

ADVIES

Conceptwetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de internetconsultatie van 16 februari 2017 tot 14 april 2017

April 2017

1 Inleiding

Op 16 februari 2017 is het conceptwetsvoorstel ‘Wet duurzaam stelsel rechtsbijstand’ gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Met dit wetsvoorstel worden maatregelen doorgevoerd waarmee het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herijkt. Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) is het doel om het stelsel op onderdelen te verbeteren, doelmatiger vorm te geven en duurzamer te maken. Daarmee moet het stelsel ook voor de toekomst verzekeren dat rechtsbijstand en de oplossing van serieuze juridische problemen en geschillen voor een ieder bereikbaar blijft, ook voor degenen die in redelijkheid zelf niet in staat zijn die kosten van rechtsbijstand te dragen.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Wet College voor de Rechten van de Mens heeft het College de bevoegdheid te adviseren over wetsvoorstellen die betrekking hebben op de rechten van de mens. De overheid heeft tot taak om te waarborgen dat eenieder op gelijke wijze en onder dezelfde voorwaarden toegang heeft tot het recht. Dit is vastgelegd in artikel 18 Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 13 EVRM, artikel 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). In de meeste van deze artikelen gaat het in de eerste plaats om het recht op toegang tot de rechter, om de toegang tot een procedure bij een bij wet ingestelde, onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. In bredere zin omvatten de mensenrechtennormen echter ook het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel en daarmee een recht op toegang tot alle vormen van rechtskundige hulpverlening in alle procedures, ook buiten de rechter om. Het gaat om toegang die een rechtzoekende heeft tot informatie, begeleiding, overleg en onderhandeling en een neutrale bindende interventie om zijn probleem op een effectieve manier op te kunnen lossen. Toegang tot de rechter vormt in wezen het laatste onderdeel en sluitstuk van de bredere toegang tot het recht.

Toegang tot rechtsbijstand is een wezenlijke voorwaarde om gebruik te kunnen maken van het recht op toegang tot het recht. Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht zich in rechte en administratief beroep te doen bijstaan. Het tweede lid bepaalt dat de overheid regels stelt voor het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. De overheid dient ervoor te zorgen dat financiële belemmeringen de rechtzoekende er niet van weerhouden gebruik te maken van rechtsbijstand. Iedereen dient op gelijke wijze toegang te hebben tot het recht; dit geldt ook voor mensen met een laag inkomen. Deze eis vloeit niet alleen voort uit het recht op toegang tot het recht, maar ook uit internationaalrechtelijke discriminatieverboden: discriminatie op grond van economische status is verboden. De overheid dient er voor te zorgen dat kwetsbare en achtergestelde groepen hun rechten volledig kunnen uitoefenen. Om deze gelijkheid in de praktijk te verwezenlijken kunnen extra investeringen van de overheid nodig zijn.

In het bijzonder mensen die in armoede leven of tot de laagste inkomenscategorie behoren kunnen vanwege hun economische status worden geconfronteerd met verschillende (juridische) problemen die elkaar vervolgens ook weer kunnen

versterken. En juist deze groep ontbreekt het vaak aan de mogelijkheden of middelen om deze problemen aan te pakken, waardoor zij zijn aangewezen op rechtshulp. Dit maakt dat toegang tot goede rechtsbijstand juist voor deze groep essentieel is.

Op de overheid rust dan ook de taak te zorgen voor een systeem van rechtsbijstand dat iedereen - ongeacht zijn vermogenspositie - in staat stelt op te komen voor zijn juridische belangen.

Het College constateert dat de invulling van het rechtsbijstandsstelsel al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw voortdurend wordt bediscussieerd, de laatste tien jaar vooral vanuit het perspectief van het toenemende gebruik van gefinancierde rechtsbijstand en een toenemende druk op de rechtspraak in combinatie met de overheidswens om de kosten van het stelsel te beheersen. Het College kan zich daarbij niet aan de indruk onttrekken dat het - op zich zeer begrijpelijke - aspect van kostenbeheersing in de afgelopen jaren voornamelijk heeft geresulteerd in stelselingrepen die neerkomen op het opwerpen van hogere drempels voor rechtzoekenden en een aantasting van de kwaliteit van de rechtshulpverlening. Dit laatste hoofdzakelijk als gevolg van het oprekken van het bereik van de toevoegingen: de toegevoegde advocaat moet binnen het huidige forfaitaire systeem veel meer werk doen voor hetzelfde geld dan voorheen.

Vanuit het perspectief van de (gelijke) toegang tot het recht is dat een zorgelijke ontwikkeling. Bij doen van ingrepen in de gefinancierde rechtsbijstand lijkt met enig gemak te zijn voorbijgegaan aan tal van factoren die mede van invloed zijn op de toenemende vraag naar rechtshulp en rechtspraak:

- ingewikkelder wordende regelgeving (in het bijzonder in het socialezekerheidsrecht);
- vele elkaar opvolgende wijzigingen in regelgeving;
- complexiteit van het bestuursprocesrecht (waarin weliswaar de mogelijkheid bestaat om zonder advocaat te procederen, maar er zich in de praktijk zodanige processuele valkuilen voordoen dat een burger hier zonder bijstand van een rechtshulpverlener met proceservaring niet uitkomt);
- overdaad aan controle- en verantwoordingsverplichtingen;
- het de-formaliseren van beslissingstrajecten rondom maatschappelijke ondersteuning en andere voorzieningen in het sociale domein waardoor het voor burgers veel lastiger is om te achterhalen waar zij recht op hebben en op welke wijze zij op kunnen komen tegen een voorziening die hen wordt aangeboden;
- gemeentebesturen die - mede vanwege de bezuinigingsdoelstelling die gekoppeld is aan de decentralisaties in het sociale domein - bewust de ondergrens opzoeken van de wettelijke taakopdracht die op dit terrein op hen rust, waardoor rechterlijke procedures als het ware worden uitgelokt;
- stijging van de hoeveelheid asielaanvragen (tegen afwijzing daarvan wordt doorgaans via een toevoeging geprocedeerd);
- etc. etc.

De ingrepen in het stelsel die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden leiden nu reeds tot een situatie waarin zeer weinig - misschien wel te weinig - (vergoede) tijd beschikbaar is om kwalitatief verantwoorde rechtshulp te verlenen. Het gevolg is een wegtrekken van rechtshulpverleners uit de toevoegingspraktijk, vanwege het

onrendabele karakter daarvan. Deze ontwikkeling houdt het risico in zich dat er op termijn wel een stelsel van gefinancierde rechtshulp is, maar er in de praktijk binnen dat stelsel geen gekwalificeerde rechtshulpverleners meer beschikbaar zijn. Als deze situatie zich voordoet, komt die in strijd met de hierboven genoemde verdragsbepalingen¹ en verzaakt de overheid één van haar kerntaken. Het is in het licht van het bovenstaande een goede zaak dat in het onderhavige conceptwetsvoorstel, naast een bezuiniging van 37 miljoen Euro, in ieder geval mede aandacht is voor verbreding en versterking van de eerstelijnsrechtsbijstand. De noodzaak daartoe is dringend aanwezig.

2 Verbreding en versterking eerste lijn

2.1 Uitbreiding bevoegdheden eerste lijn

Het wetsvoorstel voorziet in een verbreding en versterking van de eerstelijnsrechtshulp. Eerstelijnsmedewerkers zullen bijvoorbeeld - anders dan nu het geval is - ook vertegenwoordigende handelingen namens de cliënt gaan verrichten (pag. 23 MvT).

Daarnaast gaan de eerstelijnsmedewerkers een grotere rol spelen bij de waardering van de toevoegwaardigheid van een zaak. Het wetsvoorstel introduceert de oriëntatietoets, die zal plaatsvinden als een toevoegingsaanvraag niet aansluit bij het advies van het Juridisch Loket. Het hieraan gekoppelde ‘oriëntatiegesprek’ zal worden gevoerd door medewerkers van het Juridisch Loket. Het is de Raad voor de rechtsbijstand die uiteindelijk de beslissing neemt over het verlenen van een de toevoeging, maar deze zal die beslissing - als het wetsvoorstel van kracht wordt - in toenemende mate moeten baseren op het oordeel van het Juridisch Loket.

Mede gelet op deze verzwaring van taken is de professionaliteit en kwaliteit van de eerstelijnsmedewerkers essentieel. Het College heeft vraag zich af in hoeverre deze professionaliteit en kwaliteit in het voorliggende voorstel wordt gewaarborgd. Ook vraagt het College zich af in welke mate de centrale rol die in het conceptwetsvoorstel wordt toebedeeld aan het Juridisch Loket recht doet aan zeer diverse situaties in de lokale rechtshulppraktijk, waarin helemaal geen sprake is van een landelijk dekkend netwerk van eerstelijnsvoorzieningen en zeker niet in alle gemeenten een Juridisch Loket aanwezig is.

2.2 Professionaliteit eerstelijnsmedewerkers

Over de kwaliteit van de eerstelijnsmedewerkers staat in de MvT - ondermeer - vermeld: “de verschillende vormen waarin door het Juridisch Loket rechtsbijstand wordt verleend, vragen om verschillende kwaliteiten van zijn medewerkers. De raad waarborgt dat deze kwaliteiten in voldoende mate aanwezig zijn, bijvoorbeeld door middel van functiedifferentiatie, bijscholing en deelname van medewerkers aan intervisie”. Verder stelt de raad een plan op voor periodieke toetsing van de juridisch inhoudelijke kwaliteit van (medewerkers van) het Juridisch Loket (pag. 27 MvT).

¹ Vgl. EHRM 22 maart 2007, nr. 8932/05 (Sialkowska/Polen), § 110-116 en EHRM 7 mei 2002, nr. 46311/99 (McVicar/VK), § 48.

Het College mist echter in het wetsvoorstel concrete waarborgen voor de professionaliteit en kwaliteit. Zo is niet duidelijk of en zo ja welke concrete minimum (opleidings-)eisen worden gesteld aan de eerstelijnsmedewerkers. Verder constateert het College dat het wetsvoorstel ten aanzien van rechtsbijstandverleners die op basis van een toevoeging werken bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld, die niet worden gesteld aan de eerstelijnsmedewerkers. Medewerkers die op basis van een toevoeging werken dienen zich namelijk in te schrijven in een register. Aan deze inschrijving zijn bepaalde strikte kwaliteitseisen verbonden. Dit geldt dus niet voor de eerstelijnsmedewerkers. Het College meent dat het wetsvoorstel op dit punt tekort schiet.

Meer in het algemeen vreest het College dat in het conceptwetsvoorstel wordt uitgegaan van een overschatting van de capaciteiten die van medewerkers van het Juridisch Loket zullen kunnen worden verwacht. Het gaat om medewerkers die weliswaar een juridische achtergrond hebben, maar zonder proceservaring en ervaring in het verlenen van meer diepgravende adviesbijstand. De beoordelende taak die het conceptwetsvoorstel in het kader van de zogenoemde oriëntatietoets bij hen neerlegt, brengt grote kwaliteitsrisico's met zich.

Een ander punt van zorg vormt de onafhankelijkheid van de eerstelijnsmedewerkers. In de MvT staat dat de onafhankelijkheid van de medewerkers van de eerste lijn ten opzichte van het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand zal worden geborgd door een professioneel statuut (pag. 27 MvT, § 4.2.3). Niet duidelijk is wat er precies in dit statuut komt te staan en op welke manier de onafhankelijkheid zal worden gewaarborgd.

2.3 Consequentie

De consequentie van onderhavig wetsvoorstel is dat de beslissing of iemand een advocaat krijg toegewezen, voor een groot deel wordt bepaald door medewerkers van het Juridisch Loket, waarvan de scholing onduidelijk is en er vraagtekens te zetten zijn bij de onafhankelijkheid. Dit is des te belangrijker omdat in een aantal zaken een advocaat noodzakelijk is om een procedure voor een rechter te kunnen voeren. De facto is het dan dus de medewerker van het Juridisch Loket die bepaalt of een rechtzoekende een effectief rechtsmiddel toekomt en toegang heeft tot het recht. De vraag is of het Juridisch Loket deze taak op onafhankelijke en deskundige wijze kan vervullen.²

In een selecte groep van zaken is met een duidelijk afgebakend onderwerp, een beperkte graad van ingewikkeldheid en een beperkt tijdpad kan rechtshulpverlening door het Juridisch Loket zelf zonder meer een uitkomst bieden, maar bijvoorbeeld in bestuursrechtelijke bezwaarprocedures is zowel de feitelijke als juridische situatie menigmaal reeds zo complex dat bijstand door een advocaat noodzakelijk is om de belanghebbende een daadwerkelijke en *faire* kans te geven op inhoudelijke heroverweging van het besluit. De inbreng van een advocaat in deze bestuurlijke 'voorprocedure' kan er juist toe bijdragen dat een besluit wordt bijgesteld zonder vervolggang naar de bestuursrechter (en dus kosten worden bespaard, zowel aan de zijde van de overheid als aan de zijde van de belanghebbende).

² Zie eerdere brief advies van College van 14 februari 2014 waarin het College dit punt ook al heeft gemaakt.

3 Recht op een advocaat en vrije advocaatkeuze

Een specifiek aspect dat verband houdt met het recht op toegang tot de rechter is het recht op vrije advocaatkeuze. Zowel in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie als in die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dit aspect erkend,³ zij het dat in de EHRM-jurisprudentie dit recht vooral wordt onderstreept in strafrechtelijke procedures. De EHRM-jurisprudentie over het recht op rechtsbijstand maakt duidelijk dat dit recht op rechtsbijstand geen onbeperkt recht is en dat aan verlening van gefinancierde rechtsbijstand allerlei voorwaarden kunnen worden verbonden. In het wettelijk systeem van verlening van gefinancierde rechtsbijstand dienen dat wel waarborgen te zijn opgenomen die voorkomen dat de beslissing tot toevoeging van een advocaat op een willekeurige basis geschiedt.⁴ Tot die waarborgen behoort de eis dat beslissingen over (de weigering van) toevoegingen goed beargumenteerd worden.⁵ Het College constateert dat het conceptwetsvoorstel blijkens de MvT in beginsel eist dat eerst bezien moet worden of een rechtzoekende met de enkele hulp van het Juridisch Loket toe kan, zonder toevoeging van een advocaat, ook als die rechtzoekende aanvankelijk rechtstreeks naar een advocaat is gegaan. Datzelfde is het geval als sprake is van ‘een zaak die in veel gevallen op andere wijze dan met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden opgelost’. Deze beide situaties doen vragen rijzen in het licht van de hierboven genoemde EHRM-jurisprudentie. De omschrijving van de laatste situatie is dusdanig vaag dat hieruit moeilijk een helder criterium af te leiden valt. De leidende rol die een medewerker van het Juridisch Loket wordt toebedeeld in de beoordeling van de toevoegingswaardigheid van een bepaalde zaak, doet - mede in het licht van de eerder geuite zorgen over de kwaliteitseisen die aan deze medewerkers worden gesteld - het College aarzelen of deze beslissingen uiteindelijk afdoende zullen worden beargumenteerd.

Bovendien is het College onvoldoende overtuigd door de stellingname van zowel de Commissie-Wolfsen als de MvT dat de verplichting tot het doorlopen van een procedure bij het Juridisch Loket niet in strijd komt met het recht op vrije advocaatkeuze. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarnaar zowel door de Commissie als de MvT wordt verwezen,⁶ welke aangeeft dat geen sprake is van strijd met het recht op vrije advocaatkeuze ‘indien de mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt beperkt tot een andere rechtsbijstandverlener’, ziet namelijk op de situatie dat een rechtzoekende wordt gedwongen tot gebruikmaking van een andere advocaat dan de advocaat van eigen keuze. De situatie die het conceptwetsvoorstel creëert is een geheel ander: de rechtzoekende is gedwongen genoeg te nemen met een

³ HvJ EU 7 november 2013, NJ 2015, 54, m.nt. H.B. Krans (Sneller t. DAS Nederlandse Rechtsbijstand); EHRM 20 oktober 2015, nr. 25703/11 (Dvorski/Kroatië).

⁴ EHRM 10 september 2000, nr. 40031/98 (Gnahoré/Frankrijk), § 41; EHRM 26 februari 2002, nr. 49384/99 (Essaadi/Frankrijk), § 36; EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99 (Del Sol/Frankrijk), § 26; EHRM 12 juni 2007, nr. 50939/99 (Bakan/Turkije), § 75-76.

⁵ EHRM 27 juni 2006, nr. 12825/02 (Tabor/Polen), §§ 45-46; EHRM 9 oktober 2007, nr. 9375/02 (Saoud/Frankrijk), §§ 133-36).

⁶ ABRvS 21 januari 2015, 201405096/1/A2.

vorm van rechtshulp die in kwalitatieve zin niet vergelijkbaar is met die van een advocaat.

4 Middeninkomens en toegang tot het recht

In het wetsvoorstel worden inkomensgrenzen gesteld om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Zoals ook in het parlementaire debat⁷ aan de orde is geweest, bestaat het gevaar dat hierdoor de middeninkomens buiten de boot vallen. Een advocaat is voor een grote groep mensen die boven deze inkomensgrens zit eenvoudigweg te duur. De tarieven van de commerciële advocatuur zijn de afgelopen decennia fors gestegen en kunnen voor de middengroep een zodanige drempel opleveren dat de toegankelijkheid van het recht voor deze groep in het gedrang komt.

Dit sluit aan bij de meer algemene maatschappelijke tendens dat juist mensen in de middengroepen die voor een aantal aanvullende sociale vangnet-voorzieningen net niet in aanmerking komen, door de cumulatie hiervan financieel in de knel kunnen geraken. Het College waarschuwt ervoor dat de mensenrechtelijke ondergrens ook voor deze groep in acht moet worden genomen. Van belang is dat hierbij niet uitsluitend naar deelaspecten wordt gekeken van het maatschappelijke leven, maar naar het geheel in onderlinge samenhang.

Op een eerder moment in de discussie over hervorming van de gefinancierde rechtsbijstand heeft het kabinet aangegeven dat van burgers boven de inkomensgrenzen mag worden verwacht dat zij meer verantwoordelijkheid nemen om zelf een voorziening te treffen voor de (juridische) risico's die zij in hun persoonlijk leven lopen. In algemene zin onderschrijft het College die stellingname. Dat neemt echter niet weg dat zich in de praktijk situaties voordoen waarin die voorziening niet getroffen is en uitblijven van juridische ondersteuning tot zeer schrijnende situaties kan lijden. Schrijnende situaties die niet alleen diep ingrijpen in het persoonlijk leven van betrokkenen, maar uiteindelijk ook menigmaal leiden tot kosten voor de samenleving: besparingen in de sfeer van de gefinancierde rechtsbijstand duiken elders in het maatschappelijk leven op als kosten voor ondersteuning of hulpverlening vanwege stress-gerelateerde medische of psychische klachten. Om dit zo goed mogelijk te voorkomen is relevant dat voor deze groep tenminste een vorm van juridische ondersteuning via het Juridisch Loket tot de mogelijkheden blijft horen.

5 Geen aanwijzing van een advocaat bij schorsing bewaring

In het wetsvoorstel zal in de situatie dat een inbewaringstelling (eerste fase voorlopige hechtenis) van een verdachte wordt geschorst er niet meer ambtshalve een raadsman worden aangewezen. Dit omdat - zo luidt de redenering in de MvT - de verdachte zich dan in vrijheid bevindt en dus zelf een advocaat kan regelen. Onder de huidige wetgeving kan een verdachte in een dergelijke situatie over

⁷ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 31 753, nr. 125 en 127 en 133.

kosteloze rechtsbijstand beschikken; er vindt dan geen draagkrachttoets plaats en er is geen eigen bijdrage verschuldigd.

Het College vraagt zich af of deze maatregel het effect zou kunnen hebben dat er - uit kostenoverwegingen - door (advocaten van) verdachten minder snel om een schorsing wordt gevraagd. Indien dit zo zou uitwerken zou dit uit mensenrechtelijk oogpunt zeer onwenselijk zijn. Het zou immers betekenen dat verdachten (of hun advocaten) om financiële redenen afzien van de mogelijkheid in vrijheid te zijn. Het recht op vrijheid is een fundamenteel mensenrecht dat is vastgelegd in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 9 IVBPR. Voorlopige hechtenis is een uitzondering hierop en mag alleen als uiterste middel (ultimum remedium) worden ingezet. Het is belangrijk dat rechter alternatieven voor de voorlopige hechtenis overweegt die minder ingrijpend zijn dan hechtenis, zoals een schorsing onder voorwaarden zoals elektronische detentie of een contactverbod. De voorgestelde maatregel zou mogelijk een remmende werking kunnen hebben op het daadwerkelijk gebruik maken van dergelijke alternatieven voor hechtenis.

6 Conclusie

Doel van het voorliggende conceptwetsvoorstel is om rechtzoekenden sneller een passende en duurzame oplossing te bieden voor hun (juridische) probleem. Op diverse terreinen van het recht, niet in de laatste plaats in die delen van het bestuursrecht waarmee minderdraagkrachtigen in de samenleving meer dan gemiddeld te maken krijgen (sociale zekerheid en maatschappelijke ondersteuning), is echter sprake van complexe regelgeving en elkaar snel opvolgende veranderingen. Gegeven die complexiteit is voor een daadwerkelijk effectieve behartiging van de juridische belangen van mensen die een beroep moeten doen op vormen van overheidsondersteuning én ter voorkoming van het waterbedeffect waarbij bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand in een later stadium en in een andere sfeer (bijvoorbeeld op het terrein van medische of psychische zorg) leiden tot oplopende maatschappelijke kosten, een minder eenzijdige focus op de kostenbeheersing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand gewenst. Met dit conceptwetsvoorstel wordt gepoogd die focus inderdaad enigszins te verleggen. Het College acht die poging echter niet zonder meer geslaagd. De voorziene inrichting van het stelsel roept nog teveel vragen op en kan naar het oordeel van het College leiden tot situaties waarin de toegang tot het recht te zeer wordt belemmerd in die zin dat onvoldoende waarborgen zijn opgenomen voor een adequate kwaliteit van de te ontvangen rechtsbijstand.