemen om te preciseren onder welke voorwaarden het vorderingsrecht kan worden toegekend aan verenigingen die als doel hebben een einde te maken aan de schending van mensenrechten.

Deelnemers aan het overleg vinden het essentieel dat kwetsbare personen die niet op individuele basis naar de rechtbank zouden durven stappen, over dit actiemiddel beschikken, zowel inzake het objectief als het subjectief contentieux. Mensen in armoede worden immers vaak geconfronteerd met de hoogste drempels inzake rechtstoegang. Deelnemers aan het overleg verwijzen nogmaals naar de angst om naar de rechtbank te stappen (zeker wanneer men zich in een onregelmatige situatie bevindt), naar financiële drempels en naar het belang om geholpen te worden door de juiste verenigingen, die de mensen aan het woord laten en hen helpen om hun rechten te kennen, zodat ze niet steeds afhankelijk hoeven te zijn van maatschappelijk werkers.

Verenigingen die opkomen voor het collectief belang spelen een niet te onderschatten rol. Ze zorgen voor grotere betrokkenheid van de burgers in de samenleving en creëren op die manier een maatschappelijk draagvlak voor beleidsdoelstellingen. Het toekennen van een collectief

⁸¹ Arrest nr. 221.853 van de Raad van State van 20 december 2012 en Arrest nr. 232.914 van de Raad van State van 17 november 2015.

⁸² Arrest nr. 133/2013 van het Grondwettelijk Hof van 10 oktober 2013. Voor een samenvatting zie: http://www.armoedebestrijding.be/recht_grwhof_201310_10.htm

vorderingsrecht aan dergelijke verenigingen zou bijdragen aan het rechtzetten van de scheeftrekking inzake rechtsbescherming waarmee mensen in armoede op permanente basis worden geconfronteerd. In het overleg werd bijvoorbeeld de problematiek van dakloze personen aangehaald. Aangezien het recht op toegang tot een degelijke woning ineffectief is voor hun groep als geheel zou het goed zijn mocht een vereniging een actie bij justitie kunnen inleiden. Collectieve acties zullen immers meer impact hebben dan individuele beslissingen. Dankzij dit type rechtsvordering zal een sterkere druk kunnen uitgeoefend worden om de regelgeving te laten wijzigen en het aannemen van algemene beleidsmaatregelen kunnen faciliteren.

5. Principezaken

De mogelijkheid om principezaken te voeren en ermee een structureel probleem op te lossen, is niet enkel een meerwaarde voor de verdere evolutie van de wetgeving maar ook voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen.

Verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen spelen hier een belangrijke rol omdat zij deze kwetsbare rechtzoekenden kunnen steunen bij het instellen en voeren van een gerechtelijke procedure in eigen naam. Met die steun, zowel financieel, administratief als sociaal, die veel verder gaat dan loutere begeleiding, zullen mensen in armoede de stap kunnen zetten naar de rechtbank en bijdragen aan de kennis van de rechtbank over situaties die anders onbekend voor deze laatste zouden blijven. Zo probeert het Netwerk tegen armoede zaken met een duidelijk afgelijnd juridisch probleem te vinden om dergelijke principe-rechtspraak uit te lokken⁸³. Bij de provinciale huurdersbonden en het Vlaams Huurdersplatform is er een procesfonds voorzien voor wie zijn rechten wenst te verdedigen en daar de financiële middelen voor ontbeert⁸⁴. Dergelijk

fonds maakt het mogelijk om principekwesaties voor het gerecht te brengen.

Ook de rechtspleging die openstaat bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) na uitputting van de interne rechtsmiddelen waarbij de beslissing wordt getoetst aan het EVRM of aan EU-wetgeving, kan bijdragen aan de verdere evolutie van de interne wetgeving. Dat deze rechtsplegingen niet vaak benut worden door mensen in armoede kent meerdere redenen. Ten eerste leggen advocaten weinig verband tussen de situatie van armoede en de fundamentele rechten⁸⁵. Een andere reden is dat de rechtzoekende al meerdere jaren van procedures en mislukkingen achter zich moet hebben om zijn grondrechten te laten gelden, en ook nog eens het geduld en de financiële middelen moet hebben om deze nieuwe procedure aan te vangen. Bovendien wordt een zaak bij het EHRM niet vaak ontvankelijk verklaard en zijn er meerdere etappes eer een zaak wordt gepleit in Straatsburg of Luxemburg. Een beroep bij het EHRM of het HvJEU kan evenwel leiden tot baanbrekende arresten voor mensen in armoede, die hen kunnen stimuleren om zich tot justitie te wenden, indien nodig. Bovendien kunnen deze beslissingen de interne wetgeving doen evolueren.

6. Financiering van justitie

6.1. Publieke financiering

Om de ongewenste effecten van de besparingsmaatregelen en de maatregelen inzake de gerechtelijke achterstand tegen te gaan, vinden er nieuwe gesprekken plaats inzake de herfinanciering van het gerechtelijk systeem. Het actueel debat betreft een systeem van geheel of gedeeltelijke autofinanciering van justitie. Vooraleer nieuwe financieringsmethoden te bespreken, moet er benadrukt worden dat justitie

⁸³ Boone, Ruth, *op.cit.*, p. 7.

⁸⁴ Netwerk tegen Armoede (15 maart 2013). *Iedereen gelijk voor de wet!?*, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 6,

<http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/lederen-gelijk-voor-de-wet-2012.pdf>

⁸⁵ Fierens, Jacques, *op.cit.*, p. 49-57.

een publieke dienst betreft die publiek moet gefinancierd worden.

*"Justitie is en blijft een publieke dienst; iets anders zou gelijk staan met een aanvaarding dat er twee soorten mensen zijn op dezelfde planeet."*⁸⁶

6.2. Mutualisering

Tijdens het overleg wordt de piste van de mutualisering als herfinancieringsmaatregel als interessant ervaren omdat dit de toegang tot justitie voor alle burgers zou vrijwaren. Essentie van het idee is een zesde tak van de sociale zekerheid uit te werken gebaseerd op het principe van de mutualisering van de kosten met een verplicht en solidair karakter om het recht op toegang tot justitie voor allen te waarborgen.

Een aantal vragen worden gesteld bij de invoering van deze mutualisering, des te meer omdat de meeste Belgen in heel hun leven nooit een proces voeren: kost van het systeem, risico van overconsumptie, weerstand van advocaten tegen een vast tarief voor hun prestaties, verandering van het sociaal doel van de mutualiteiten.

Er vond enkele jaren geleden reeds een debat plaats rond dit onderwerp. Volgens de deelnemers aan het overleg verdient dit debat om heropend te worden.

6.3. Rechtsbijstandsverzekering

Een andere piste van financiering is de rechtsbijstandsverzekering die de kosten van een (buiten)gerechtelijke procedure dekt. Volgens sommige deelnemers aan het overleg zou deze piste bijvoorbeeld een oplossing kunnen bieden voor mensen die geen toegang hebben tot juridische bijstand omdat hun inkomen het plafond, voorzien in de reglementering, licht overschrijdt. Dankzij een dergelijke verzekering die bijvoorbeeld door de werkgever wordt afgesloten, zouden werknemers met een laag loon ook makkelijker toegang tot justitie kunnen krijgen.

Ook het Justitieplan 2015 heeft aan de (niet-verplichte) rechtsbijstandsverzekering gedacht en voorziet de promotie van verzekeringen voor diegenen die niet kunnen genieten van het systeem van juridische tweedelijnsbijstand⁸⁷. Deelnemers aan het overleg hebben echter benadrukt dat justitie een publieke dienst is en dergelijke verzekeringen bijdragen tot privatisering van justitie.

Een fundamentele vraag is of er wel sprake is van een recht op de rechtsbijstandsverzekering, of het daarentegen mogelijk is dat de verzekeraar kan weigeren om een persoon te verzekeren die een verhoogd risico inhoudt of de mogelijkheid heeft om de premies te berekenen in functie van de risico's. Het gaat om dezelfde discussie die ook in het gezondheidsdomein speelt voor bijkomende privéverzekeringen. Bovendien kan het voorkomen dat verzekeraars een uitweg zoeken om niet te moeten tussenkomen, bijvoorbeeld door te stellen dat een juridische actie niet nodig is⁸⁸. Er zou ook onduidelijkheid kunnen heersen over welke risico's precies gedekt zijn en er zijn bovendien bepaalde strafrechtelijke materies die zonder meer niet gedekt worden. Verzekeringen zouden ook de vrije keuze van een advocaat kunnen beperken door zelf een advocaat aan te stellen zonder medebeslissing van de rechtzoekende. Er dienen dus in elk geval waarborgen ingebouwd te worden.

Er heerst tijdens het overleg over deze materie heel wat onenigheid. De OVB bijvoorbeeld vindt dat de uitwerking van de rechtsbijstandsverzekeringen geen afbreuk doet aan het principe van de gewaarborgde toegang tot juridische bijstand terwijl voor de verenigingen waar armen het woord nemen de uitwerking van privéverzekeringen geen optie is. Dergelijke verzekeringen dreigen immers voor nog meer ongelijkheid in de rechtstoegang te zorgen tussen personen die een verzekering kunnen nemen en personen die dit niet kunnen. Mensen in armoede kunnen zich een dergelijke verzekering niet

⁸⁶ Bijdrage Luttes Solidarités Travail tijdens het overleg van 12 maart 2014.

⁸⁷ Geens, Koen (2015), *op.cit.*, p. 36.

⁸⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014), *op.cit.*, p. 23.

veroorloven en indien dit via de werkgever loopt, worden de werklozen daar bovendien van uitgesloten. Tijdens het overleg wordt ook opgemerkt dat privéverzekeringsmaatschappijen mensen in armoede hogere premies kunnen aanrekenen daar ze meer kans hebben op een aanraking met het gerecht. Dit zou de toegang tot justitie voor deze mensen dus sterk bemoeilijken en toont des te meer het belang van justitie als publieke dienst aan.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

1. Bestrijden van niet-toegang en niet-gebruik van rechten (*non take-up*)

1.1. Zorgen voor toegankelijke en begrijpelijke informatie

Ontwikkelen en ondersteunen van lokale initiatieven die het recht dichterbij de burger brengen, zoals bijvoorbeeld het opzoeken van kwetsbare mensen in hun omgeving.

1.2. Zorgen voor een adequaat publiek aanbod

Onderzoeken, in overleg met de verenigingen waar armen het woord nemen, of de wetgeving compatibel is met de behoeften en verlangens van mensen in armoede, of deze pertinent is in het licht van hun situatie, niet-stigmatiserend en of de voorwaarden niet te restrictief zijn.

2. Vrijwaren van autonomie van mensen in armoede, en van personen die een beschermingsstatuut hebben

- Weldoordacht gebruik maken van de reglementering betreffende het beheer van goederen en van personen en niet omwille van louter onvoldoende inkomsten, waardoor de mensen in de onmogelijkheid worden geplaatst om het noodzakelijke te betalen.
- Onderzoek doen naar situaties waarbij instellingen de toekenning van uitkeringen koppelen aan een voorafgaandelijke aanvraag van een beschermingsstatuut waardoor mensen in armoede verplicht worden hun autonomie weg te geven.
- Vrijwaren van de autonomie van de beschermde personen, indien er wordt overgegaan tot plaatsing onder beheer, door effectief te evolueren van een systeem van vertegenwoordiging naar een systeem van begeleiding, met een duidelijk project en de nodige transitietijd om uit het beschermingsstatuut te stappen.

- Van dichtbij toezien op de manier waarop de wet wordt toegepast: een betere opvolging van de beheerders en een regelmatige evaluatie door de vrederechters is noodzakelijk. Er wordt ook gevraagd om de vrederechters te evalueren, met respect voor de hiërarchie.

3. Voorzien in een aangepaste eerstelijnsbijstand

3.1. Verhelpen van problemen met toegang tot informatie

- Combineren van een specifieke eerstelijnsbijstand en een duidelijke herkenbare dienst met een algemeen aanbod aan eerstelijnsbijstand.
- Verhelpen van de elementen die de toegang tot informatie verhinderen, zoals de ligging, de openingsuren of beperkte middelen van een dienst.
- Ondersteunen van de organisaties die proactief stappen zetten naar de doelgroep die het verst van informatie verwijderd is, door deze op te zoeken in zijn eigen leefomgeving.
- Dichter brengen van informatie, geografisch maar ook symbolisch, wat betekent dat informatie gevonden kan worden op plekken waar mensen vaak komen en die geen negatieve associaties oproepen.
- De mensen klantvriendelijk onthalen en, indien nodig, snel en duidelijk naar een andere dienst doorverwijzen.

3.2. Opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied

Opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied om de personen die informatie zoeken te helpen nagaan waar ze de geschikte dienst kunnen vinden en om de beroepsmensen een leidraad te bieden om efficiënt te kunnen doorverwijzen.

3.3. In rekening brengen van de inzichten van mensen in armoede in de ontwikkeling van de juridische bijstand

- Versterken van het overleg en de dialoog tussen de CJB's en verenigingen waar armen het woord nemen.
- Versoepelen van de voorwaarden om te zetelen in een CJB om de vertegenwoordiging evenwichtiger te maken.

4. Versterken van de communicatie tussen de mensen in armoede en beroepskrachten door vorming en sensibilisering

- Organiseren van een keuzevak te organiseren in de initiële opleiding van onder meer juristen om hen te sensibiliseren over wat het betekent om in armoede te leven, vertrekkend vanuit de ervaringen van mensen in armoede.
- Voorstellen van modules, in het kader van de verplichte vorming van advocaten, voor diegenen die directer met situaties van armoede in aanraking komen, vertrekkend vanuit de ervaringen van mensen in armoede.

5. Bestrijden van financiële drempels

5.1. Uitsluiten van de begunstigen van juridische tweedelijnsbijstand van het toepassingsgebied van de verhaalbaarheid van de kosten en van de erelonen van de advocaten

Inschrijven in een wettekst van de mogelijkheid om, wanneer de verliezende partij bijstand geniet, de rechtsplegingsvergoeding tot een symbolisch bedrag te bepalen, op een manier dat dit door alle rechters op een identieke wijze zou worden toegepast.

5.2. In de wet inschrijven dat de rechter kan afwijken van het bij Koninklijk Besluit vastgestelde minimum

Deze aanbeveling geldt zolang voorgaande aanbeveling (5.1.) geen positieve respons ontvangt.

5.3. Btw van 21 % op de erelonen van advocaten afschaffen of minstens verlagen voor particulieren

- Een wettelijke basis toekennen aan de btw tegen het nultarief, dat in de praktijk wordt

toegepast bij dienstprestaties voor rechtzoekenden die tweedelijnsbijstand genieten, teneinde rechtszekerheid bij mensen in armoede te waarborgen.

- Verlagen van de btw-plicht naar 6 % voor particulieren, als de btw niet wordt afgeschaft.

5.4. Voorkomen van het niet beroep doen op justitie verbonden aan de verhoging van de rolkosten

- Meer uitzonderingen voorzien op de betaling van rolrechten opdat personen die net niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand niet zouden afzien van de actie die ze juist wilden inleiden.

6. Bestrijden van procedurele drempels

- Vereenvoudigen van de juridische taal: gebruik maken van een actuele woordenschat, begrijpelijker maken van de structuur en de inhoud van de vonnissen, arresten en aktes van deurwaarders begrijpelijker maken.
- Omdraaien van de volgorde van een uitspraak zodat de effectieve beslissing op de eerste bladzijde staat.

7. Vereenvoudigen van administratieve stappen

7.1. Vereenvoudigen van de administratieve stappen om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand aan te vragen

Verder verminderen van het aantal vereiste bewijsstukken in deze procedures om zowel de tijdsloop als de complexiteit van de te ondernemen stappen te verminderen.

7.2. Voorzien van één procedure voor het bekomen van juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand

- Creëren van één loket voor de twee vormen van bijstand, waarvan de voorwaarden reeds geharmoniseerd zijn zodat de rechthebbenden slechts eenmaal bijstand moeten vragen.
- Aan dit eenheidsloket toegang geven tot de gegevensbanken ter verificatie van de financiële toestand.

8. Garanderen van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand

- Behouden en uitbreiden van de lijst met personen die genieten van de juridische bijstand op basis van een onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid.
- Verhogen van de inkomensgrens waarboven men geen recht meer heeft op juridische bijstand en de bijstand toekennen op een meer progressieve manier in functie van het inkomen.

9. Bekend maken van de bestaande vormen van begeleiding van mensen in armoede

- Bij de relevante actoren bekend maken dat de tussenkomst van een expert - een arts bijvoorbeeld - mogelijk is bij een gerechtelijk deskundigenonderzoek.
- Bekend maken dat de rechtsbijstand toepasbaar is op de tussenkomst van de expert tijdens dergelijke onderzoeken.

10. Versterken van de positie van de zwakste partij bij buitengerechtelijke procedures

- Voorzien van een adequate begeleiding van mensen in armoede tijdens een bemiddeling.
- Expliciet vermelden van de mogelijkheid om af te wijken van de gelijke kostenverdeling bij bemiddeling.
- Valoriseren van de bemiddelende rol van ombudsdiensten, door mensen in armoede die geen beroep (durven) doen op justitie, op de mogelijkheid te wijzen om zich te wenden tot een ombudsdienst. Het is tevens aanbevolen om de reflectie rond een OCMW-ombudsdienst, bevoegd voor geschillen tussen een OCMW en diegenen die er beroep op doen, terug op te nemen en te actualiseren.

11. Uitwerken van een collectief vorderingsrecht voor verenigingen die armoedebestrijding tot statutair doel hebben

Een wetgevend initiatief nemen om te preciseren onder welke voorwaarden dergelijk vorderingsrecht kan worden toegekend aan verenigingen die als doel hebben om een einde te maken aan de schending van mensenrechten.

12. Voorzien van voldoende financiering van justitie

- Prioritair behouden van de financiering van justitie met publieke middelen, om op die manier haar rol van publieke dienst te behouden.
- Voorrang geven aan de verplichte en solidaire mutualisering, indien er toch wordt gekozen voor alternatieve financieringspistes.

Deelnemers aan het overleg

- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen
- Bravvo
- Bureau d'aide juridique
- CAW Oost-Brabant
- Cabinet d'avocats du Quartier des libertés
- Commissie voor Juridische Bijstand van Brussel/ Commission d'aide juridique de Bruxelles
- Commission d'aide juridique de Nivelles
- Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles
- CSC Service d'études
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) – Antwerpen
- Dienst Buurtjustitie Sint-Gillis / Service justice de proximité Saint-Gilles
- Droits quotidiens
- Eremagistraat van het Vredegerecht van Ukkel
- Espace social Télé-Service
- Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Gemeenschappelijk Daklozenfront / Front commun des SDF

- Le Pivot
- Liga voor Mensenrechten
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Magistraat van de Arbeidsrechtbank van Brussel
- Magistraat van het Hof van Beroep van Brussel
- Magistraat van de Rechtbank van eerste aanleg van Brussel
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- OCMW Wemmel
- Orde van Vlaamse Balies
- Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique
- Platform Recht voor iedereen / Plateforme Justice pour tous
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Service droit des jeunes de Bruxelles
- Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest / Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale
- Soleil du Nord- Commune de Schaerbeek
- Solidarités Nouvelles
- Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vredegerecht van Brussel

Bilaterale contacten

- Netwerk tegen Armoede