



STANDPUNT

Standpunt van de OVB over het wetsvoorstel van 20 november 2014 tot oprichting van een Fonds voor tweedelijnsbijstand

1. Fonds voor de tweedelijnsbijstand: het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de tweedelijnsbijstand (DOC 54/653/001) werd in november 2014 ingediend door N-VA.

In de toelichting van het wetsvoorstel wordt de stijging van de kosten voor juridische bijstand als hoofdreden aangewezen van de noodzaak van zulk fonds.¹ Niet in het minst is deze stijging van de kosten te wijten aan de nieuwe Salduz-wetgeving. Volgens parlementslid Sofie De Wit (N-VA), indiener van het wetsvoorstel, mag deze stijging niet enkel door de belastingbetaler gedragen worden. Het wetsvoorstel verplicht daarom iedereen die veroordeeld wordt tot een criminele of correctionele hoofdstraf tot het betalen van een bijdrage van € 20 (*mits opdecimen: € 120*) aan het Fonds. Door deze bijdrage worden de kosten van de tweedelijnsbijstand gedragen voor een groot deel "door zij die zelf iets op hun kerfstok hebben en door hun daden het gerecht extra belast hebben".

Volgens de berekening van het Rekenhof zou het invoeren van deze verplichte bijdrage ongeveer 14 miljoen euro kunnen opbrengen, wat de meerkosten voor Salduz zou kunnen dekken.

2. Enkele bedenkingen

Vooraf:

Los van de keuze of de algemene middelen moeten gebruikt worden voor de tweedelijnsbijstand dan wel een bijzonder Fonds moet worden opgericht, is de OVB niet gekant tegen de oprichting van een Fonds voor zover dit uiteraard de werking van de tweedelijnsbijstand ten goede komt. De OVB verwijst uitdrukkelijk naar de voorstellen van hervorming die zij in dit verband reeds heeft overgemaakt.

Als gekozen wordt voor de oprichting van een Fonds stelt zich de vraag wie de bijdrage levert aan dit Fonds. De bijdrage kan immers bij meer rechtzoekenden worden geïnd dan bij de enkel gebruiker van

¹ Het aantal rechtzoekende dat recht heeft op een pro-Deoadvocaat is in het verleden gestegen (laatste twee jaar daling in Vlaanderen). De laatste jaren is het initiële budget enkel geïndexeerd en dus niet evenredig gestegen met het aantal aanstellingen of afgesloten zaken. Er diende daarom telkens een bijpassing te gebeuren om de waarde van het punt te behouden volgens het afgesloten protocol van 12 januari 2010.

de tweedelijsbijstand. In het voorstel kan een bijdrage gevraagd worden van personen die niet in aanmerking komen voor tweedelijsbijstand maar die toch op een of andere wijze betrekking hebben op de werking van justitie.

De OVB denkt hierbij bijvoorbeeld aan een bijdrage door de rechtsbijstandverzekeringen. De bijdragen van de rechtsbijstandverzekeringen zouden dan deels gecompenseerd kunnen worden door het promoten van een dergelijke verzekering, wat reeds was opgenomen in het regeerakkoord.

2.1 Waarom moeten enkel strafrechtelijk veroordeelden betalen?

De tweedelijsbijstand is een fundamentele waarborg voor een effectieve toegang tot het recht, ook voor de minder gegoeden. Er moet dan ook inderdaad worden voorzien in voldoende middelen om dit te bewerkstelligen.

Het is evenwel de sociale verplichting van de maatschappij als geheel, dus voor alle burgers, om deze rechtsbijstand mogelijk te maken. De zoektocht naar extra fondsen moet dan ook op proportionele wijze gebeuren. Het gaat niet op om enkel strafrechtelijk veroordeelden voor deze maatschappelijke plicht te laten opdraaien, vermits:

- Strafrechtelijk veroordeelden doen niet per definitie een beroep op de tweedelijsbijstand. Daarnaast doen ook veel andere personen wel een beroep op de tweedelijsbijstand.
- Een argument in het wetsvoorstel is dat veroordeelden het gerecht belasten. Strafrechtelijk veroordeelden zijn niet de enigen die het gerecht (over)belasten. Wanneer we de redenering van de indieners volgen, zouden de mensen die worden beboet voor procesrechtsmisbruik ook moeten bijdragen aan dit fonds (*cf. verder*).

In die zin creëert het wetsvoorstel een ongelijke situatie tussen veroordeelden enerzijds en andere partijen die gebruik maken van het gerecht anderzijds zonder dit redelijkerwijze te verantwoorden. Net zo min als het te verantwoorden valt dat elke “in het ongelijk gestelde partij” zou moeten bijdragen aan dit fonds, is het totaal onaanvaardbaar een enkele abstracte categorie van burgers – de veroordeelden – extra te verplichten tot het dragen van deze sociale last.²

Dit geldt eens te meer omdat het laten dragen van sociale of maatschappelijke last niet behoort tot de finaliteit van een straf die onze strafprocescultuur kent. Ook al is deze bijdrage – analoog met de cassatierechtspraak inzake de verplichte bijdrage aan het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders – geen straf, toch lijkt de perceptie die richting uit te gaan, getuige het argument dat “zij die iets op hun kerfstok hebben” moeten opdraaien voor de kosten van de juridische tweedelijsbijstand. De vergoeding van de schade, veroorzaakt door het

² Zelfs indien ook de in het ongelijk gestelde partij in burgerlijke zaken ook zou moeten bijdragen aan dit Fonds (wat uiteraard even absurd/oneerlijk is als het laten opdraaien van iedere veroordeelde), brengt dit praktische moeilijkheden met zich mee over hoe dit berekend zou worden. Hoe zal in burgerlijke zaken worden beoordeeld wie in het ongelijk is gesteld? Wordt de bijdrage pondspondsgewijs verdeeld?



misdrijf, behoort wel tot de functies van de straf maar de kosten van de tweedelijnsbijstand kunnen bezwaarlijk worden beschouwd als een concreet gevolg van het misdrijf³.

2.2 Is deze bijkomende bijdrage wel haalbaar?

Ook al is de bijdrage geen straf, het voegt zich toch bij de andere financiële gevolgen die met een veroordeling gepaard kunnen gaan:

- Schadevergoeding burgerlijke partijen
- Geldboete
- Verbeurdverklaring
- Slachtofferfonds (*thans € 150 incl. opdecimen*)⁴
- Gerechtskosten
- Honorarium eigen advocaat

De combinatie van deze (bijkomende) straffen/maatregelen kunnen dus een zware weerslag hebben op de veroordeelde.

In het advies van het Rekenhof wordt er bovendien op gewezen dat de inkomsten van het Slachtofferfonds een dalende tendens vertonen, wat kan worden verklaard door de gebrekkige invordering van de bijdrage (net als de geldboeten)⁵ én door een groter aandeel van insolvabele schuldenaars (DOC 53-2100/002). Vermits de bijdrage voor het fonds door dezelfde instanties moet worden geïnd, zou het kunnen dat deze inderdaad met dezelfde problemen te kampen hebben.

Daarenboven stelt zich de vraag waarom de overheid in een nieuwe bijdrage wil voorzien, terwijl het de reeds beschikbare inkomsten voor de schatkist onaangeroerd laat: veel geldboetes worden niet geïnd en het Slachtofferfonds blijkt over een overschot van enkele miljoenen euro te beschikken⁶.

2.3 Benadeling van de burgerlijke partij?

Gelet op het voorgaande punt, zou dit wetsvoorstel ertoe kunnen bijdragen dat de belangen van de burgerlijke partij worden gehinderd.

Het wetsvoorstel beklemtoont wel dat ze niet willen raken aan de inkomsten van het Slachtofferfonds en bepaalt dat de betalingen van de veroordeelde eerst worden toegerekend op de gerechtskosten en op de bijdrage van het Slachtofferfonds. De bijdrage van het tweedelijnsfonds zou wel worden geïnd vóór de geldboeten, "*onder voorbehoud van artikel 49 Sw.*"⁷.

³ Een analoge redenering kan worden gevolgd m.b.t. het Slachtofferfonds, al kan met een beetje goede wil nog enige link worden vastgesteld omdat de bedoeling van dit fonds het helpen vergoeden van slachtoffers van (opzettelijke gewelds)misdrijven is.

⁴ Art. 29 Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, BS 6 augustus 1985.

⁵ Het Rekenhof stelde in verschillende rapporten (2000, 2007, januari 2014) vast dat het merendeel (bijna 7 op 10) van de geldboetes gewoonweg niet worden geïnd. In februari 2014 stelde de toenmalige ministers van Justitie en Financiën wel een actieplan voor om deze inning te verbeteren. (<http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1865602>)

⁶ Zie de bespreking van de antwoorden van de minister van Financiën ter zake in X., "Te veel geld", *Juristenkrant* 22 februari 2012, 14.

⁷ Art. 3 wetsvoorstel, *Parl.St. Kamer*, 54/0653/001.



Artikel 49 Sw. bepaalt dat indien de goederen van de veroordeelde ontoereikend zijn om de veroordelingen tot geldboete, teruggave en schadevergoeding te dekken, deze twee laatstgenoemde voorrang hebben. Wanneer artikel 49 Sw. samen wordt gelezen met de wet en het wetsvoorstel inzake de bijdrage aan het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders enerzijds en het Fonds voor de tweedelijnsbijstand anderzijds, is niet duidelijk in hoeverre deze bijdragen al dan niet voorrang hebben op de teruggave en schadevergoeding aan het slachtoffer⁸.

Dat deze financiële last, te dragen door de veroordeelde, geen nadeel zou zijn voor de belangen van de burgerlijke partij, wordt dus niet gegarandeerd in de wet. Het verdient dan ook aanbeveling dit knelpunt duidelijk te regelen in de wet. Het kan niet zijn dat de concrete, rechtstreekse schade van het misdrijf niet wordt vergoed omdat de bezittingen van de veroordeelde worden gebruikt ter financiering van maatschappelijke lasten en/of de schatkist!

2.4 De appreciatiebevoegdheid van de strafrechter

Terwijl de strafwet doorgaans minimum- en maximumstraffen bepaalt, beslist de strafrechter in beginsel autonoom welke straf hij oplegt binnen deze strafvorken⁹. Wanneer de veroordeelde aantoonbaar dat hij onvermogen is, kan de rechter een geldboete opleggen die lager is dan het wettelijk minimum (art. 195 Sv.). In de motivering geeft de rechter aan dat deze financiële toestand in rekening werd gebracht.

Daarnaast zou de rechter zijn appreciatiebevoegdheid kunnen hanteren door enkel een werkstraf op te leggen, bijvoorbeeld omdat de veroordeelde toch geen financiële middelen heeft of omdat het allerm minst opportuun zou zijn om de veroordeelde het financieel nog moeilijker te maken, daar waar een werkstraf beter zijn doel zou bereiken.

Door een correctionele of criminele straf op te leggen, verliest de rechter in zekere mate zijn appreciatiebevoegdheid, in die zin dat automatisch een financiële last wordt opgelegd aan de veroordeelde van € 150 + € 120. Hoewel deze bijdragen naar de letter van de wet geen straf uitmaken, zou dit - indien gekoppeld aan een veroordeling - wel zo kunnen worden ervaren, met dat verschil dat de rechter hierin niets te beslissen heeft over de hoegrootte van die straf/bijdrage.

2.5 Budgettaire voordelen

In het wetsvoorstel wordt verwezen naar de berekening van het Rekenhof en zou het invoeren van de verplichte bijdrage ongeveer 14 miljoen euro kunnen opbrengen, wat de meerkosten van Salduz zou kunnen dekken.

Hierbij kunnen enkele bedenkingen worden geformuleerd.

⁸ Zie idem m.b.t. de verwoording bij het Slachtofferfonds: L. ARNOU, "Bijdrage ten behoeve van het Slachtofferfonds", *Comm.Straf.* 2010, 10.

⁹ Met uitzondering van enkele verplichte bijkomende straffen, zoals bijv. de verbeurdverklaring van de goederen die voor het misdrijf zijn gebruikt.



De berekening werd gemaakt op basis van de inkomstencijfers (2012) van het Fonds voor slachtofferhulp. In 2012 werden de vermoedelijke ontvangsten geraamd op 25 miljoen euro. Daarentegen lagen de reële ontvangsten beduidend lager, nl. op 17,5 miljoen euro. De oorzaak van de daling van ontvangsten van het fonds wordt in de eerste plaats geweten aan de groeiende insolventie van de schuldenaars.

De bijdrage voor het Fonds voor de tweedelijnsbijstand (€ 120) maakt 80% uit van de bijdrage aan het Fonds voor slachtofferhulp (€ 150). Het Rekenhof trekt de inkomstencijfers van het Fonds voor slachtofferhulp proportioneel (80%) door naar de hypothetische ontvangsten van het Fonds voor tweedelijnsbijstand. Dit Fonds zou (in 2012) dus zo'n 14 miljoen euro (80% van 17,5 miljoen) ontvangen.

De bedenking die daarbij kan gemaakt worden is dat er hoegenaamd geen rekening wordt gehouden met het feit dat *eerst* de bijdrage voor het Fonds voor slachtofferhulp zal worden geïnd. Gezien de groeiende insolventie van de schuldenaars, is het niet realistisch te stellen dat de inning van de bijdrage voor het Fonds voor tweedelijnsbijstand (die dus later komt in rang) procentueel evenveel inkomsten zou moeten opleveren.

Daarnaast kan verwacht worden dat de problemen van inning en invordering van de bijdrage voor het Fonds voor tweedelijnsbijstand *minstens* even moeizaam zal verlopen dan de inning van de bijdrage voor het Fonds voor slachtofferhulp of de inning van strafrechtelijke boetes.

Tenslotte rijst de vraag in hoeverre de opbrengsten exclusief worden besteed aan de financiering van de tweedelijnsbijstand en niet naar de schatkist vloeit om andere rode cijfers in de begroting weg te vagen.

3. Alternatieve manieren van financiering?

Dat er extra middelen nodig zijn om de tweedelijnsbijstand te financieren, wordt zeker niet ontkend. In deze wordt ook verwezen naar het eerdere standpunt van de Orde van Vlaamse Balies, o.m. verwoord in een brief aan de Minister van Justitie van 30 september 2013.¹⁰ Het herzien van de criteria inzake de gedeeltelijk kostelijke tweedelijnsbijstand, kan ook bijdragen aan het verminderen van de kosten van de kosteloze rechtsbijstand.

Indien er alsnog in de richting van een Fonds voor de tweedelijnsbijstand zou worden gedacht, is het ten eerste onaanvaardbaar dat enkel strafrechtelijk veroordeelden hiervoor zouden moeten opdraaien. Daarnaast moet de appreciatiemogelijkheid van de rechter worden behouden bij het opleggen van een straf en mag niet voorbij worden gegaan aan de bedoeling van de straf (= instaan voor algemene sociale verplichting van maatschappij).

¹⁰ De volgende punten worden onder meer aangehaald:

- De beperking van het aantal categorieën, zodat in de meeste gevallen kan rekening gehouden worden met de werkelijke inkomsten;
- Het betwiste remgeld wordt gewijzigd in een rechtvaardiger regeling van provisies in verhouding tot de inkomsten;
- Een beperking van het aantal zaken door de regel in te voeren dat men als eiser voor een vordering van 250 euro, in hoofdsom, geen kosteloze rechtshulp kan krijgen; ...



In het wetsvoorstel wordt deze bijdrage verantwoord door te wijzen op de belasting van het gerecht door de strafrechtelijk veroordeelden. Er zijn echter talrijke geschillen die het "gerecht belasten". Volgens deze redenering zouden in de eerste plaats mensen die misbruik maken van de procedurele mogelijkheden moeten bijdragen aan dit Fonds. Dit zijn personen die in civielrechtelijke geschillen een geldboete krijgen opgelegd op basis van artikel 780bis Ger.W.:

"De partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk verdragende of onrechtmatige doeleinden¹¹ kan worden veroordeeld tot een geldboete van 15 euro tot 2.500 euro, onverminderd de schadevergoeding die gevorderd zou worden.

In dat geval, wordt in dezelfde beslissing daarover uitspraak gedaan voor zover schadevergoeding voor tergend en roekeloos geding wordt gevorderd en toegekend. Indien zulks niet het geval is, worden de partijen verzocht toelichting te geven overeenkomstig artikel 775.

De Koning kan het minimum- en maximumbedrag om de vijf jaar aanpassen aan de kosten van het levensonderhoud. De boete wordt geïnd door de administratie van de Registratie en Domeinen met aanwending van alle middelen van recht.

Dit artikel is niet van toepassing in strafzaken noch in tuchtzaken".

In artikel 39/73-1 van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, staat een gelijkaardige bepaling:

"Als de Raad vindt dat een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep verantwoord kan zijn, bepaalt het arrest daartoe een terechtzitting op een nabije datum. Het arrest wordt betekend aan de partijen. Het arrest dat de geldboete uitspreekt, geldt in elk geval als op tegenspraak gewezen. De geldboete gaat van 125 tot 2 500 euro. De Koning past elk jaar deze bedragen aan ingevolge de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen. "

Alsook in de gecoördineerde wetten op de Raad van State (BS 21 maart 1973):

Art. 37. Als, na inzage van het verslag of het aanvullend verslag van de auditeur, de Raad van State vindt dat een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep verantwoord kan zijn, bepaalt het arrest daartoe een hoorzitting op een nabije datum.

Als, nadat een cassatieberoep in toepassing van artikel 20 niet toelaatbaar is verklaard, de Raad van State vindt dat de in het eerste lid bedoelde geldboete verantwoord kan zijn, bepaalt een ander lid van de Raad van State dan het lid van de Raad van State dat de beschikking van niet-toelaatbaarheid heeft genomen, daartoe een hoorzitting op een nabije datum.

Het arrest wordt betekend aan de verzoeker en aan de tegenpartij.

Het arrest dat de geldboete uitspreekt, geldt in elk geval als op tegenspraak gewezen. De geldboete gaat van 125 tot 2.500 EUR. Zij wordt geïnd overeenkomstig artikel 36, § 4. De opbrengst van de geldboete wordt gestort in het Fonds voor het beheer van de dwangsommen.

¹¹ Cass. 28 juni 2013, C.12.0502.N: Uit artikel 780bis Ger.W. volgt dat een procespartij die **procesrechtsmisbruik** pleegt zowel kan worden veroordeeld tot een geldboete als tot schadevergoeding, wanneer dit gevorderd wordt. Procesrechtsmisbruik is voorhanden wanneer een procespartij procedeert zonder redelijk of afdoende belang dan wel op een wijze die kennelijk de perken van een normale uitoefening door een voorzichtige en zorgvuldige procespartij te buiten gaat, zoals bij het aanwenden van de rechtspleging voor kennelijk verdragende of onrechtmatige doeleinden, waardoor zowel het belang van de partijen als een behoorlijke en efficiënte rechtsbedeling in het gedrang komen. Bij deze beoordeling moet de rechter rekening houden met alle omstandigheden van de zaak.



De in het vierde lid vermelde bedragen kunnen door de Koning worden gewijzigd ingevolge de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

In de praktijk blijken deze geldboeten echter zelden te worden uitgesproken. Aangezien het vooral deze personen zijn die op onrechtmatige wijze de rechtspleging aanzienlijk belasten, lijkt het aangewezen deze mogelijkheid consequenter aan te wenden. Uiteraard wil dit niet zeggen dat deze geldboete lichtzinnig mag worden aangewend en de procespartijen kan ontmoedigen om (rechtmatig) gebruik te maken van de procedurele mogelijkheden ter effectuering van hun claim/verweer (“chilling effect”).

Een andere denkpiste zou zijn om een bepaald percentage van de strafrechtelijke (of civielrechtelijke, zie 780bis Ger.W.) boete, opgelegd door de strafrechter, wordt ingehouden en gestort aan het Fonds Tweedelijsbijstand. Op die manier behoudt de rechter zijn appreciatiebevoegdheid en wordt het “cumulatief” effect van de financiële gevolgen van zijn veroordeling getemperd. Hiermee kan dan ook beter worden ingespeeld op de financiële mogelijkheden van de veroordeelde.

4. Besluit

De OVB is van oordeel dat de oprichting van een Fonds voor de tweedelijsbijstand - weliswaar met de hiervoor vernoemde opmerkingen en in samenlezing met de reeds overgemaakte voorstellen tot hervorming tweedelijsbijstand - een nuttig instrument kan zijn om de tweedelijsbijstand deels te financieren.

De OVB meent echter wel dat de problematiek in een ruimere context moet gezien worden, waarbij het promoten van rechtsbijstandverzekeringen een rol kan spelen maar tevens de categorie rechtzoekenden die net uit de boot van de tweedelijsbijstand vallen niet vergeten wordt.

Orde van Vlaamse Balies
3 maart 2015

Voor meer informatie:
kristien.de.backer@ordevanvlaamsebalies.be
pieter.tersago@ordevanvlaamsebalies.be

