DE RECHTSHULP IN BELGIE

Verslag van het rechtshulpkongres
Leuven 12-13 maart 1976

VRG - Leuven
Wetswinkel Leuven

1. Opening door Prof. G. Van Dievoet, dekaan van de Rechtsfakulteit.

2. Inleiding van Dhr. Karl De Vlies, praeses van het Vlaams Rechtsgenootschap.

3. Prof. C.J.M. Schuyt (Nijmegen).
Dilemma's in de juridische hulpverlening.

4. Prof. L. Huyse (Leuven). Rechtshulp en advokatuur in België.
Een verkenning van een moeilijke relatie.

5. Diskussie n.a.v. de referaten van C.J.M. Schuyt en L. Huyse.

6. Verslagen van de kommissies. Resoluties.

7. U. Reifner (West-Berlijn). L'Organisation d'assistance juridique en R.F.A. Tendances et problèmes.

8. R. Zara (Coventry). Legal Aid in England and Wales. Problems and Trends.

9. Mr. J. Van Den Heuvel. Het standpunt van de advokatuur m.b.t. de problematiek van de rechtshulp.

10. Verslag van de diskussie met Mr. Van Den Heuvel.

11. Standpunten van de politieke partijen voorafgaand aan de diskussie.

12. Verslag van de diskussie met de politieke partijen.

1. Opening

Prof. Dr. G. van Dievoet
Decaan van de Faculteit Rechtsgeleerdheid (K.U. Leuven)

Het onderwerp van het Congres «De rechtshulp in België» is niet zonder belang. Het inroepen van rechtshulp is een dringende noodzakelijkheid voor velen. Het recht evolueert, het aantal rechtsregelen wordt steeds talrijker. De wetten nemen in aantal en omvang toe. Zelfs de jurist vindt niet altijd gemakkelijk zijn weg in de doolhof van wetten en besluiten. De teksten moeten bovendien geïnterpreteerd worden, wat voor de doorsnee-burger veelal moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk is. De rechtspraak is niet altijd doorzichtig. Naast de wetten zijn er de overtalrijke besluiten, reglementen, omzendbrieven enz.
Er is een behoefte aan informatie, aan toelichting en eventueel aan bijstand.
De traditionele beroepen hebben zich enigszins aangepast. Het beroep van advocaat was vroeger hoofdzakelijk gericht op het burgerlijk recht, het handelsrecht en het strafrecht en minder op het fiscaal recht, het sociaal recht en het bestuursrecht. De associatie van advocaten wordt thans bijna algemeen aanvaard, wat specialisatie mogelijk maakt. De erkenning van de specialisatie is nog niet ver genoeg gevorderd. De mogelijke cliënt wordt nog te veel afgeschrikt door de onbepaaldheid van de honoraria. Een tarifering zou hierin verbetering kunnen brengen. Het traditionele pro deo is kwantitatief minder belangrijk geworden.
Rechtshulp wordt ook verstrekt door andere beroepen, ondermeer door de notaris, de bedrijfsjurist, de juridische diensten van vakverenigingen en beroepsverenigingen van zelfstandigen (landbouwers, middenstanders, werkgevers), verenigingen van verbruikers en in zekere mate ook door ambtenaren (griffiers, diensten van verscheidene departementen). Hierbij kunnen wij denken aan de informatie in verband met de nieuwe wetgeving inzake huishuur, wegenverkeer enz.
Er zijn lofwaardige pogingen ondernomen om de rechtzoekende wegwijs te maken. Hier denk ik o.m. aan de initiatieven van sommige balies (o.m. Brussel) en aan de wetswinkels.
De verstrekking van *degelijke* rechtshulp mag niet ongedaan gemaakt worden door een overhaaste goedkeuring van een voorstel dat strekt tot het verlenen van een monopolie aan enkele categorieën van juristen en waarbij andere vergeten worden. De reactie tegen de commercialisatie van de rechtshulp door zaakwaarnemers is wel toe te juichen, hoewel hier ook met omzichtigheid en onderscheid moet worden opgetreden.
Blijkbaar is het probleem complex, omvangrijk en belangrijk. Moge een grondig en objectief onderzoek leiden tot opbouwende besluiten en voorstellen.

2. Inleiding

Karl De Vlies, voorzitter VRG - Leuven.

Graag zou ik namens de kongresploeg alle deelnemers hartelijk willen welkom heten en in het bijzonder onze Nederlandse vrienden welke hier tot onze vreugde talrijk aanwezig zijn.
Het is traditie dat jaarlijks door de Vlaamse rechtsstudenten, afwisselend in een van de universitaire centra, een kongres wordt georganiseerd. De studenten van Leuven kozen dit jaar als thema «Rechtshulp in België». De reden hiervan is dat zij, bewust van een leemte in de rechtshulp, er willen toe bijdragen om deze problematiek verder open te trekken en om het bewustwordingsproces bij advocaten en rechtszoekenden te doen versnellen. De groeiende bewustwording gaat ongetwijfeld gepaard met het ontstaan van de Wetswinkels in België. Hun verantwoorde en grondige kritiek doet steeds meer mensen de fouten van ons huidig rechtsbedelingssysteem inzien. De Wetswinkel van Leuven, een middelgrote stad, behandelde op één jaar ongeveer achthonderd gevallen. Een dergelijk hoog getal is één van de bewijzen dat het klassieke patroon van de rechtsbedeling niet voldoet aan de behoefte.
Bovendien wekken enkele recente initiatieven uitgaande van parlementsleden of advokaten onze ongerustheid.
1. Het Wetsvoorstel Pierson ingediend bij de senaat op 2 september 1975, dat een aanvulling wil geven bij artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek en dat het volgende bepaalt : «Niemand mag, tenzij hij advocaat of notaris is, rechtskundig advies verstrekken, voor iemand onderhandelen om geschillen te regelen of te vermijden, juridische akten voor iemand anders opmaken.»
De bedoeling hiervan is duidelijk de rechtshulp te monopoliseren bij de balie. Tevens wordt hierdoor impliciet het verder bestaan van de Wetswinkels onmogelijk gemaakt, alhoewel de heer Pierson beweert dat dit niet de bedoeling was.
2. De rede van Meester Nelissen-Grade, deken van de Nationale Orde van Advokaten, voor de vergadering van de Algemene Raad, waarin hij voorstelt een beperking van het aantal stagiairs in te voeren ; een «numerus clausus» voor de balie dus.
3. Het voorstel tot Wetsontwerp van de Orde van Advokaten over de Pro-Deo regeling waarin men stipuleert dat voortaan de Pro-Deo advokaten een vergoeding zou betaald worden door de Staat.
Dit voorstel valt bij te treden maar houdt tevens het gevaar in dat men het beschouwt als enig en afdoend antwoord op de vraag naar een meer aangepaste rechtshulp.
Kortom, wij constateren dat door de balie momenteel het probleem van behoefte aan rechtshulp enkel vanuit de eigen situatie, en niet vanuit de

positie van de rechtszoekende zelf gezien wordt. Men weigert eenvoudig om de leemte in de rechtshulp te erkennen.
Bovendien, op een ogenblik dat dringend naar alternatieven moet gezocht worden, brengt men een voorstel tot monopolisering van de rechtshulp naar voor en wordt er gesproken over numerus clausus aan de balie. Dit kan enkel tot gevolg hebben een vergroting van de leemte in de rechtshulp.
— Daarom ook de recente initiatieven van de Wetswinkels en de advocatencollectieven
— Daarom ook het verschijnen van de brochure «De advocatuur meer stand dan bijstand ; de rechtshulp in België ontleed»
— Daarom ook dit kongres.
Het kongres bestat uit vier delen
Deze voormiddag wordt de leemte in de rechtshulp theoretisch geanaliseerd door twee rechtssociologen. Professor K. Schuyt die zopas een onderzoek heeft afgesloten naar de behoeften van rechtshulp in Nederland dat bewijst dat de leemte wel degelijk bestaat. Professor L. Huyse zal aan de hand van hypothesen en beschikbare statistieken de aanbod- en de vraagzijde van de rechtshulpmarkt onder de loupe nemen.
De bedoeling van de kommissies van deze namiddag bestaat er in om deze theoretische analyses te konfronteren met de ervaring van praktijkmensen op een aantal specifieke terreinen of naar een aantal specifieke groepen toe : strafrecht, sociaal recht, vreemdelingen, jongeren, verbruikers.
Hierbij wordt er van uitgegaan dat de behoefte aan en de leemte in rechtshulp verschilt naargelang het probleemgebied. Er is een andere benadering nodig voor vreemdelingen dan wel voor jongeren, voor sociaalrechtelijke dan wel voor een strafrechtelijke problemen.
Dat familierechtelijke, administratiefrechtelijke en woonrechtelijke problemen niet expliciet ter sprake gebracht worden is misschien voor kritiek vatbaar. Wij menen nochtans dat de wel behandelde thema's de rechtshulpproblematiek voldoende nauwkeurig kunnen omschrijven en dat zij toelaten conclusies te trekken die ook voor hogergenoemde terreinen in meer of mindere mate relevant zijn.
Bij de voorbereiding der onderscheidene kommissies stonden de volgende vragen centraal :
— Wat is de behoefte aan rechtshulp ? In welke mate wordt hieraan op dit moment beantwoord ?
— Hoe wordt rechtshulp op een ideale wijze georganiseerd en wat moet het profiel zijn van de rechtshelper ?
De plenaire discussie over de kommissie verslagen werd op zaterdagmorgen geplaatst mede om de discussie op zaterdagnamiddag met advokaten en politieke partijen niet al te theoretisch en te vrijblijvend te houden. Zodanig kunnen zij gekonfronteerd worden met de ervaringen, de ideeën en de wensen van de kommissies.
Tevens zullen morgen in de loop van de voormiddag twee buitenlandse gastsprekers een referaat houden over de organisatie van de rechtshulp

in Groot-Britannië en Duitsland. Buitenlandse ervaringen kunnen immers enkel verrijkend werken en de discussie rond de rechtshulp verruimen. De vertegenwoordiging van Groot-Brittannië is vrij vanzelfsprekend gezien de aanwezigheid in dit land van een sterk uitgebouwd rechtshulpsysteem. Gr. B. is op dit ogenblik ongetwijfeld het verst gevorderd van alle EEG landen.
De keuze van een spreker uit Duitsland is misschien minder evident, maar bij nader toezicht zien wij ook interessante ontwikkelingen in verband met de rechtshulp in Duitsland. Trouwens het Wetsvoorstel Pierson verwijst in zijn toelichting uitdrukkelijk naar het Duitse systeem.
Tijdens het eerste gedeelte van de zitting van morgennamiddag zal Meester Van Den Heuvel, secretaris van de Nationale Orde van Advocaten het standpunt van de advocatuur m.b.t. de rechtshulp toelichten. Mr. Van Den Heuvel publiceerde meermaals over rechtshulp en rechtsbijstandsverzekering.
Het zwaartepunt van de namiddag ligt bij de discussie met de politieke partijen. Vertrekkende vanuit de idee dat de overheid een belangrijke taak heeft met betrekking tot de rechtshulp, dat de organisatie van de rechtshulp een van de belangrijkste elementen van het justitiebeleid moet zijn, wensen we de politieke partijen voor hun verantwoordelijkheid te plaatsen. Het Wetsvoorstel Pierson werd door de vertegenwoordigers van de vier grootste partijen ondertekend. Binnenkort zal de hervorming van de Pro-Deo zoals die wordt voorgesteld door de Orde in het Parlement worden behandeld. Wij wensen tevens op te merken dat bij de bespreking van de begroting van Justitie in het parlement nog nooit over de rechtshulp werd gepraat.
Aan alle politieke partijen werd gevraagd een schriftelijke beschrijving te geven van hun visie op rechtshulp. De bedoeling hiervan was deze visie samen te brengen in de kongresbundel. Tot onze spijt ontvingen wij enkel van de V.U. en C.V.P.-Jongeren een bijdrage.
Op de uitnodiging om morgennamiddag aan de discussie deel te nemen werd door alle politieke partijen positief gereageerd. De namen van de deelnemers :
CVP : Senator Cooreman
BSP : Oud-Minister Vermeylen
PVV : Onder-Voorzitter Mevrouw Michielsen
VU : Volksvertegenwoordiger Belmans
KP : Onder-Voorzitter Jef Turf
Tot zover de uiteenzetting over het waarom en de struktuur van het kongres. Ik zou nog graag alle mensen willen danken welke zich gedurende de voorbije weken hebben ingezet om dit kongres mogelijk te maken. Ook de verschillende sprekers wil ik danken voor hun belangloze medewerking.
Wij hopen dat dit kongres er zal toe bijdragen om de discussie over de organisatie van de rechtshulp meer inhoud te geven en om misschien in de toekomst tot een meer rechtvaardig rechtsbedelingssysteem te komen.

3. Dilemma's in de juridische hulpverlening.

C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk en B.P. Sloot (K.U.Nijmegen)

I. TWEE MODELLEN VAN RECHTSHULP.

In het artikel «Legal aid: modern themes and variations» beëindigen Capelletti en Gordley (1972) hun overzicht van de rechtshulpsystemen in Oost- en West Europa en in de Verenigde Staten van Amerika met een korte beschrijving van twee naast elkaar bestaande modellen van rechtshulp: het «individueel-juridisch» model en het «welzijns» model. Rechtshulp kan enerzijds gezien worden als een «juridical right», een recht gegeven aan burgers ter bescherming van hun individuele belangen, anderzijds als een «welfare right», opgenomen in het pakket van sociale voorzieningen in de verzorgingsstaat.
De idee van een recht op rechtshulp is, zoals de schrijvers voor een groot aantal landen aantonen, van recente datum. Rechtshulp was in het Romeinse recht ondergebracht in de sfeer van een politiek patronagesysteem. Gedurende de lange periode van de middeleeuwen behoorde het tot de sfeer van de *moraal*. Het werk werd verricht als charitas, pro deo: ter ere van God. Na de Franse revolutie komt de aanspraak op rechtshulp in de *juridische* sfeer: er wordt een gelijke toegang tot de rechter voor alle burgers geproclameerd. De realisering van het recht op rechtshulp blijft echter, onder invloed van de opvatting dat burgers zélf voor hun rechten moeten opkomen, voor vele groepen burgers achterwege. Er blijft een grote kloof tusse proclamatie en implementatie. Rechtshulp, is in theorie in de sfeer van het recht. In de praktijk blijft het echter in de sfeer van de gunsten. Rechtshulp wordt een ere*plicht* van de advokaat (Capelletti en Gordley 1972 p. 356). Hoewel aan het einde van de 19e eeuw in verschillende landen de gelijke vertegenwoordiging in rechte sterk onder de aandacht gebracht wordt, blijft rechtshulp tot ver in de 20e eeuw volledig in de gunstensfeer en bovendien bijna steeds beperkt tot procesbijstand. In Italië en België verkeert de rechtshulp op dit moment zelfs nog geheel in de fase van gunst en ereplicht. In andere landen ging de overheid in toenemende mate de rechtsbijstand aan «on- en minvermogenden» financieren: in Duitsland sinds 1919/1923 (Weimar republiek), Engeland sinds 1949, in Nederland sinds 1957, in de U.S.A. sinds 1965 en in Frankrijk sinds 1972.
De formele garantie van rechtshulp voor onvermogenden in de 19e eeuw, die aanleiding gaf tot een grote discrepantie tussen beginsel en praktijk, wordt in de tweede helft van de 20e eeuw door staatsbemoeienis veranderd in een daadwerkelijke garantie. Capelletti en Gordley vatten deze ontwikkeling aldus samen:

«Although its content and implications are still far from certain, this new solution can be characterized by three central themes : legal aid has be come right to be protected by positive law ; this protection calls for affirmative state action ; and this, action must effectively rather than formally guarantee the right (...). Such a demand inevitably raises the questions of how the state must act, how much it must act and how its action can be made effective. And these are questions to which the modern answer to problems of legal aid has no ready responce» (p. 363).

De wijze waarop staatsbemoeienis plaats vindt is van invloed op de realisering van het gestelde doel van gelijke toegang tot het recht en op de kans dat wederom discrepanties optreden tussen het beginsel van gelijke toegang en praktijk. Twee modellen vragen hierbij de aandacht. Het *individueel-juridische model* heeft nog vele kenmerken van het klassieke patroon van rechtshulp. Het opkomen voor de bescherming van rechten wordt aan de individuen zelf overgelaten. Individuen gaan met hun rechtsproblemen naar advokaten, die voor hun dienstverlening van de overheid een vergoeding ontvangen. Ter bereiking van een rechtvaardige en doelmatige besteding van de overheidsgelden gaat aan de hulpverlening een onderzoek vooraf naar de financiële middelen van de rechtshulpzoekenden en naar de aard van de zaak. Komt men voor financiële steun in aanmerking, dan is men in theorie vrij om zelf een advokaat te kiezen. Door de wijze van organisatie blijft dit model sterk gericht op hulp aan individuele rechtzoekenden. Het is in hoge mate afhankelijk van het initiatief van de cliënten en van de bij de advokatuur aanwezige deskundigheid. Het *welzijnsmodel* ziet rechtshulp als onderdeel van een algemener sociaal beleid, bijvoorbeeld het terugdringen van armoede, maatschappelijke onzekerheid of afhankelijkheid. De in het kader van de verzorgingsstaat toegekende sociale rechten - op huisvesting, arbeid, sociale zekerheid en een minimumlevensstandaard - vragen om een actievere interventie en bemoeienis van de staat. Rechtshulp wordt hierbij één van de middelen om deze nieuwe rechten te realiseren. In het welzijnsmodel financiert de overheid rechtshulpbureaus bemand met advocaten die full-time of part-time bij deze bureaus in dienst zijn. De aard van de hier gegeven hulpverlening is ruimer. Het is onderdeel van een breder programma van sociaal beleid of van sociale hervorming (in de Verenigde Staten vooral als onderdeel van de «war on poverty»). Er is meer aandacht voor groepsgerichte hulp en een actief optreden van advocaten, die dichter naar de (potentiële) cliënten toe gaan. Rechtshulp *kan* in dit model samengaan met sociale en politieke acties. Neighbourhood Law Offices in de Verenigde Staten, sinds 1965 gefinancieerd door het OEO Legal Services Program, zijn een voorbeeld van dit welzijnsmodel (zie Johnson).
Hoewel het voor sommigen aanlokkelijk lijkt om duidelijk de voorkeur te geven aan één van de twee modellen, hebben beide hun eigen beperkingen. Dit bemoeilijkt een of - of keuze. Het individueel-juridische model heeft hoge administratiekosten (in Engeland de laatste jaren ruim 1/6 van het totale bedrag aan rechtshulp in burgerlijke zaken). De hulpverlening is strikt juridisch, hetgeen voor cliënten uit lagere sociale lagen niet altijd

de beste oplossing is. Omdat advocaten zonder specialisatie in hulp aan minder draagkrachtige cliënten de belangrijkste hulpverleners zijn, blijven taal- en culturele barrieres bestaan. Tegenover de mogelijkheid van vrije keuze van advocaat en de afwezigheid van discriminatie van onvermogenden bij die keuze, staat de nadruk op individuele verantwoordelijkheid van rechtshulpzoekenden om zelf iets aan zijn rechtsproblemen te doen. In een groot aantal gevallen is dit echter te veel gevraagd :

«a lawyer treats the aid applicant or aided litigant just as he treats a normal private client. As a result the poor man must be articulate enough to communicate his problems to a man with a different cultural background and intelligent enough to understand what he is told and to choose between the legal alternatives he is presented. Inevitably these tasks are difficult for poor men who must step into a somewhat alien world and deal with it on its own terms. Inevitably many will be unable to do so».
(p. 405).

De speciale aandacht, die advocaten in het welzijnsmodel geven aan onvermogende cliënten kan dit soort problemen oplossen. Maar hier liggen de beperkingen elders. Door de bredere doelstelling (het oplossen van maatschappelijke problemen) bestaat het gevaar dat de individuele problemen van rechtshulpzoekenden worden verwaarloosd. Soms gaat dit gepaard met het op de achtergrond stellen van de individuele verantwoordelijkheid van de cliënt. Er komt een grote macht aan de professionele hulpverlener, die naast het oplossen van een individueel probleem ook nog de doeleinden van zijn organisatie en eigen doeleinden nastreeft. (Dit laatste doet zich overigens ook voor bij de particuliere advocaten.) Het gevaar blijft bestaan dat deze geëngageerde hulpverleners beter weten wat hun cliënten «eigenlijk» willen dan de cliënten zelf. Een ander niet denkbeeldig gevaar van dit model is de politieke interventie door de subsidiërende instantie. Dit speelt vooral als de actieve hulpverlening sterk gericht is op de overheid als tegenpartij. Zowel in de Verenigde Staten, als in London en Oslo hebben moeilijkheden van deze aard zich voorgedaan. (Auerbach, p. 288 - 306 ; LAG-Bulletin 1974 p. 2 ; Ridgway ; Groenendijk 1974). Naast deze risico's biedt het welzijnsmodel grote voordelen voor het effectief bereikbaar maken van rechtshulp speciaal voor de moeilijkst bereikbare groepen. In Engeland opereren op dit moment naast het door de balie uitgevoerde, individueel-juridische «Legal Aid and Advices Schema», meer dan 15 Neighbourhood Law Centres, die op het Amerikaanse welzijnsmodel geënt zijn. Hiermee worden voor- en nadelen van beide modellen gecompenseerd.
De analystische beschrijving van Capelletti en Gordley van enkele gangbare systemen van rechtshulp is een nuttig hulpmiddel om keuzen die gemaakt moeten of kunnen worden te expliciteren. Niettemin willen wij op twee punten de bijdrage van Capelletti en Gordley aanvullen.
Ten eerste is hun schema niet ver genoeg uitgewerkt. Met name blijft

nog enigszins verborgen welke waardenpremissen of waardenpreferenties impliciet opgesloten liggen in de twee modellen.
Ten tweede is in hun schema te weinig aandacht voor de relatie tussen doelen en middelen. Welke effect kunnen we in werkelijkheid verwachten van de keuze van bepaalde middelen ? De inrichting van organisaties op een bepaalde manier brengt bijna altijd zelfstandige nevenverschijnselen met zich mee, die bepaalde gestelde doeleinden weer kunnen tegenwerken. In de analyse van de verschillende modellen van rechtshulp zal apart aandacht besteed moeten worden - liefst zoveel mogelijk gebaseerd op empirische kennis - aan dergelijke voorspelbare effecten. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. De doelstellingen van de Wet Rechtsbijstand aan onen minvermogenden 1957 waren gesneden naar het welzijnsmodel. Rechtshulp werd gezien als «tak van sociale zorg» (MvT, blz. 6). Uiteindelijk werd de organisatorische bewerktuiging onmiskenbaar gesneden naar het individueel-juridische model. Het is derhalve niet zo verwonderlijk dat één van de doelstelling van die wet - opheffing van de ongelijkheid - niet werd gerealiseerd (c.f. Sloot 1973). De implement van een rechtshulpsysteem zodanig dat de beste middelen worden gekozen voor gestelde doeleinden, blijft derhalve een van de belangrijkste opgaven.

II. VIER VRAGEN BIJ DE ORGANISATIE VAN SOCIALE VOORZIENINGEN.

Als de voorziening van rechtshulp voor lagere inkomensgroepen wordt opgevat als een tak van sociale zorg, dan kunnen we wellicht voor de optimale organisatie van de rechtshulp leren van de ervaring die opgedaan is bij de organisatie van andere vormen van sociale zorg. Sociale dienstverlening voor maatschappelijk zwakkere groepen en juridische hulpverlening hebben bovendien op een aantal punten overeenkomstige problemen, bijvoorbeeld het overbruggen van sociale afstand, de toegankelijkheid, de professionalisering, de selectie van cliënten e.d. Het valt ons op dat studies op het gebied van andere vormen van hulpverlening soms verrassend inzicht verschaffen in de keuzeproblemen, en dilemma's in de juridische hulpverlening. Om die reden wenden we onze blik even af van de rechtshulp en onderzoeken we vervolgens aan de hand van de studie van Gilbert en Specht «*Dimensions of social welfare policy*» mogelijke analogieën tussen sociale en juridische hulpverlening.

Gilbert en Specht stellen dat voor elk sociaal beleid vier vragen beantwoord moeten worden. Deze vragen zijn :

1. *wie* krijgt wat ? : de vraag van de *allocatie* van diensten of goederen.
2. wie krijgt wat ? : de vraag van de inhoud van de *sociale voorziening*.
3. *hoe* geschiedt de toelevering ? : de vraag van de distributie.

4. *hoe* geschiedt de financiering ? : de vraag van de financiële bronnen en de geldoverdrachten.

Elke vraag kan globaal op twee wijzen beantwoord worden. Elk antwoord verwijst naar een waarde-oriëntatie, waarbij deze waardenoriëntaties gezamenlijk verwijzen naar een maatschappij-opvatting. Gilbert en Specht zetten de keuzen uiteen in het volgende schema (p. 43).

SCHEMA 1 *Keuzedimensies en waarden-oriëntaties in sociaal beleid.*

Individualistische oriëntatie		*Keuzeprobleem*		*Collectivistische oriëntatie*
kosten effectiviteit	←	allocatie	→	sociale effectiviteit
vrijheid van keuze	←	voorziening	→	sociale controle
vrijheid van afwijking	←	toelevering	→	efficiency
locale autonomie	←	financiering	→	centralisering

Het feit dat een integrale keuze voor één van de twee oriëntaties ten koste gaat van vaak even nastrevenswaardige waarden in de andere richting adstrueert de dilemma's. Hoewel verschillende sociale waarden vaak gelijktijdig als waardevol worden geformuleerd, is het niet steeds mogelijk om gelijktijdig deze waarden in praktijk te brengen. Compromissen en een dualistisch systeem van hulpverlening, zijn hiervan een te verwachten gevolg.
We zullen die vier keuzeproblemen achtereenvolgens nader bekijken en zoveel mogelijk op het gebied van de rechtshulp.

A. Het allocatievraagstuk : wie is gerechtigd tot gefinancierde rechtshulp ?

De in het verleden gedane constateringen en beweringen over ongelijke toegang tot rechtshulp, waarbij werd gesteld dat de meer geprivilegeerde groepen in de samenleving eerder, beter en vaker hun belangen via het recht konden verdedigen, hebben geleid tot een pleidooi voor betere rechtshulp voor de minder geprivilegeerden. Bij nadere bestudering van de problematiek blijkt het echter niet alleen te gaan om de verbetering voor de meest gedepriveerden maar ook voor vele anderen, bijvoorbeeld de middengroepen. «Justice for some» riep een sterke reactie op in de vraag naar «Justice for the poor», hetgeen weer gevolgd werd door een roep om «Justice for all» (c.f. Society of Labour Lawyers, 1968 en Casamayor, 1969). Hiermee hebben we tegelijk een aanduiding van het allocatie vraagstuk : kiest men bij het verlenen van een aanspraak voor gehele of gedeeltelijk gratis rechtshulp, voor een universeel allocatie-beginsel («all») of voor een selectie-beginsel (bijv. «the poor») ? Als gekozen wordt voor een selectie van bepaalde individuen of groepen, welk selectie-criterium kan dan worden gehanteerd ? Universele allocatie is niet onbekend in de

verzorgingsstaat. Ieder geniet nagenoeg gratis onderwijs ; iedereen, arm of rijk, heeft recht op een ouderdoms voorziening. Een selectie-beginsel wordt echter vaker toegepast : voorzieningen voor weduwen, werklozen, personen of gezinnen onder een bepaald inkomen, langdurig zieken of arbeidsongeschikten. Op dit moment werdt rechtshulp uitsluitend gegeven aan personen beneden een bepaalde financiële grens. Het selectie-beginsel is gebaseerd op de gedachte dat de (financiële) hulp alleen gegeven wordt aan degenen, die deze hulp echt nodig hebben. Degenen, die op een of andere manier zelf nog hun dienstverlening kunnen verzorgen of bekostigen, dienen dit ook te doen. Deze laatste groep komt niet ten laste van de overheid. Dit wordt *kosteneffectiviteit* genoemd : elke gulden wordt zodanig aangewend dat hij precies ten goede komt aan degene die deze gulden niet zelf kan opbrengen. Daarnaast appelleert dit ook aan gevoelens van geïndividualiseerde rechtvaardigheid, waarbij van geval tot geval de meest billijke oplossing wordt gezocht. Men kan de criteria voor behoeftigheid per groep of categorie vaststellen (bijv. weduwen, kinderrijke gezinnen of groepen die in het verleden extra benadeeld werden en daarvoor compensatie moeten ontvangen, bijv. oorlogsslachtoffers). Vaak echter wordt niet naar groep, maar naar individu geselecteerd. Er dient een diagnostisch onderzoek ingesteld te worden om uit te maken of de betreffende persoon voor hulp in aanmerking komt. Zo'n onderzoek is vaak een combinatie van een financiëel onderzoek (in het engels : meanstest) én een onderzoek door een deskundige naar de merites van het geval. In het huidige systeem van rechtshulp zijn beide onderzoeken aanwezig (art. 9 W.R.O.M.). Het gevolg van een dergelijke selectieve allocatie is derhalve de noodzaak van onderzoek naar de behoeftigheid van geval tot geval. Het bewijs van onvermogen moet elke keer en van personen tot personen geleverd en gecontroleerd worden. Een selectief allocatiesysteem werkt derhalve vaak discriminerend, vernederend, stigmatiserend (c.f. Rapport Cie. Boekman, eerste deel). Zo'n onderzoek werkt afschrikwekkend, vooral voor middengroepen of mensen die zichzelf tot middengroepen rekenen. De constante screening vergt een goede en minitieuze, administratie, waardoor de apparaatskosten vanwege de benodigde mankracht hoog worden. De normen moeten telkens getoetst en van jaar tot jaar bijgesteld worden. Door onduidelijkheid bij hulpbehoevenden of ze wel of niet voor hulp in aanmerking komen (bijv. door de ingewikkeldheid of onbekendheid van de normen) komt de hulpverlening toch weer niet altijd bij degene, om wie het juist te doen is.
Deze nadelige eigenschappen kunnen worden opgeheven door een universele allocatie door de hulpverlening voor iedereen open te stellen en geen onderscheid meer te maken tussen personen die wel en die niet in aanmerking komen. Alle aandacht wordt gespitst op een zo groot mogelijk bereik van groepen en individuen, ondanks het feit dat hierdoor ook een aantal personen profiteren, die het wellicht zelf nog kunnen betalen. Dit wordt *sociale effectiviteit* genoemd. Niemand wordt afgeschrikt door een onderzoek. Niemand hoeft zich af te vragen of hij wel tot de begunstigden

behoort. Er is geen discriminatie tussen groepen. Er is veel minder administratie. De wetswinkels in Nederland zijn begonnen hun poorten voor iedereen open te stellen. Zij pasten impliciet een universele allocatie toe. Wel trokken zij daarmee cliënten aan die zij aanvankelijk niet als hulpbehoevend hadden gekwalificeerd.
Het lijkt wellicht, dat de nadruk op sociale effecticiteit veel duurder is dan nadruk op kosten effectiviteit, waarbij op elk dubbeltje gelet wordt en geen personen geholpen worden die het zelf kunnen betalen. Toch constateert Titmuss, de bekende engelse socioloog van de maatschappelijke hulpverlening, dat de nadruk op kosten effectiviteit vaak samenhangt met een korte termijn gezichtspunt :

«If access to medical provision entails a means-test investigation that is demeaning, time consuming, or otherwise inconvenient, clients may procrastinate about seeking medical aid until the symptoms of disease are so painful that can no long be ignored. At this advancer stage the costs of treatment is usually more expensive. In the calculus of the long run cost-effectiveness and social effectiviness can be brought into harmony when universal allocation of medical provision saves more in prevention than allocation saves by limiting treatment only those in dire need» (1968, p. 69).

Preventieve hulp werkt kostenbesparend. Hoewel medische hulp niet zonder meer vergeleken kan worden met juridische hulp, kunnen ook bij rechtshulp dezelfde sociale processen geconstateerd worden. Advocaten constateren zelf vaak dat cliënten te laat naar hen toe komen. Een tijdig gegeven advies kan een lang slepend geschil of proces voorkomen. Op de lange duur zou de toepassing van een universeel allocatie beginsel minder duur kunnen zijn. Een uitgewerkte kosten-batenanalyse zou hier voor de rechtshulp enig licht kunnen werpen (c.f. Nagel 1975).
Niettemin blijven er voorstanders van een selectiebeginsel. Deze voorstanders kunnen zelfs tegengestelde maatschappijvisies hebben. Tegenover een liberale opvatting dat iedereen zoveel mogelijk voor zichzelf moet zorgen (kosteneffectiviteit), staat een progressieve die vindt, dat openstelling van de hulpverlening alléén voor minder bevoorrechte groepen méér egalitair werkt dan openstelling voor iedereen. Door alleen de armeren te helpen brengt men enig evenwicht. Verschillende wetswinkels in Nederland hebben dit beginsel expliciet in werking gebracht (bijv. de wetswinkels te Amsterdam en Groningen).
Naast de problemen van discriminatie en stigmatisering brengt een uitsluitende aandacht voor de minder bevoordeelden nog twee problemen met zich mee. Ten eerste het probleem van de benadeling van degenen, die net niet voor deze hulp in aanmerking komen. Bevoordeling van de maatschappelijk achtergestelden schept altijd problemen van de benadeling van de niet-achtergestelden, die zich gaan afvragen : waarom zij wel en wij niet. Gevoelens van relatieve deprivatie en agressieve opinies over sociaal zwakkeren zijn mogelijke nevenverschijnselen van al te exclusieve hulpverlening aan die zwakkeren.
Ten tweede is het probleem van operationalisering van de criteria onaf-

wendbaar. Hoewel een selectief behoefte-criterium als allocatie beginsel niet negatief gewaardeerd hoeft te worden, veroorzaakt het allerlei praktische moeilijkheden : de gang naar «sociale zaken», het wachten, het terugkomen, het verwijzen e.d. Als men kiest voor een selectieve allocatie, dan kan men de eraan verbonden nadelen enigzins opvangen door :
1. te kiezen voor een zeer duidelijk en aan ieder kenbaar gemaakt en kenbaar te maken criterium voor het recht op hulpverlening,
2. een administratief eenvoudig criterium te kiezen of het recht op hulpverlening koppelen aan een al bestaand en ingeburgerd criterium, (bijv. de ziekenfonds grens)
3. door specifieke doelgroepen (bijv. bejaarden, ontvangers van bepaalde uitkeringen) in hun geheel in aanmerking te laten komen, hierdoor wordt voor deze groepen de duidelijkheid verhoogd en de administratie verminderd. Deze verzachtingen nemen de stigmatisering echter niet weg.
Tenslotte blijft nog de vraag, hoe moeilijk te bereiken groepen hulpbehoevenden in ruimere mate zouden kunnen gaan profiteren van voorzieningen die juist voor hen ontwikkeld worden. Ons inziens kan men moeilijk bereikbare groepen niet via verruiming van allocatie dichterbij brengen. Zij vallen meestal toch wel onder bestaande criteria. Deze «hard-to-reach» groepen kan men slechts bereiken met speciale distributiemethoden.

B. Welke voorzieningen worden geboden ?

De belangrijkste keuze in het beschikbaar te stellen voorzieningenpakket is de keuze tussen het geven van geld of het geven van goederen en diensten. «In cash or in kind» (c.f. Gilbert and Specht, hfst. 4). Elk pakket van sociale voorzieningen zal op deze vraag een antwoord moeten geven. In het algemeen is vastgesteld, dat sociale voorzieningen in de vorm van diensten goedkoper zijn en effectiever werken dan hulp gegeven in de vorm van vrij te besteden geldsommen. Stel dat een overheid de zorg draagt voor kleding en schoeisel voor alle arme kinderen. In dat geval is het voor de overheid goedkoper om zelf massaal deze goederen in natura te verschaffen, van eenzelfde soort te (laten) maken en zelf voor onderhoud te zorgen, dan elk kind een x-geldbedrag te geven en daarvan in de plaatselijke winkels kleren en schoenen naar eigen voorkeur, smaak en wansmaak, te laten kopen. Er bestaat dan kans op koopjes en miskoopjes. De nadelen van deze in natura te verschaffen voorzieningen zijn ook duidelijk : geen vrije keuze en grote kans op discriminatie, vooral bij uiterlijk waarneembare goederen.
Bij de rechtshulp ontmoeten we het keuzeprobleem «in cach or in kind» in de manier waarop de overheid zorgt voor juridische dienstverlening voor de groepen die het niet zelf kunnen betalen. De overheid kan *geldbedragen* beschikbaar stellen voor rechtshulpzoekenden, die hiermee een advocaat kunnen kiezen op dezelfde wijze als andere, niet van overheidsgelden afhankelijke rechtszoekenden. De cliënten kopen dan als het ware

hun rechtshulp op een markt, waar zij concurreren met andere vragers naar rechtshulp. Dat de overheid niet aan de cliënt, maar rechtstreeks aan de advocaat uitbetaalt doet aan het principe van hulp in de vorm van geld niets af. Wel kan dat geld alleen aan advocaten-diensten besteed worden. De overheid kan echter ook de *diensten* van advocaten beschikbaar stellen en op een of andere manier deze advocaten honoreren; niet alleen per verrichting of bestede tijd, maar ook volgens andere maatstaven, meestal in de vorm van full-time of part-time dienstverband. Deze door de overheid of andere instelling betaalde advocaten in dienstverband geven rechtsbijstand terwijl hun honorering niet afhankelijk is van het verrichte aantal zaken. Concurrentie van ander vraag naar rechtshulp kan zo worden uitgesloten.

Welke voor- en nadelen zijn aan deze twee vormen van voorziening in de juridische dienstverlening verbonden?

In de Verenigde Staten is sinds 1965 met beide vormen ervaring opgedaan, zelfs vanuit één bron gefinancieerd. Het eerste systeem werd bekend onder de naam «Judicare». Daarbij kregen onvermogenden het recht naar elke particuliere advocaat te gaan, die met dit Judicare-systeem meedeed. De advocaat kreeg hiervoor een vergoeding. Het tweede kreeg vooral bekendheid in de vorm van «Neighbourhood Law Offices» met advocaten in dienstverband. Beide vormen richten zich hoofdzakelijk op «the poor». Er zijn felle voorstanders van het Judicare-systeem (cf. Brakel) en van het Law Offices-systeem (cf. Cahn and Cahn, Johnson en vele anderen). Johnson was de tweede directeur van het OEO Legal Services Program. Brakel deed onderzoek ten behoeve van de American Bar Foundation. Hun onderlinge discussie en hun ervaringen zijn voor Nederland interessant, mits men de verschillende achtergronden van de Amerikaanse samenleving niet uit het oog verliest.

In Engeland werkt al sinds 1949 en in Nederland sinds 1957, een systeem dat sterk lijkt op Judicare. De belangrijkste overeenkomsten tussen Judicare en de na 1945 in Nederland en Engeland ingevoerde regelingen van gefinancieerde rechtshulp zijn:

1. slechts een deel van de bevolking heeft aanspraken op de dienstverlening (kosteneffectiviteit),
2. de diensten worden verleend door particulier gevestigde advocaten
3. de overheid betaalt een vergoeding voor die diensten aan de advocaten.

Het voornaamste verschil tussen Judicare en de twee West-Europese systemen is, dat bij Judicare het recht op rechtshulp vooraf voor een bepaalde periode (meestal een jaar) wordt vastgesteld. Zo krijgt men bijvoorbeeld bij de toekenning van een bijstandsuitkering direkt een kaart die aanspraak geeft op de dienstverlening door de aan het systeem meewerkende advocaten. De betrokkene weet dat hij, zolang de kaart geldig is, voor alle soorten rechtsproblemen de hulp van een advocaat kan inroepen. Als de behoefte aan die hulp ontstaat hoeft hij niet eerst

moeite te doen om een bewijs van onvermogen of een rechtshulp-certificaat te verkrijgen.
De laatste vijf jaren zijn in Engeland ook Neighbourhood Law Centres naar Amerikaans model ontstaan. In Nederland lijken wetswinkels op dit model. Wel zijn er enkele grote verschillen. De meeste Nederlandse wetswinkels worden bemand door vrijwilligers-niet-advocaten, vaak op de achtergrond gesteund door advocaten of elders werkzame juristen, terwijl de Amerikaanse bureaus juist wél door advocaten bemand worden, gesteund door vrijwilligers (meest studenten). Bovendien worden de wetswinkels niet volledig gefinancieerd door de overheid.
Als voordelen van het Judicare systeem met particuliere advocaten worden genoemd (cf. Johnson, p. 238-240, Brakel, p. 123-128).

1. het elimineert discriminatie ;
2. het vergroot de keuzevrijheid, de autonomie en daarmee het zelfrespect van de rechtszoekenden ;
3. het vermijdt socialisering van de advocatuur en garandeert daarmee grotere onafhankelijkheid van de balie ten opzichte van de overheid ;
4. er wordt geen overheidsgeld gebruikt om sociale hervorming na te streven via de verlening van rechtshulp.

Hier tegenover stellen de voorstanders van de «Neighbourhood Law Offices» :

1. dat de door de overheid gegeven financiële vergoeding toch niet kan concurreren met de tarieven voor de andere zaken, die door die advocaten worden gedaan, zodat discriminatie toch niet (volledig) wordt opgeheven ;
2. dat de keuzevrijheid een illusie is voor iemand die absoluut geen weg weet in de juridische wereld ;
3. dat het dienstverband van de advocaat in de Law Offices niet hoeft te betekenen dat de overheid zeggenschap krijgt over deze advocaten noch zeggenschap als organisatie ;
4. dat juist een groot voordeel is van deze bureaus dat rechtshulp verleend kan worden als onderdeel van een programma dat sociale hervorming nastreeft.

Een aantal van deze meningsverschillen wordt gedragen door rethoriek. Wel zijn er nog enkele andere, meer empirische verschillen tussen de twee systemen. Judicare werd vooral toegepast op het platteland, waar de bevolking iets meer kennis had van de particulier gevestigde advocaten. Dit systeem maakte gebruik van de geografische spreiding van deze advocatenkantoren. De Neighbourhood Law Offices ontstonden vooral in de armoedewijken in de grote steden. De professionele achtergrond van de bij die bureaus werkzame advocaten was kort. Zij waren vaak nog onervaren. De particuliere advocaten hadden uiteraard een langere beroepservaring en daarmee gepaard gaande kans op ervaring met armere cliënten. De caseload van de Neighbourhood Law Offices werd meestal zo snel zo hoog, dat het aparte problemen gaf. Er bleef in theorie en in ideologie nog wel plaats voor hervormingsgerichte acties, maar in de praktijk werd

dit soort activiteiten op niet meer dan 5 % van alle activiteiten geschat ! (Johnson,.) Het soort zaken dat door deze bureaus werd behandeld verschilde niet veel van dat van de Judicare-advocaten (Brakel, p. 26). Brakel merkt in een voetnoot nogal vijandig het volgende op over de advocaten van die bureaus :

«The problem is that so many law-reform advocates do not know and do not care to know about client's needs or preferences. They deal with abstract issues, abstract strategies and abstract clients (...) their perspective is more like a war perspective, a paternalistic assessment of priorities made for, not by the poor». (1974, p. 127).

Hoewel een gevaar voor paternalisme aanwezig is bij de bureaus, stelt Brakel de zaken wel erg zwart-wit voor. Juist door de oprichting van die stedelijke centra voor rechtshulp kwamen tekorten aan rechtshulp voor de minst-geprivilegeerden en de decennia lange lakse houding van de gevestigde Amerikaanse advocaten om ten aanzien van de voorziening in rechtshulp voor deze groepen, bloot te liggen (cf. Auerbach). Ook al mogen de strategieën van hervorming abstract zijn, de cliënten uit de ghetto's en hun problemen waren dat toch zeker niet.
Door de deelname van particuliere advocaten krijgt het Judicare systeem een in organisatorisch opzicht gedecentraliseerde structuur. Decentralisatie heeft grote voordelen voor de cliënt. Toch hoeft organisatorische decentralisatie niet steeds gepaard te gaan met geografische verspreiding.
Het tegendeel is het geval in veel steden, waar de advocatenkantoren vaak geografisch zeer sterk in één gebied geconcentreerd zijn. De voordelen van organisatorische decentralisatie gaan slechts op, wanneer advocaten inderdaad over vele wijken in de stad of over vele plaatsen op het platteland verspreid zijn. Op dit punt hebben de Neighbourhood Law Offices en in Nederland de wetswinkels juist gezorgd voor enige vergroting van de geografische verspreiding van rechtshulpvoorzieningen. Een belangrijk vergelijkingspunt zijn de kosten verbonden aan beide systemen. Johnson komt op grond van een beperkt onderzoek tot de conclusie dat het systeem van advocaten in dienstverband goedkoper is, dan het Judicare-systeem van rechtshulp via particuliere advocaten.

«This information suggests that government apparently can provide in-kind legal assistance less expensively - by a ratio of over 3 to 1 - than this service can be purchased by poor people out of income transferred to them» (Johnson, p. 225).

Zijn wijze van berekening is echter niet onbestreden gebleven. Brakel wijst er namelijk op dat «the difference lies in recording techniques rather than in substance. The staffed-office and Judicare portions of the Meriden program handled an equal number of *clients,* but the staffed office recorded three times as many *cases.*» (Brakel, p. 122).
In de Canadese provincie Quebec werkt sinds enige jaren een wettelijk systeem van rechthulp, waaraan zowel advocaten in dienstverband bij

rechtshulpbureaus als particulier gevestigde advocaten mee werken. Bij vergelijking van de kosten van beide vormen van rechtshulp bleek, dat de gemiddelde vergoeding die per zaak aan de particuliere advocaten werd betaald 50 % hoger lag dan de gemiddelde kosten per zaak bij de bureaus met advocaten in dienstverband. Ook in Quebec werd opgemerkt dat dit verschil in kosten per zaak verklaard zou kunnen worden door een verschil in het soort zaken dat door de twee groepen wordt behandeld (Commission des Services Juridiques 1975, p. 21). Op dit laatste verschil komen we hieronder nog terug.
Het is dus niet nodig een eenzijdige keus te maken tussen een van de twee systemen. Hoewel de voor- en tegenstanders van beide systemen nogal fel discussieren, lopen de conclusies vaak niet ver uiteen. Johnson bepleit als compromis een combinatie van de twee systemen en wel zodanig dat bepaalde zaken (echtscheidingen, familiezaken) via het Judicare-systeem lopen. Algemeen gezegd : daar waar de know-how van de particuliere advocaten aanwezig is kan een systeem van rechtshulpverlening deze volledig benutten. Op niet of niet veelvuldig door particuliere advocaten betreden rechtsgebieden en in niet door hen gebezigde vormen van rechtshulp (bijv. juridische ondersteuning van groeps- of buurt-activiteiten) kunnen de advocaten van de bureaus zich dan specialiseren.
In Engeland bestaan dergelijke afspraken tussen de advocaten, die (in dienstverband) in de Neighbourhood Law Centres, en de plaatselijke balie. Die advocaten verwijzen dan familiezaken, echtscheidingen en veel strafzaken naar in de omgeving van de Centres gevestigde advocatenkantoren. Daartegenover is in het kader van deze afspraken aan de advocaten van de Neighbourhood Law Centres ontheffing verleend van een aantal ereregels, zoals het verbod om reclame te maken, om naar cliënten toegaan en om inkomsten te delen met beoefenaars van andere beroepen (i.c. maatschappelijk werkers) (Leach ; Zander and Russel). Andere denkbare combinaties van beide systemen zijn geografische beperkingen van het verzorgingsgebied van een rechtshulpbureau of de mogelijkheid dat de aandacht van bureaus vooral uitgaat naar specifieke groepen. Vgl. de wetswinkel in Nijmegen, die sinds 1975 alleen hulp verleent aan werkende jongeren, gastarbeiders en huurders in enkele arbeiderswijken. Ook Brakel bepleit uiteindelijk een combinatie, waarbij hij wel het primaire accent blijft leggen op het Judicare-systeem.

«We are convinced, then, that the Judicare method for delivering legal services to poor people is a sount method and should be the basis for the national attempt to help the poor use legal resources. The central office, the staffed office, the staff attorney - these should function to supplement Judicare, fill in the gaps, supervise, coordinate and in exceptional circumstances perhaps intervene in (by prohibiting or activating) local Judicare problem resolution. The role of the central offices and staff should vary with the performance of the primary Judicare component : perhaps in some area no office would be warranted or necessary and a staff attorney would ride circuit, whereas in other geographic or demographic regions, offices manned bij several staff attorneys would be desirable» (Brakel, p. 128, cursivering van Brakel).

In Zweden en Quebec worden beide systemen eveneens gelijktijdig in praktijk gebracht. Zij het zonder arbeidsverdeling of werkafspraken. In Zweden wordt echter zonder arbeidsvergunning gewerkt. Daar moeten de overheidsbureaus juist concurreren met de particuliere advocaten om aan te tonen dat de vergoeding, die de overheid aan beide groepen advocaten betaalt, voldoende zijn voor praktijkvoering en een redelijk inkomen. Dit brengt als nadeel met zich mee dat de bureaus nauwelijks andersoortige rechtshulp verlenen dan gewone advocaten. In 1974 had meer dan 80 % van de door deze bureaus behandelde zaken betrekking op het familierecht. Ons onderzoek in Nederland toont echter aan dat dit niet de enige rechtsproblemen zijn waar de minderdraagkrachtige groepen mee kampen.
Uit tabel 1 blijkt dat in Quebec wel een arbeidsverdeling is ontstaan.

TABEL 1 *Quebec, 1974/75, soort zaken naar type advocaat.*

	familie-zaken	straf-zaken	andere zaken	N	
particuliere zaken	47 %	43 %	19 %	23.819	(25 %)
advocaten bij rechtshulpbureaus	26 %	31 %	43 %	72.455	(75 %)
totaal	31 %	32 %	37 %	96.274	(100 %)

De 2270 particuliere advocaten (± 60 % van de balie) die aan dit systeem deelnamen, behandelden hoofdzakelijk familiezaken en strafzaken. De 260 advocaten in dienst van de 100 rechtshulpbureaus, waarvan 3/4 permanent geopend was, behandelden vooral zaken op andere dan die twee rechtsgebieden. Tevens blijkt uit deze tabel dat de particuliere advocaten gemiddeld 10 zaken behandelden en de advocaten bij de bureaus gemiddeld 275 zaken. Dit maakt aannemelijk dat beide groepen advocaten een verschillend type rechtshulp hebben verleend. Waarschijnlijk zullen de bureaus meer advieswerk gedaan hebben.

C. Hoe worden de diensten gedistribueerd: de toeleveringskwestie.

Uitbreiding van sociale dienstverlening geeft meestal een concurrentie voor de beschikbare financiële bronnen. Door de toegenomen concurrentie worden de betrekkingen tussen de verschillende dienstverlenende groepen en organisaties woeliger. Sociale en politieke verschillen tekenen zich af. De antwoorden in de keuzesituatie worden in zulke omstandigheden meer op grond van waardenpreferenties en ideologische voorkeuren gegeven, dan op grond van de voorspelbare effectiviteit van allerlei voorstellen. Vooral in de keuze van een distributie-systeem kan de ideologische verbeeldingskracht hinderlijk werken. Op grond van ervaring en onderzoek in systemen van sociale dienstverlening kan een en ander voorspeld worden over de vermoedelijke gevolgen van een bepaalde orga-

nisatie van de juridische dienstverlening. Toelevering van juridische diensten zal als begrip wellicht vreemd klinken. Traditioneel wachten de rechtshulpverleners immers tot cliënten naar hen toe komen. Toelevering van diensten suggereert enige activiteit van de kant van de hulpverleners. Hulp aan maatschappelijk zwakkere groepen noodzaakt inderdaad vaak een actievere instelling dan bij de sterkeren, die meestal wel uit zichzelf komen. Als men een zekere surplus bezit aan middelen (financieel, sociaal, psychisch, politiek) dan vindt men op eigen initiatief wel een hulpverlener. Omdat advocaten in het verleden veelal hun diensten verleenden aan de maatschappelijk sterkeren gaf deze professionele lijdzaamheid geen grote problemen voor distributie van de diensten. Nu meer en andere maatschappelijke lagen rechtshulp gaan vragen en nodig hebben, komt de vraag van de toelevering in nieuw perspectief. In de manier waarop de diensten georganiseerd worden, kan de juridische hulpverlening reeds dichter bij de mensen gebracht worden. De vragen, waar het hierbij gaat, zijn de volgende. Moet de hulpverlening gecentraliseerd of gedecentraliseerd verleend worden ? Moet er een gecombineerde dienstverlening zijn van medische, maatschappelijke en juridische hulp of volstaat een enkelvoudige opgezette hulp ? Moeten de verschillende diensten onder één dak worden ondergebracht of over verschillende gebouwen verspreid ? Is veel coördinatie wenselijk of juist niet zoveel ? Moet de hulp uitsluitend gegeven worden door professionele hulpverleners of kunnen vrijwilligers en amateurs bij het werk worden betrokken ? Wordt de organisatie bestuurd en beheerd door experts, door cliënten of door de gemeenschap ? Deze keuzesituaties kunnen gezamelijk behandeld worden in de formulering van de belangrijkste problemen in de organisatiestructuur van een hulpverleningssysteem (cf. Gilbert en Specht, p. 109).
Deze problemen zijn :

1. De fragmentering van de dienstverlening
2. De discontinuïteit van de dienstverlening
3. De ontoegankelijkheid van de dienstverlening
4. De niet-aanspreekbaarheid en niet-aansprakelijkheid van de dienstverlening.

Onder *fragmentering* verstaan we het feit dat een rechtshulpzoekende zich voor *verschillende soorten problemen* tot verschillende instanties moet wenden. Fragmentering komt voort uit specialisatie in dienstverlening. De idee van een generalist in juridische hulpverlening, waar men voor alle soorten zaken terecht kan, is het tegenovergestelde van fragmentering. Hij beantwoord aan het ideaal van geïntegreerde hulpverlening. Het blijkt echter moeilijk dit ideaal te realiseren. Fragmentering betekent ook enige overlapping van diensten, omdat specialisatie nooit zo ver kan gaan dat precies kan worden aangegeven, waar het terrein van de één begint en van de ander ophoudt. Hieruit voortvloeiende problemen worden door coördinatie opgevangen. Er wordt gestreefd naar afspraken over dienstverlening. Het probleem van fragmentering doet zich niet alleen voor binnen één soort dienstverlening, maar ook en zelfs in toenemende mate

tussen diverse soorten hulpverlening. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan medische, maatschappelijke, juridische en pedagogische hulpverlening. Vaak blijkt een hulpzoekende niet met één enkelvoudig probleem te kampen maar met een reeks van problemen op verschillend terrein. De ideale oplossing ligt dan in een geïntegreerde, niet-gefragmenteerde hulpverlening, waarbij door één instantie de zich voordoende problemen in samenhang kunnen worden afgehandeld. Coördinatie, informatie-uitwisseling en soms hulpverlening in teamverband is dan noodzakelijk. Hoewel coördinatie en de afstemming van verschillende diensten op elkaar welhaast onvermijdelijk is geworden, zijn er toch ook enkele, nog te bespreken nadelen aan verbonden.

Discontinuïteit in de hulpverlening doet zich voor, wanneer een cliënt zich voor de oplossing van één probleem tot meerdere hulpverleners moet wenden. Bijvoorbeeld een cliënt brengt zijn probleem aan bij een sociale raadsman, die hem of haar verwijst naar de maatschappelijk werkster, die vervolgens verwijst naar een advocaat, die vervolgens het probleem door een jongere collega laat behandelen, die de hulpverlening halverwege ook weer overdoet aan een andere collega. Bij de wetswinkel speelt het probleem van de discontinuïteit, als een cliënt bij elk contact met een andere wetswinkelier te maken krijgt. Discontinuïteit blijkt uit de gang die de cliënt moet maken om uiteindelijk geholpen te worden. Deze gang kan verkleind worden door goede communicatie tussen hulpverleners, een snel en goed werkend verwijzingspatroon en door controle op de verwijzing, zodat de cliënt niet tussen bepaalde schijven verloren of uit het zicht het spoor bijster raakt. Discontinuïteit is vooral een organisatieprobleem. Maar het spreekt vanzelf dat bij een hoge fragmentering in dienstverlening de kans op discontinuïteit groter wordt.

Ontoegankelijkheid van de hulpverlening kan samenhangen met de mate van bureaucratisering, met het taalgebruik van de hulpverleners, met een (onbewuste) selectieve voorkeur bij hulpverleners voor de cliënten van een bepaalde sociale groep of klasse, of met een bepaald soort problemen. De toegankelijkheid van diensten is niet uitsluitend een probleem van het bevorderen van kennis van de toegangswegen bij hulpzoekenden. De toegankelijkheid wordt ook in sterke mate bepaald door de manier waarop de hulpverlening zèlf georganiseerd is.

Niet aanspreekbaarheid van een hulpverlening heeft betrekking op de geringe mogelijkheid voor cliënten om gehoor te vinden voor hun klachten over de hulpverlening.

Enerzijds valt dit probleem onder het algemeen probleem van tuchtrecht en beroepsaansprakelijkheid, anderzijds slaat het ook op de minder geformaliseerde betrekkingen tussen cliënten en hulpverleners. Hoe groot is het aandeel van de cliënt bij de te nemen beslissing en over de hulp in zijn concrete zaak èn over de organisatie van hulpverlening in het algemeen? Participatie van cliënten wordt gezien als mogelijkheid om de aanspreekbaarheid van de organisatie te vergroten. De aandacht voor aanspreekbaarheid en professionele aansprakelijkheid is in vele hulpver-

leningssystemen veel geringer dan de aandacht voor coördinatie en toegankelijkheid.
Een ideale hulp wordt derhalve geboden door een geïntegreerd, continue, gemakkelijk toegankelijke en goed aanspreekbare dienstverlening. Maar zo'n ideaal is in de praktijk erg moeilijk te benaderen. Gilbert en Specht wijzen er op, dat deze vier elementen van een ideale hulpverlening wederzijdse beperkingen opleggen. Dit blijkt uit hun volgende beweringen : (p. 110 - 111)

— men kan fragmentatie en discontinuïteit verkleinen door betere coördinatie (communicatie en verwijzing) en door het vermijden van overlappingen in de dienstverlening ; maar door dat te doen, verhoogt men vermoedelijk in hoge mate de ontoegankelijkheid en de onaanspreekbaarheid ;
— men kan de toegankelijkheid verkleinen door nieuwe toegangen te verschaffen en door multiplicering van de diensten ; maar hiermee verhoogt men de fragmentatie ;
— men kan de niet-aanspreekbaarheid van de dienstverlening reduceren door inspraak van cliënten ; maar door dit te doen wordt de kans op fragmentatie groter ; (cliëntengroepen kunnen een eigen koers gaan varen en daarmee coördinatie bemoeilijken).

Er zijn meer van dergelijke beperkende relaties tussen de elementen van hulpverlening te formuleren. De optiek van degenen, die een beleid uitstippelen, is vaak sterk gericht op coördinatie. Soms wordt daarbij vergeten, dat bij de oplossing van het ene probleem andere problemen geschapen worden die de goede bedoelingen van de probleemoplossers weerstreven. Uiteindelijk hangt het dus af van het gewicht dat men toekent aan de verschillende gesignaleerde problemen. Wil men de toegankelijkheid van de hulpverlening vergroten dan zal men een zekere fragmentatie en duplicering van diensten niet slechts op de koop toe moeten nemen, maar juist gaan bevorderen.
Uit het voorgaande blijkt dat de organisatie van de hulpverlening geen eenvoudige zaak is. De verschillende voor- en nadelen zullen zo met elkaar in verband gebracht moeten worden, dat op bepaalde punten een optimum kan worden bereikt, afhankelijk van de uiteindelijk gekozen prioriteiten. Als men eenmaal gekozen heeft wordt de instrumentele bewerktuiging van een hulpverleningssysteem gemakkelijker. De verschillende vragen over de toelevering vinden dan een beredeneerd antwoord. Als men - zoals wij doen - de vergroting van de toegankelijkheid een hoge prioriteit toekent, kan op een aantal vragen bij de inrichting van het rechtshulpsysteem een antwoord geformuleerd worden. Wij willen een vijftal punten aanstippen.

1. Het streven naar coördinatie.

Het probleem van coördinatie ontstaat door specialisatie. Toenemende technische deskundigheid is verantwoordelijk voor het feit dat een cliënt

door één hulpverlener nog maar in enkele aspecten van zijn problematiek geholpen kan worden. Een advocaat kan wel de juridische gevolgen van een vastgelopen huwelijksrelatie regelen en begeleiden, niet de relatie zelf. Een huwelijksadviesbureau kan wel therapeutische hulp bieden maar zal voor het tot stand brengen van een scheiding van tafel en bed naar een advocaat verwijzen. Een cliënt kan zich door deze professionele arbeidsverdeling in delen afgesplitst gaan voelen : fragmentatie. Coördinatie tracht de nadelige gevolgen van deze deling tegen te gaan. Men streeft er naar - eventueel in teamverband - weer de «hele» persoon te helpen. Dit streven om de hele persoon te bereiken heeft er toe geleid dat alternatieve hulpverlening zoveel mogelijk «all-in-service» is gaan verlenen, daarbij soms ondeskundigheid verkiezend boven opsplitsing. De Jongeren Advies Centra (JAC's) beogen vaak zo'n totaal-pakket van diensten te verschaffen aan bepaalde groepen cliënten, de jongeren.
Men wil niet meer alleen de juridische, maar ook de sociale en psychologische aspecten van de zaak van de cliënt in rekening brengen. Soms omdat de cliënt hier zelf om vraagt, soms ook zonder dat de cliënt er aanleiding toe geeft. De alternatieve hulpverlening is naar onze mening opgebloeid om de neveneffecten van coördinatie - dat immers het andere antwoord is op fragmentatie - te vermijden.
Coördinatie vraagt om centralisering en dit vergroot de afstand tussen cliënt en hulpverlener. Centralisering heeft bovendien de tendens tot monopolisering van de dienstverlening. Vooral deze monopolisering werkt ten nadele van de cliënt. Ten eerste wordt de aanspreekbaarheid van de hulpverlening(sorganisatie) kleiner. Ten tweede zullen de criteria om cliënten aan te nemen en te behandelen meer en meer gestandaardiseerd worden, volgens één stel regels gaan verlopen. Ook de kans dat de cliënten invloed zullen hebben op vaststelling van deze criteria worden kleiner. Er is nog maar één deur om binnen te komen. Wil men niet via deze deur of heeft men conflicten gekregen met de ene allescoördinerende instantie, dan blijft er geen weg meer over. In Nederland heeft deze ontwikkeling zich voorgedaan bij de reclasseringsinstellingen. Waar vroeger nog wel eens cliënten van de ene onafhankelijke instelling konden worden overgenomen door een andere, is deze mogelijkheid nu door de samenwerking en coördinatie meer en meer vervallen. Als een cliënt door de nieuwe gezamenlijke reclasseringsvereniging als niet meer te helpen is «opgegeven», kan hij praktisch nergens anders meer terecht.
Voor de organisatie zelf neemt de kans op conflicten binnen de organisatie toe, vooral bij een grote heterogeniteit van de verschillende afdelingen, die vroeger zelfstandig worden, maar nu als onderdeel van één groter geheel fungeren. Met andere woorden : het - vaak economische - nut van coördinatie en samenwerking kan ten koste gaan van de kwaliteit en de variëteit van de dienstverlening. De centralisatie en het behoud van autonome eenheden kan op langere termijn de totaalsom van hulpverlening ten goede komen.
In plaats van het streven naar een *organisatorische* eenheid wordt soms

volstaan met een geografische eenheid, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijk dienstcentrum (of een sociale supermarkt). Tussen de verschillende takken van hulpverlening kunnen dan gemakkelijk ad hoc afspraken over verwijzing en coöperatie gemaakt worden. Maar ook deze geografische opeenhoping van de verschillende vormen van dienstverlening als oplossing van het probleem van fragmentatie heeft een vergroting van de onbereikbaarheid ten gevolg. In het algemeen moet men, volgens Gilbert en Specht, niet te vlug aannemen dat alle soorten dienstverlening als stukjes van één grote legpuzzle tot één mooi plaatje kunnen worden samengevoegd (p. 112-115). Uit de noodzaak van een minimum aan coördinatie mag niet worden afgeleid dat maatschappelijk werk en rechtshulp per se tot een integrale hulpverlening moeten worden samengebracht. De manieren van hulpverlening van deze twee beroepen hebben soms tegenstrijdige uitgangspunten die niet hoeven te worden uitgewist. Bij pogingen om tot een nauwe samenwerking tussen maatschappelijk werkers en rechtenstudenten binnen een rechtswinkel te komen, ontstonden veel problemen zowel voor de hulpverleners als voor de cliënten (vgl. jaarverslagen Amsterdam 1974 en Tilburg 1972-73).

2. Het streven naar een aparte toegang.

Een centrale ingang voor alle hulpzoekenden biedt het voordeel, dat er specialistische aandacht ontstaat voor de problemen van toegang. Voor informatie, advies en verwijzing biedt zich een herkenbare instantie aan. Deze instantie kan gebruik gaan maken van deskundigen in advies- en verwijzing (eerstelijnshulp). Bij een lage graad van geïnformeerdheid van cliënten kan zo'n aparte ingang van groot nut zijn. De TV-Ombudsman fungeert als zo'n aparte centrale ingang, met name voor mensen met lagere opleiding en inkomens of met geringe verbale vaardigheid.
Het betekent echter niet dat de bereikbaarheidsproblemen in een keer zijn opgelost. Voor vele hulpzoekenden blijft een noodzaak van een opstapje aanwezig. Zo'n opstapje wijst in de richting van een *net van ingangen,* gedecentraliseerd en dicht bij de hulpzoekende («dicht in de buurt»). We hebben hierbij gedacht aan een juridische huisarts. Specialisatie in informatie, advies en verwijzing heeft het nadeel dat er een scheiding kan optreden tussen de *diagnose* en de *behandeling* van de zaak. Een aparte ingang lost dus enigszins het probleem van toegankelijkheid op ten koste van continuïteit. Naarmate bovendien de bekendheid van zo'n centrale eerste ingang groter wordt, is het niet ondenkbaar dat andere organisaties - we denken hierbij vooral aan overheidsinstellingen - hun service aan informatie en advies gaan verslappen. Men gaat iedereen verwijzen naar zo'n centrale instelling. De Releases en rechtswinkels hebben een dergelijke ontwikkeling veelvuldig gesignaliseerd. Om deze reden lijkt het raadzaam niet alle eerstelijns hulpverlening te verleggen naar één aparte instantie.
Zo'n instantie zou moeten fungeren als coördinatiepunt binnen een gedecentraliseerd netwerk van eerste- en tweedelijnshulp.

3. Doelbewuste duplicatie van diensten : het streven naar pluriformiteit.

Ogenschijnlijk lijkt een duplicatie van diensten weinig efficient, een verkwisting van geld en mankracht. Het streven naar grotere efficiency betekent dan ook vaak een samenvoeging van diensten die aanvankelijk naast elkaar opereerden. De baten hiervan moeten echter worden afgewogen tegen de sociale kosten voor de cliënt. Die *sociale* kosten zijn moeilijker te meten en blijven daarom vaak buiten de calculatie. Duplicatie of multiplicatie van diensten leidt tot een pluriform stelsel van hulpverlening. De aldus ontstane concurrentie tussen de instellingen kan de kwaliteit van de hulpverlening ten goede komen. Het streven naar pluriformiteit in juridische hulpverlening werd vroeger belichaamd in het beginsel van vrije advocatenkeuze. Dit beginsel moet ons inziens nu vertaald worden in vrije keuze van rechtshulpverlener. Dit vrije keuze beginsel heeft de volgende voordelen :

— het vermindert de afhankelijkheid van de cliënt ten opzichte van de dienstverlener o.a. door de mogelijkheid van een check op allerlei adviezen en de mogelijkheid tot het gebruik van een reeël alternatief (de hierboven aangestipte concurrentie) ;
— het vermindert de mogelijkheid tot willekeur bij rechtshulpverleners ;
— het vermindert de kans op bureaucratisering bij centrale rechtshulpbureaus (en is als zodanig weer kostenbesparend) ;
— het vormt een erkenning van de subjectieve keuze en de persoonlijke voorkeur van de cliënt en vergroot daarmee diens autonomie.

Een noodzakelijke voorwaarde voor deze vrije keuze echter is een minimum aan geïnformeerdheid bij de cliënten. Indien aan dit minimum niet is voldaan, is een combinatie van een centraal bureau met gedecentraliseerde dienstverleners een mogelijk tussenstadium op de weg naar een zo groot mogelijk pluriformiteit. De idee dat één soort rechthulpverlener de leemte zou kunnen oplossen is een idée fixe. Blijkens ons onderzoek trekt iedere soort rechtshulpverleners na enige tijd een eigen cliëntenkring en een specifiek soort rechtsproblemen aan.

De pluriformiteit heeft nog het bijkomende effect van behoud van de mogelijkheid tot separatisme. Bepaalde hulpinstanties blijven buiten het bestaande systeem opereren. Hiermee wordt de kans vergroot dat dergelijke volstrekt zelfstandig opererende instanties, meer dan de «gevestigde» instanties, bepaalde sociale en politieke groepen of belangen zullen blijven behartigen. Zij kunnen gaten opvullen die in elk systeem zullen blijven bestaan. Ze kunnen zich op één bepaald geografisch gebied - bijvoorbeeld een aparte wijk of één bepaalde groep - bijvoorbeeld gastarbeiders - blijven richten zonder zich al te zeer te hoeven bekommeren om andere groepen of belangen. Het is namelijk niet te verwachten dat een hulporganisatie, die een uitgesproken voorkeur voor het behartigen van bepaalde belangen blijkt te hebben, voor alle groepen rechtzoekenden aanvaardbaar zal blijken te zijn. Om deze reden alleen al zou een systeem van uitsluitend gecentraliseerde rechtshulpverlening afgewezen kunnen

worden. Elke cliënt of groep cliënten heeft het recht op een rechtshulpverlener waar hij of zij zich enigszins mee verwant kan voelen. In ons onderzoek bleek dat de verschillende rechtshulpverleners, zoals advocaten, rechtswinkels en de TV-Ombudsman, door hun optreden elk bij verschillende groepen mensen gevoelens van verwantschap (identificatie, solidariteit) opriepen en door diezelfde aktiviteiten bij andere groepen juist weerstand, afkeer of afkeuring veroorzaakten.
Tegenover deze voordelen van pluriformiteit staat de opvatting dat zo'n systeem duurder en minder efficient zal worden. Behalve een concurrentie om cliënten zal er ook een concurrentie om financiële bronnen ontstaan. Conflicten tussen de verschillende instanties en wederzijdse depreciatie zijn derhalve niet uitgesloten. Maar juist de autonomie van de verschillende instanties maakt de oplossing van zulke conflicten minder problematisch dan wanneer al deze verschillende instanties in één centrale organisatie zouden worden geperst. Bovendien kan die concurrentie juist tot een vermindering van de prijs van de dienstverlening leiden (Vgl. Zweden).

4. Participatie van cliënten.

Coördinatie geeft meer macht aan professionele hulpverleners en vergroot daarbij de mogelijkheid tot paternalisme bij die hulpverleners (weten wat goed is voor de cliënten). Een antwoord op dit gevaar van eenzijdig professionalisme is participatie van cliënten zowel in de manier waarop hun zaken behandeld worden (cf. Rosenthal, 1974) als in de besluitvorming binnen de organisatie. Bovendien kan cliënt-participatie de toegankelijkheid én de aanspreekbaarheid vergroten. Als er mensen in de organisatie zitten, die uit dezelfde kring komen als de (potentiële) cliënten, zal de kennis over de organisatie en zijn doeleinden zich via informele kanalen verspreiden en daardoor vermoedelijk effectiever zijn. Ondanks moeilijkheden om een effectieve vertegenwoordiging van cliënten te bereiken, zijn de Neighbourhood Law Centres in Engeland en enkele Neighbourhood Law Offices in de V.S.'s er in geslaagd om cliënten bij het werk van de bureaus te betrekken (Johnson, p. 220).

5. Deelname van vrijwilligers in de hulpverlening.

Een andere mogelijkheid om een te groot overwicht van professionele hulpverleners te voorkomen ligt in de inschakeling van vrijwilligers-niet-professionals. De manier waarop professionele hulpverleners veelal optreden, schept een discrepantie tussen het gedrag van de hulpverlener en de verwachtingen van cliënten. Professionals, juridische professionals nog meer dan andere, zijn gewend om objectief, onpersoonlijk en zo zakelijk mogelijk te blijven, terwijl veel cliënten vaak een persoonlijke aandacht voor hun problemen verwachten, een «human touch». Het succes van de wetwinkels ligt juist voor een groot deel in het feit dat zij appelleerden aan de verwachtingen van veel cliënten, nl. dat de hulpverlener

volledig achter de cliënt gaat staan en hem veel persoonlijke aandacht schenkt. Bovendien staan vrijwilligers los van andere (financiële) belangen in de hulpverlening. Indien aan eisen van kwaliteit voldaan kan worden, is een combinatie van vrijwillige en professionele hulpverlening erg waardevol. In de rechtsbijstandswetgeving van Quebec is uitdrukkelijk voorzien in de deelname van vrijwilligers (rechtenstudenten). Deze inschakeling van vrijwilligers zal echter niet altijd zonder weerstand van de professionals geschieden. De vraag komt dan op, of en hoe toezicht op het werk van deze vrijwillige hulpverleners kan worden uitgeoefend ? Of het tuchtrecht moet worden aangepast aan de nieuwe hulpverleners of integendeel juist zal worden gebruikt om de nieuwe hulpverleners aan te pakken ? Na verloop van tijd worden ook de nonprofessionals geroutineerde hulpverleners en kunnen er zich ook bij hen professionaliseringsverschijnselen gaan voordoen. Wetswinkeliers worden dan tot advocaten zonder toga en gaan zich in zekere zin ook zo gedragen. De variëteit van professionele hulpverleners wordt hiermee vergroot en dit lijkt ons een groot voordeel voor een dynamische ontwikkeling van de hulpverlening, die anders snel tot verstarring kan geraken.
Samenvattend blijkt een verbetering van toegankelijkheid van de juridische hulpverlening samen te hangen met een bepaald minimum aan coördinatie. Deze coördinatie mag echter niet leiden tot één centralistisch systeem.
De toegankelijkheid wordt bevorderd door een ruim netwerk van instanties, die op verschillende punten elkaar kunnen aanvullen en op andere punten elkaar overlappen (pluriformiteit). Participatie van cliënten en deelname van vrijwilligers in de hulpverlening bevorderen eveneens de toegankelijkheid.

D. Hoe worden de diensten gefinancieerd ?

In Nederland heeft de vraag naar financiering - bij afwezigheid van grote particuliere fondsen - een beperkte antwoordmogelijkheid. Bijna vanzelfsprekend wordt verwezen naar de algemene middelen van de centrale overheid. Er blijven, afgezien van de politieke en economische omstandigheden, slechts enkele vragen over : de vraag naar partiële financiëring via bijdragen van de cliënten, de vraag van de keuze tussen financiering uit algemene middelen en een volksverzekering en de vraag naar de kansen en gevolgen van een particuliere rechtsbijstandsverzekering. Deze vragen kunnen hier niet uitvoering aan de orde gesteld worden. De resultaten van ons onderzoek laten slechts enkele opmerkingen toe, die gebaseerd zijn op opmerkingen van respondenten.
De betaling van een bijdrage in de kosten van de dienstverlening kan de cliënt het gevoel geven dat hij ook meer kan verwachten van de hulpverlening. Een eigen bijdrage kan voor sommige cliënten een rem betekenen op *misbruik,* maar tegelijkertijd kan dit voor andere cliënten juist een rem op *gebruik* worden. Als over de omvang van deze eigen bijdrage

onzekerheid blijft bestaan bij de cliënt of deze eigen bijdrage voor sommigen een niet onaanzienlijk bedrag kan belopen, zal dit - ook voor hen, die vrijgesteld zijn van de eigen bijdrage - een belemmering gaan vormen van de toegang. Los van deze mogelijke effekten, dient de financiële reikwijdte van een eigen bijdrage in de kosten van rechtshulp niet te worden overschat. Het zal slechts een (klein) deel van de kosten van de verleende rechtshulp dekken en het vereist veel extra administratie voor inning, vaststelling en controle.
In Engeland, waar al sinds 1949 met een zeer gedifferentieerd systeem van eigen bijdragen gewerkt, bedraagt het aandeel van deze bijdragen op de totale kosten van de rechtshulp in civiele zaken niet meer dan 12 %. In de laatste 5 jaar was steeds bijna 2/3 van de ontvangers van een legal aid certificatie vrijgesteld van betaling van een bijdrage, terwijl nog geen 10 % van de gebruikers een bijdrage van £ 150.— of meer moest betalen. In Zweden werd in 1974 slechts 18 % van alle gevallen een bijdrage gevraagd, die lag boven het minimumbedrag van f 30,—. Minder dan 10 % van de gebruikers betaalde een eigen bijdrage van meer dan f 150,— De inkomsten uit eigen bijdragen moeten dus worden afgewogen tegen de kosten van de voor vaststelling en inning benodigde administratie en tegen de kans op afschriklijnen gebruikers die men juist wil bereiken. Een dergelijke kostenbatenanalyse ontbreekt tot nog toe in Nederland en ook elders.
Een *volksverzekering* zou bij de cliënt een gevoel kunnen geven dat hij of zij recht heeft op rechtshulp omdat premie is betaald. Maar gezien de abstractere aard van veel rechtsproblemen in vergelijking met andere risico's van de moderne verzorgingsstaat én gezien de al aanwezige premiedruk van de bestaande voorzieningen, lijkt een volksverzekering voor rechtshulp voorlopig nog niet veel kans op realisering te hebben.
Bij de middengroepen bestaat een afkeer om zich aan een inkomens-onderzoek te onderwerpen om door de overheid gefinancieerde rechtshulp te kunnen ontvangen. Bovendien leeft bij mensen uit deze groepen vaak ten onrechte de indruk dat die hulpverlening niet voor hen, maar alleen voor de laagste inkomensgroepen, voor de «hulpbehoevenden» of «die van de bijstand leven» bestemd is. Tenslotte is er in die groepen een voorkeur (en een traditie) om zelf voorzieningen te treffen voor dergelijke niet te voorziene behoeften aan hulpverlening (particuliere of aanvullende ziektekostenverzekering). Voor deze groepen kan een *particuliere rechtsbijstandsverzekering* de mogelijkheid bieden van een ingang tot de rechtshulpverlening buiten het door de overheid gefinancieerde systeem. Een particuliere rechtsbijstandsverzekering zou hier als moderne vorm van «selfhelp» kunnen fungeren in een samenleving waar de kans rechtshulp nodig te hebben steeds groter is geworden. In West-Duitsland loopt voor zeer velen de weg naar de advocatuur via de rechtsbijstandsverzekering (in 1972 voor meer dan 1 miljoen personen). In West-Duitsland in totaal ruim 670 miljoen DM aan premies voor rechtsbijstandsverzekeringen betaald ; in Nederland naar schatting 34 miljoen gulden (Van der Feltz en Wansink, 152).

Ook bij de middengroepen bestaat een behoefte aan eenvoudige adviezen en aan niet te kostbare, gemakkelijk bereikbare informatie. In die behoefte aan (eerstelijns) rechts*hulp* vertonen de middengroepen en minderdraagkrachtigen een vergelijkbaar patroon. De meeste Nederlandse rechtsbijstandverzekeringen geven recht op maximaal vier juridische adviezen per jaar. Deze adviezen worden als regel verstrekt door eigen staf van de verzekeringsmaatschappij. In Duitsland geven de rechtsbijstandverzekeraars zelf geen juridisch advies, omdat dat daar valt onder het monopolie van de advocatuur. De Nederlandse praktijk roept wel enige vragen op, met name over de omvang en de kwaliteit van deze rechtshulpverlening en over de regeling van eventuele belangentegenstellingen tussen verzekerden en verzekeringsmaatschappijen.

III. CONCLUSIE : A 'NEW DEAL' IN DE RECHTSHULP ?

Het in dit hoofdstuk gebruikte begrippenschema kan dienst doen om (re)organisatievoorstellen te analyseren. Zo valt op dat in het eindrapport van de Commissie Boekman een pleidooi wordt gehouden voor de verhoging van sociale effectiviteit doordat aan ieder een recht op gefinancierde rechtshulp wordt toegekend. Hiermee wordt getracht een einde te maken aan onderscheid van rechtshulpzoekenden in pro deo en betalende cliënten. De voordelen van zo'n universeel allocatie-beginsel worden echter gedeeltelijk te niet gedaan, doordat in het nieuw voorgestelde systeem een financieel onderzoek per cliënt noodzakelijk blijft. In de nadruk die het rapport legt op de vrijheid van de cliënt om de advocaat te kiezen die hij wil (en van de advocaat om een cliënt wel of niet te aanvaarden) wordt een individueel-juridische oriëntatie zichtbaar. Het rapport heeft, gesteld voor de belangrijkste vragen, niet gekozen voor één waardeoriëntatie, maar getracht in een mengvorm de voor- en nadelen van beide oriëntaties zoveel mogelijk in evenwicht te brengen. De specialistische aandacht voor rechtshulp aan maatschappelijk minder draagkrachtigen is hierbij op de achtergrond geraakt.
Doordat het rapport er vanuit gaat, dat de door de overheid gefinancierde rechtshulp praktisch volledig door voor eigen rekening werkende advocaten zal worden verleend, is de kans aanwezig dat de rechtshulpverlening zich zal blijven beperken tot een traditioneel opgevatte hulp aan individuele rechtszoekenden aangevuld met advies en informatie door bureaus voor rechtshulp. De hierboven aangestipte nadelige kanten van het judicare-systeem zijn in het door de Commissie Boekman voorgestelde systeem ook aanwezig : het is niet zeker of de minder-draagkrachtige cliënt op eigen kracht en initiatief de traditionele omgeving van de advocaat weet te bereiken.
De lijdelijkheid van de traditionele advocaat werkt - onbedoeld wellicht - het meest in het nadeel van die groepen die de vaardigheid missen zelf de eerste (en de grootste) stap te nemen. Voor hen is een «systeem van kleine

stapjes» het meest gewenst. De voorgestelde opzet laat het geheel aan de balie over of de advocaten hun dienstenpakket ook zullen gaan uitstrekken buiten de rechtsgebieden die tot nu toe het merendeel van de toevoegingspraktijk uitmaken (70 - 80 % echtscheidingen en familiezaken). Het is geheel niet zeker of de «hard-to-reach» groepen, die slechts met een actieve opstelling van de rechtshulpverleners bereikt kunnen worden, in het systeem, voorgesteld door de Commissie Boekman, aan bod zullen komen. Het rapport stelt een vereenvoudiging en verruiming van de toegang tot de oude professionele voorzieningen voor, aangevuld met verbeteringen in de advies en informatie-sfeer. Het ruimt slechts een beperkte plaats in voor *nieuwe* voorzieningen door een nieuw type advocaat. Het is juist dit nieuwe type professioneel-juridische hulpverlenig aangevuld met vrijwilligers, dat effectief blijkt te zijn voor bepaalde groepen rechtzoekenden en voor een bepaald type rechtsproblemen. Door onvoldoende ruimte te laten voor rechtshulp volgens het welzijnsmodel, zou door de gekozen organisatievorm een deel van de doelstellingen van een vernieuwd systeem van rechtshulp schipbreuk kunnen leiden, net zoals in 1957 met de W.R.O.M. is gebeurd.
Een ander reorganisatie-voorstel, het rapport van de Commissie Hekkelman, kiest heel duidelijk en integraal voor een collectivistische oriëntatie : het streeft naar sociale effectiviteit, advocaten in dienstverband, een centraal toeleveringssysteem en een centrale financiering. In deze consistente keuze worden echter de nadelen onvoldoende aangestipt : gevaar voor bureaucratisering, hetgeen de afstand met de rechtszoekenden op den duur weer kan vergroten. Ook blijft - buiten beschouwing - de vraag of zo'n organisatie, die alle cliënten zou moeten omvatten, na verloop van tijd voor vele groepen rechtzoekenden aanvaardbaar blijft, als in de praktijk de rechtshulpverleners zich sterk op bepaalde groepen zouden gaan richten.
Nu wij in het voorgaande het belang van een vrije keuze voor de rechtshulpzoekenden hebben beklemtoond, achten wij de nadelen van een systeem van in één organisatie gebundelde rechtshulpverlening zoals de Commissie Hekkelman voorstelt, te groot. Anderzijds is consequentie van een respect voor de autonomie van de cliënt, dat aan de cliënten niet uitsluitend een voor velen theoretische keuze uit traditioneel werkende en lijdelijke rechtshulpverleners wordt aangeboden, maar juist ook de keuze van een op hun problemen toegespitste en gespecialiseerde rechtshulpverlener. Eerst dan is de keuze vrij voor de cliënt en niet alleen vrij voor de hulpverlener. Deze nieuwe vorm van hulpverlening zal daarbij ook moeten kunnen letten op collectieve belangen en sociale aspecten van de hulpverlening.
Juist het naast elkaar (laten) bestaan van actieve en passieve traditionele en niet-traditionele hulpverlening, zal de discriminatie, waartegen ook de Commissie zich keert, zoveel mogelijk verkleinen. De nieuw gevormde bureaus van rechtshulp kunnen het uitgangspunt vormen voor een samenwerking tussen beide benaderingen. Afspraken, werkverdeling en terrein-

afbakeningen, zoals die ook zijn gemaakt tussen de Legal Aid Sollicitors en de Neighbourhood Law Centres in Engeland vormen de praktische kant van zo'n samenwerking. Door de belangrijkste elementen van de twee waardenoriëntaties in de keuze van een rechtshulpsysteem een plaats te bieden, worden de nadelen, die aan elk systeem afzonderlijk vastzitten het duidelijkst gecompenseerd. Zo'n gemengd systeem zal kunnen fungeren als een verlate aanpassing van de rechtshulp aan een makro-economisch systeem, dat zelf ook een combinatie is gaan vormen van vrije keuze op een aan regels gebonden markt met zelfstandige interventie van de overheid. Een «new deal» in de rechtshulp vormt de erkenning van een recht op rechtshulp in de verzorgingsstaat, waarbij de plaats die een groep of een individu op de markt inneemt niet meer doorslaggevend is voor de toewijzing van schaarse goederen (Van Heek, 1973).

GECITEERDE LITERATUUR.

J.S. AUERBACH	Unequal Justice, Lawyers and social change in modern America, New York, Oxford Un. Press, 1976
S.J. BRAKEL	Judicare : Public Funds, Private Lawyers and Poor People. American Bar Foundation, People, Chicago 1974.
E.S. & J.C. CAHN	The war on poverty : a civilian perspective, The Yale Law Journal, Vol 73, nr. 8 (july 1964)
M. CAPPELLETTI & J. GORDIEY	Legal Aid : Modern Themes and Variations, 24 Stanford Law Review (1972) : 347-421.
CASAMAYOR	La Justice pour tous, Parijs 1969.
COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES	3e Rapport Annuel, Montreal 1975.
F. VAN DER FELTZ & H.J. WANSINK	De rechtsbijstandsverzekering in Nederland, S2 Verzekeringsarchief 1975 : 148-173.
N. GILBERT & H. SPECHT	Dimensions of social welfare policy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1974.
C.A. GROENENDIJK	Juss Buss : alternatieve en actieve rechtshulp, in : Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, Amsterdam 1974 : 72-84.
F. VAN HEEK	Verzorgingsstaat en Sociologie, Meppel 1973
E. JOHNSON	Justice and Reform : The formatieve years of the OEO Legal Services Program, Russell Sage Foundation, New York, 1974.
P.A. LEACH	Legal Advice Centres and Neighbourhood Law Offices, Law Society's Gazette, 1974. 726.
LEGAL ACTION GROUP	(LAG)-Bulletin, (London) 1974 : 2.

LEGAL AID ANNUAL REPORTS	25th (1974-75), H.M.S.O. London 1975.
MINISTRY OF JUSTICE	The new Legal aid system in Sweden, Stockholm, 1975.
S.S. NAGEL	Improving the Legal Process, Lexington 1975, hoofdstuk 13 : Minimizing Costs and Mazimizing Benefits in Providing Legal Services to the Poor.
P. RIDGWAY	Law Centre Crisis, Law Society's Gazette, 1974, 46.
D.E. ROSENTHAL	Lawyer and client : Who's in charge ?, Russell Sage Foundation, New York 1974.
B. SLOOT	Enige sociologische beschouwingen over de wet op de gratis rechtsbijstand, doctoraalscriptie, Groningen, 1973.
SOCIETY OF LABOUR LAWYERS	Justice for All, London 1968, Fabian Research Series, 273.
R.M. TITMUSS	Commitment to welfare, London, Allen and Unwin, 1968.
VERSLAG VAN DE STUDIECIE	rechtsbijstand aan on- en minvermogende (Commissie Boekman), I : De kosteloze rechtsbijstand in Nederland, Den Haag 1972 ; II : Van kosteloze rechtsbijstand naar gefinancierde rechtshulp, Den Haag 1975.
WERKGROEP HEKKELMAN	Overheidsvoorzieningen voor rechtsbijstand, in : Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, Amsterdam 1974, 56-71.

4. Rechtshulp en advocatuur in België. Een verkenning van een moeilijke relatie.

L. Huyse (K.U. Leuven)

Rond de rechtshulp in ons land voltrekt zich een dubbele bewustwording. Aan de ene kant wint de gedachte veld dat de juridische dienstverlening niet helemaal beantwoordt aan de behoeften die zich in de samenleving voordoen. Bovendien zijn velen van mening dat bij de ombouw van de rechtshulp overheidsingrijpen noodzakelijk is. De rechtshulp is, met andere woorden, *maatschappelijk en politiek een probleem* geworden.
Dat de rechtshulp in ons land problematisch is geworden, wekt een aantal vragen : waarom toont de juridische bijstand vandaag (en niet twintig jaar vroeger) de kentrekken van een sociaal probleem ? welke factoren hebben in deze probleemwording een rol gespeeld ?
Aan deze vragen is het eerste deel van mijn bijdrage gewijd.

PROBLEEMWORDING

Maatschappelijke problemen ontstaan meestal niet op een toevallige wijze. Er dienen een aantal voorwaarden vervuld te zijn vooraleer een noodsituatie als sociaal probleem herkend wordt. Een van die voorwaarden is dat zo'n noodsituatie zichtbaar moet zijn. (Een voorbeeld kan dat illustreren. Al in het begin van de jaren zestig woonden duizenden gastarbeiders in het Brusselse in ellendige omstandigheden. De maatschappelijke «ontdekking» van dat probleem zou maar jaren later komen, toen elf gastarbeiders die op een paar kamers bijeenhokten, bij een brand het leven verloren. De publieke opinie kwam zo tot het besef dat hier een probleem lag).
Het zichtbaar worden van een noodsituatie kan zich op een drievoudige wijze voordoen. Vaak verloopt dat via een ernstig accident dat op schokkende wijze een bepaalde toestand waarneembaar maakt. Men denke aan de reusachtige brand in de Innovation te Brussel, die het probleem van de brandbeveiliging in grootwarenhuizen «in het leven riep». Het kan ook door statistisch onderzoek, opiniepeilingen of andere vormen van sociaalwetenschappelijke analyse waardoor de omvang van een wantoestand in brutale cijfers voor de publieke opinie zichtbaar wordt gemaakt. Een derde mogelijkheid bestaat er in dat de belanghebbenden zelf hun noodsituatie met grote kracht kenbaar maken.
Welke van deze factoren hebben meegespeeld in het problematisch worden van de rechtshulp, deze laatste maanden ?

1. Accidenten vallen in deze sektor zelden voor. Rechtsnoden betreffen

vaak strict-individuele noodsituaties. Schaalvergroting, die een schokeffect zou kunnen veroorzaken, blijft meestal achterwege. Bovendien gaat het veelal ook om wat de Nederlandse socioloog Schuyt het verwaarloosde onrecht noemt : niemand ligt er van wakker tenzij degene die het ondergaat. Hij zegt ook dat dit kan leiden tot een teruggetrokken levenswijze, gevoelens van machteloosheid, psycho-somatische klachten, onzekerheid en overspanning ; eigenlijk allemaal onopvallende verschijnselen.

2. Evenmin is in sociaal-wetenschappelijke studie de collectieve som gemaakt van die duizenden individuele rechtsnoden. De hele sector van het recht is een blinde vlek. Slechts zeer traag wordt deze maatschappelijke zone door sociaal-wetenschappelijk onderzoek in kaart gebracht. Hier ligt zeker niet de catalysator van de recente probleemwording.

3. Zijn het dan de belanghebbenden geweest die de publieke opinie hebben gedwongen het problematische van de rechtshulp te erkennen ? Aan de ene kant is het wel zo dat er al enige tijd onrust heerst in de kring van de traditionele dienstverleners, namelijk de advokatuur. Woordvoeders van de Orde en van het Verbond van Belgische advocaten hebben gewezen op de dreigende overbevolking van de balies wegens de razend snelle aangroei van het advokatenbestand (3500 in 1935, 3700 in 1970 en 5100 in 1975). Maar toch valt te betwijfelen of hier de oorsprong ligt van het actuele debat over de rechtshulp. Men vergete niet dat er in de advocatuur al lange tijd klachten zijn over overbevolking. Op het V.R.G.-kongres van 1953, dat handelde over de toekomstmogelijkheden van de jonge doktors in de rechten, spraken de vertegenwoordigers van de balie al in die zin. Een opiniepeiling in 1960 (waarvan rapport werd uitgebracht in *Cinq cents docteurs en droit s'interrogent sur leurs professions)* wees uit dat de advokaten zich de toekomst van hun beroep pessimistisch voorstelden. Er blijft, met andere woorden, maar één hypothese over : het zijn de kliënten van de rechtshulp die het probleem zichtbaar hebben gemaakt. Aanwijzingen voor deze hypothese zijn er wel. In de sociale middengroepen is de bezorgdheid omtrent de toegankelijkheid van de rechtshulp onder meer tot uiting gekomen via de verbruikersverenigingen. Ook in de arbeidersbewegingen is men zich vragen gaan stellen over de toekomst van de rechtshulp. Aan de andere kant is het zo dat vele mensen met grote behoeften aan juridische bijstand zich weinig of niet publiek kunnen uiten en dus niet over de mogelijkheid beschikken om hun visie op de rechtshulp kenbaar te maken ; men denke aan gedetineerden, ex-gedetineerden, gastarbeiders... De Noorse socioloog T. Mathiesen heeft in zijn boek *The Defences of the Weak* aangetoond dat in die gevallen alleen steun van buitenaf «private troubles» tot «public issues» kan maken. Men mag aannemen dat in België de wetswinkel die rol hebben gespeeld. Zij zijn een belangrijke schakel geweest in het tot sociaal probleem uitroepen van de rechtshulp.

REORGANISATIE VAN DE RECHTSHULP

Gemeenschappelijk in de visie van verbruikerorganisaties, arbeidersbewegingen en wetswinkels is het besef dat tal van moeizaam verworven rechten (zoals het recht op arbeid, het recht op onderwijs...) onvolkomen blijven zo ze niet *afdwingbaar* worden gemaakt. Afdwingbaar veronderstelt een ongehinderd beroep op de rechtsmiddelen. En dat vereist op zijn beurt, zegt men, een reorganisatie van het rechtshulp.

Het tweede deel van mijn bijdrage is gewijd aan de stelling dat die reorganisatie een grondige wijziging van de beroepsdefinitie in de advokatuur noodzakelijk zal maken.

Reorganisatie van de rechtshulp in de zin van het kosteloos of goedkoper maken ervan zal altijd stuiten op een van de hardste kenmerken van het vrij beroep, namelijk de beloningsautonomie (dit is de vrijheid, die de advokaten hebben om individueel of groepsgewijze de honorering van de prestaties te bepalen). Het geheel of ten dele financieren van de rechtsbijstand met overheidsgelden zal al gauw op macro-ekonomische grenzen te pletter lopen als niet tegelijkertijd een sluitend systeem van maximumtarieven tot stand zou komen. Tariefafspraken met de overheid betekenen, hoe dan ook, het einde van de totale beloningsautonomie en een eerste stap in de richting van de socialisering van het advokatenberoep. Reorganisatie houdt ook in een verruiming van het aanbod van de juridische dienstverlening om aan de gestegen en gewijzigde behoeften te voldoen.

Ook de advokatuur zal, wil ze iets van haar konkurrentiekracht op de juridische markt behouden, haar aanbod moeten vergroten. Zij kan dat op twee manieren. Er is, vooreerst een gemakkelijkheidsoplossing: de verruiming van haar monopolie. Het wetsvoorstel Pierson gaat in die richting. Zij kan ook, en dit is een veel diepgaander ontwikkeling, haar arbeidsorganisatie wijzigen. In hun voor de Nederlandse Orde ontworpen blauwdruk *Toestand en toekomst van de Nederlandse balie* stellen van Braam en Surie dat de advokaat het organisatietype van het vrije beroep moet verlaten indien hij tenminste de veranderingen op de juridische markt wil overleven. Hun analyse geldt tot op grote hoogte ook voor de Belgische situatie.

Afbouw van de beloningsautonomie en van het nu vigerende organisatietype maakt een nieuwe definitie van het advokatenberoep noodzakelijk. Hoe groot is de kans dat deze nieuwe beroepsdefinitie in de advokatuur zelf tot leven komt? Voor het beantwoorden van die vraag kan te rade gegaan worden bij de beroepensocioloog Mok, uit wiens publikaties citaten zijn opgenomen in de V.R.G.-kongresbundel.

Mok zegt dat in een beroepsgroep enige veranderingsdynamiek kan ontstaan als aan een paar voorwaarden is voldaan. Een ervan is dat zich een zekere *segmentering* in die beroepsgroep voordoet. Segmentering wijst op het verschijnsel waarbij zich fracties vormen die zeer uiteenlopende beroepsdefinities aankleven en streven naar prioriteit voor hun visie. In

dergelijke strijd kan een nieuwe beroepsdefinitie geboren worden. Welke faktoren leiden tot segmentering en komen ze in de advokatengroep voor ?

1. Een ontwikkeling in de richting van fractievorming tussen generalisten enerzijds en specialisten anderzijds kan tot tegenstellingen in de belangen en in de beroepsvisies leiden. Mok beschrijft dergelijke evolutie in de wereld van de artsen en van de ingenieurs. Voor wat de advokaten betreft is dergelijke ontwikkeling niet voor morgen al was het maar omdat op vandaag elke stap in de richting van specialisatie veelal wordt ontmoedigd.

2. Ook wijzigingen in het recruteringspatroon kunnen segmentering veroorzaken. Als bij de selectie van beoefenaars van een beroep nieuwe reserves in de bevolking worden aangeboord, kan het voorvallen dat hierdoor na verloop van tijd mensen met een andere visie in de beroepsgroep terecht komen. Kijkend naar de sociaal-ekonomische samenstelling van de studentenpopulatie in de faculteiten van rechtsgeleerdheid kan men evenwel voor België vaststellen dat van een gewijzigde recrutering vooralsnog geen sprake is.

3. Een derde mogelijkheid, tenslotte, bestaat hierin dat tegenstellingen ontstaan tussen jong en oud in de advokatuur. De Franse sociologe Raguin schreef in een artikel in *Sociologie du Travail* dat generatietegenstellingen de veranderingsbereidheid in de Franse advokatuur hebben doen toenemen. In België kwam het in het verleden niet tot krachtige generatieconflicten omdat de vervanging van oudere door jongere advokaten druppelsgewijze verliep. Vanaf 1970 is deze situatie grondig veranderd omdat er nu op massale wijze stagiaires naar de balie trekken ; er waren in 1975 ruim 1800 stagiaires voor 3300 advokaten. Hierdoor ontstaat de kans dat segmentering op basis van generatietegenstellingen optreedt.
Men mag evenwel besluiten dat, over de hele lijn genomen, de Belgische asvokatuur niet rijp is voor segmentering die een zekere veranderingsdynamiek zou kunnen voortbrengen. Met zo'n conclusie roept men ook de hypothese op dat nieuwe beroepsdefinities en dus de blauwdrukken voor de reorganisatie van de rechtshulp in eerste instantie *buiten* de advokatuur zullen ontstaan. Men kan dat betreuren of niet ; in ieder geval zal het de gespannen verhouding tussen advokaat en samenleving nog problematischer maken.

5. Diskussie n.a.v. de referaten van Schuyt en Huyse.

Lode Van Outryve (socioloog, kriminoloog K.U. Leuven)
— er bestaat een zekere drempelvrees bij de mensen t.o.v. de advocatuur (onzekerheid i.v.m. tarieven, grote sociale afstanden). Meent U dan niet dat het vooral de geïsoleerde mensen in de samenleving zijn, die over deze drempel struikelen en daardoor hun rechten niet kunnen waarmaken ?
— het verwondert mij dat U, toen U het had over het toegankelijker maken van het recht, niet gesproken hebt over brugmensen en informatiemensen tussen rechtzoekende en hulpverlener. Denkt U niet dat dergelijke mensen eèn betere coordinatie zouden mogelijk maken ?
— Prof. Huyse zou ik de opmerking willen maken, dat ik niet akkoord kan gaan met het heil dat hij van de generatietegenstelling tussen ouderen en jongeren bij de balie verwacht. Jonge advocaten worden geboycot als ze zich verzetten tegen het bestaande systeem. Ik zie dan ook niet goed in, hoe een nieuwe definitie van de advokaat tot stand zou kunnen komen.

Prof. Schuyt :
— wat betreft de drempelvrees waarover U sprak, kan ik niet anders dan gelijk geven. Het is inderdaad zo dat er een grote sociale afstand kan bestaan tussen cliënt en advocaat. In ons onderzoek kwamen we echter tot de bevinding dat de drempel waarvan sprake is, praktisch verdwijnt, zodra men met het gerecht in aanraking is geweest. Dit geldt zowel voor mensen uit de hogere stand van de bevolking, als voor die uit de lagere standen. Het leereffect gaat hier dus een belangrijke rol spelen.
— U vroeg mij ook nog of brugmensen een betere coördinatie tussen de verschillende instellingen tot stand zouden kunnen brengen. Ik wil U daarop antwoorden dat er een aantal inconveniënten verbonden zijn aan een dergelijk systeem. Het zou o.m. met zich meebrengen dat er een scheiding diagnose-oplossing zou ontstaan. Ik betoog dan ook dat er, om een efficiënte hulpverlening mogelijk te maken, vele toegangen moeten gecreëerd worden. Toegangen waaruit de mensen zelfstandig die toegang kunnen kiezen die zij preferen. Dan zal tevens, wegens de directheid van de toegang, het tijdsverlies zo miniem mogelijk zijn.

Prof. Huyse :
— de sociale controle in de wereld van het recht is zeer groot, zoals U terecht opmerkte. Niet alleen in de rechtbanken worden aan de nieuwkomers bepaalde modellen opgedrongen. Ook buiten de rechtbanken gebeurt dit. Het wordt jonge advocaten bv. zeer kwalijk genomen als ze aan publieke discussies i.v.m. het recht of advocatuur deelnemen. Men wil ook zoveel mogelijk de communicatie tussen jonge advocaten en mensen die buiten de advocatuur staan vermijden.

— binnen de advocatuur komt men niet tot een eensluitende definitie van het beroep van advocaat ; een aanwijzing hiervoor vind ik in het feit dat van het tijdschrift «De Advocaat», door de Orde voor het eerst uitgegeven in juni 1972, slechts twee nummers het daglicht zagen.
Verder vormt de Belgische advocatuur een zeer homogene groep. Dit blijkt althans uit een onderzoek van Van Hecke i.v.m. de Gentse magistratuur. Hij kwam tot de bevinding dat er bij de Gentse magistraten een zeer grote eensgezindheid bestaat over een bepaald mens en maatschappijbeeld. Deze eensgezindheid remt fractievorming, verandering en vernieuwing af. Een nieuwe definitie van de advocaat moeten we dan ook niet verwachten vanuit de advocatuur zelf. Ze zal daarbuiten tot stand komen.

V. Quester-Séméon (animator van de Groupement Action Judiciaire uit Lyon) stelt zich de vraag waar men naar toe moet met het advocatenberoep ? Hij maakt hierbij allusie op de recente advocatenstaking in Frankrijk. Hij meent dat men op de eerste plaats aandacht moet hebben voor de justitiabel, die in de mate van het mogelijke zelf moet kunnen optreden.

Huyse : Het vrije beroep van de advocaat (met de beloningsautonomie die hieraan verbonden is) kan niet blijven voortbestaan als de rechtshulp gereorganiseerd wordt. Dat betekent niet dat men een net van advocaatambtenaren moet uitbouwen. In België is de hele ambtenarij immers verpolitiseerd. Als men van de advocaat een ambtenaar maakt verhindert dat weer efficiënte, rechtvaardige rechtsbedeling. Men zal een alternatief moeten vinden dat de nadelen van het vrije beroep én de nadelen van de ambtenarij weet te neutraliseren.

Schuyt : Ik ga niet akkoord met de afschaffing van het vrije beroep van advocaat, zoals mijn collega Huyse dit voorstelt. Er zijn een aantal voordelen aan het voortbestaan van het vrije advocatenberoep verbonden (o.a. verdediging politieke delicten). Een té sterke nadruk op de socialisering van de advocatuur leidt bovendien tot centralisatie en bureaucratie. En dan verkies ik nog liever een advocaat dan een bureaucraat.

Koen Behets (Jeugdinfo Gent). Ik heb de indruk dat de hele discussie rondom rechtshulp wordt toegesplitst op de advocatuur en de procesbijstand als rechtshulpverlening. Vindt U niet dat het probleem op die manier nogal perspectivistisch benaderd wordt ? Ik meende immers dat de leemte zich ook manifest buiten de advocatuur en buiten de procesbijstand uit.

Huyse :
— Wat het tweede punt betreft ben ik het met U eens. Er is niet alleen een leemte in verband met de procesbijstand zoals die nu geleverd wordt. Het is duidelijk dat er ook wat schort aan de preventieve rechtshulp bvb.
— Wat de advocatuur betreft, mag men echter niet uit het oog verliezen dat bij een politieke afwikkeling van het rechtshulpprobleem, de advocatuur, hoe dan ook, centraal zal gesteld worden. U hoeft maar te kijken hoe de advocatuur, de magistractuur en de overheid er zelfs in geslaagd zijn,

het hele probleem van rechtshulp te herleiden tot het probleem van de stagiairs. We mogen verwachten dat, als de hele rechtshulpproblematiek zijn politiek beslag krijgt, alles zal draaien rondom de advocaat. We zijn daarmee gedwongen rekening te houden.

Publiek : Het zou uitstekend zijn, indien er meerdere rechtshulpverlenende organisaties naast elkaar bestaan. Wat echter indien ze elkaar gaan overlappen ?

Schuyt :
Uit ons onderzoek blijkt dat als er een veelheid van toegangen tot de rechtshulp bestaat, de toegankelijkheid ook verbetert.
Wil men iedereen de kans geven om zijn recht te effectueren, dan moeten verschillende rechtshulpverlenende instanties naast elkaar bestaan. In verband hiermee, wil ik de alternatieve hulpcentra in België aansporen er mee door te gaan. Ik bemerk hier een reactie tegen de advocatuur en tegen de balie. In nederland kenden we dat zowat 6 à 7 jaar geleden. De advocatuur treedt hier wel repressiever op dan zij dit toen in Nederland deed o.m. door het wetsvoorstel Pierson.
Om zich tegen een dergelijk optreden te verdedigen zouden de alternatieve hulpcentra nog verder uitgebouwd en georganiseerd moeten worden.
Dan zouden zij kunnen bewijzen :
— dat de advocatuur niet het feitelijke monopolie van de rechtshulpverlening bezit.
— dat de bestaande hulp zoals de advocatuur die levert niet volstaat.
Dat zou de eerste stap zijn, op weg naar een volwaardig pluriform rechtsbijstandsysteem, zoals het nu in Nederland functioneert. Dit zou alle rechtszoekenden (en op de eerste plaats de marginale groepen) erg ten goede komen.

6. Verslagen van de kommissies. Resoluties.

COMMISSIE STRAFRECHT

1) De werkgroep rechtshulp in strafzaken heeft een poging gedaan om het probleem niet kwantitatief maar wel kwalitatief te benaderen. Vanuit die opstelling was er een duidelijke keuze voor :
— een benadering die verder gaat dan het strafproces stricto sensu, en die wordt opengetrokken naar alle mogelijke interventies die door middel van het strafrecht gebeuren (politie tot uitvoeringsmodaliteiten)
— een benadering die vertrekt vanuit de specifieke behoeften die ontstaan vanuit de eigen kenmerken van het strafrechtssysteem, als systeem dat macht uitoefent over individuen en groepen individuen.
— een benadering die rechtshulp niet wil zien als symptoom bestrijding, waarbij men tegenover de machtsdruk van het apparaat een tegenmachtsdruk wil stellen (alhoewel die noodzakelijk blijkt), maar die ook gericht is op het invraag stellen van het functioneren van het systeem zelf.
2) Specifieke behoeften bestaan omdat in het strafrecht een zeer intense vorm van machtsuitoefening gebeurt, wat als gevolg heeft dat rechtshulp onmiddellijk dient gesitueerd te worden binnen de sfeer van machtsuitoefening en machtscontrole. Dit is geen probleem dat alleen betrekking heeft op individuele rechtshulpverlening, maar dat moet leiden naar collectieve opstellingsmogelijkheden die invloed kunnen hebben op processen als normvorming, normvernieuwing en crimineel beleid.
Dit houdt ondermeer in dat rechtshulpverleners evaluaties dienen te maken van de ervaringen die dan moeten omgevormd worden, in konkrete aktiepunten.
3) Algemeen kan gesteld worden dat rechtshulpverlening bescherming beoogd van het individu en van groepen individuen. De controlefunctie lijkt ons dan ook het belangrijkste. Deze taak bestaat in controle op de uitoefening van bevoegdheden door gerechtelijke instanties in hun formeel aspect (binnen de wettelijke normering) en in een inhoudelijk aspect (wenselijkheid van het optreden). Uiteindelijk komt dit neer op beleidscontrole. Deze controle betekent geen passieve houding, maar een actieve bijdrage van de rechtshulpverlening, dit vanuit een subjectief standpunt van de cliënt. Dit brengt voor de rechtshulpverlener mee dat hij zich niet als observator kan opstellen, maar integendeel bewust een kwetsbare houding dient aan te nemen.
4) Er blijkt een behoefte te bestaan aan preventieve en diagnostieke rechtshulp. De Commissie is van oordeel dat deze informatie niet enkel

gericht is op rechtshulp in verband met strafrechterlijke interventies maar ruimer kadert in een globale multidisciplinaire aanpak van probleemsituaties. Behoefte bestaat dan ook aan verschillende niveaus van voorzieningen : informatiecampagnes, informatiecentra en S.O.S. diensten. Deze voorzieningen moeten nochtans aan bepaalde criteria voldoen, zeer grote toegankelijkheid, snelheid, kosteloosheid en waarborgen voor onafhankelijkheid van de cliënt en van de rechtshulpverlener.
5) Door de huidige struktuur van het vooronderzoek in strafzaken ontstaat er een fundamentele evenwichtsstoornis tussen verdachte en gerechtelijke instanties. De kontroletaak van de rechtshulpverlener kan enkel effektief worden indien zij kan tussenkomen bij alle beslissingen die binnen het strafproces genomen worden. De werkgroep stelt met verbazing vast dat de advocatuur hier blijkbaar niet voor te vinden is. (cfr. reactie op voorstel Bekaert).
Zij opteert voor het creëren van een tegenspreklijk onderzoek. De advocatuur lijkt aangewezen om hier procesbijstand te verzorgen. Organisatorisch dienen mogelijkheden geschapen te worden om de tussenkomsten effectief te kunnen verwezenlijken (S.O.S.-diensten, pikketdiensten, en dergelijke).
6) Andere benadering van het vooronderzoek moet kunnen leiden tot een beperkter aantal zaken die uiteindelijk voor de rechtbank behandeld worden, waardoor een grondige behandeling mogelijk wordt met aandacht voor eventuele werkelijke waarden of belangenconflikten.
7) Een zeer kritiek punt in de rechtshulp is de rechtshulp bij strafuitvoering. Hier ontbreekt niet alleen de mogelijkheid tot rechtsbijstand, maar zelfs de rechten die zouden moeten beschermd worden bestaan niet (uitvoeringsmodaliteiten, rechtspositie gedetineerden, en ex-gedetineerden). Vereist zijn : wettelijke normering van strafuitvoering, mogelijkheid tot rechtsbijstand in verband met alle beslissingen tijdens strafuitvoering, zowel binnen als buiten de gevangenis. Naast juridische adviesverlening vereist dit ook een meer globale aanpak van praktische problemen (R.M.Z. werk, woonst). Een afschaffing van het strafregister werd als noodzakelijk geponeerd.
8) De plaats van het slachtoffer moet gerevaloriseerd worden wat ondermeer zal gebeuren als het strafrechtsysteem opnieuw meer aandacht zal besteden aan de rechten van de burger in het algemeen. Suggesties zijn : gelijke mogelijkheden qua rechtsbijstand voor verdachten en slachtoffers, afschaffing registratierechten, omkeren van rangorde in verband met betaling van kosten (boetes, gerechtskosten, schade).
9) De noodzaak wordt aangevoeld aan specialisatie zowel binnen de beroepsuitoefening als binnen de opleiding. Dit hangt samen met de globale organisatie van de rechtshulpverlening. Theorievorming rond de ganse strafrechtsbedeling lijkt noodzakelijk, ook binnen de opleiding.
10) De financiele implicaties van de nieuwe vormen van rechtshulpverlening in strafzaken zijn onmogelijk te bepalen alvorens een grondige analyse van de mogelijkheden gebeurt (kosten-baten analyse, ook extra

financieel). De werkgroep is van oordeel dat nochtans volgende principes dienen gevolgd :
— Volledige loskoppeling van rechtshulpverlening van sociaal economische positie
— Het is de taak van de overheid om voor optimale garanties inzake rechtsbijstand te zorgen
— De onafhankelijkheid van alle rechtshulpverleners dient gewaarborgd te zijn.
— Men zal dienen te komen tot collectivisering van beroepsuitoefening met bijstand van de betalingsautonomie.
Vanuit die criteria is de werkgroep van oordeel dat verzekeringstechnieken dienen afgewezen te worden :
— gevaar voor afhankelijkheid
— de te bereiken personen verzekeren zich niet
— onmogelijkheid van verzekering tegen alle schuld
— creëren van kunstmatige behoeften.
11) Al deze bemerkingen kaderen in een globale visie die duidelijke beleidsimplicaties geeft. Kritische opstelling ten aanzien van overheidsbeleid houdt politieke stellingname in die moet leiden naar reële deelname van de personen, groepen aan het strafrechtssysteem. Hiertoe moet overheidsbeleid openbaar en inzichtelijk gemaakt worden opdat democratische controle mogelijk wordt. De huidige organisaties van de rechtshulp is onvoldoende : advocatuur is niet gericht op snelle, goedkope en toegankelijke rechtshulp ; kan juridische adviesverlening niet verzorgen, eigent zichzelf niet de taak toe van beleidscontrole en kritische opstelling. Uitgaande van ernstig onderzoek naar behoeften zullen de voorzieningen moeten opgebouwd worden zowel binnen als buiten de advocatuur. De organisatie hiervan vraagt politieke opties vanuit een fundamentele bezinning rond strafrechtsbedeling en rechtshulp.

COMMISSIE RECHTSHULP EN MINDERJARIGEN.

1. Vastgesteld werd dat *preventieve rechtshulp* een bezigheid is van *alternatieve organisaties* en dan nog alleen in de grote centra.
Eigenlijk zou de overheid in de eerste plaats moeten aan preventieve rechtshulp doen in de *scholen* (tijdens de leerplicht). Dit zou kunnen gebeuren door alternatieve lessen in te schakelen over rechten van minderjarigen en ze wegwijs te maken in de verschillende infokanalen. Op die manier kunnen jongeren gesensibiliseerd worden om zich over hun rechten te informeren en vergroot men het bewust gebruik van de mogelijkheden van rechtshulp bij minderjarigen.
Informatie is *selectief,* daarom moeten er verschillende informatiekanalen bestaan. Als tegengewicht voor structuurgerichte informatie van de overheid, is de «complementaire informatie» van alternatieve centra nodig. Alleen deze alternatieve organisaties zullen de structuren in vraag stellen. De overheid alleen kan dus niet instaan voor preventieve rechtshulp.

2. Diagnostieke rechtshulp.
Het zijn weer de alternatieve centra die dit doen. Waar zij oorspronkelijk bedoeld waren als reactie op de overheid lijken ze nu een eigen plaats te hebben ingenomen. Het is ten zeerste de vraag of zij zichzelf nog wel overbodig kunnen maken, zoals zij aanvankelijk stelden, en of de overheid wel ooit in staat zou kunnen zijn deze rol over te nemen.
De hele discussie over de rechtshulpverlening werd in feite gevoerd rond *alternatieve centra* en niet rond de advocatuur.
In hun manier van rechtshulp verschaffen, verschillen ze duidelijk van de klassieke rechtshulpverleners. Mede door het feit dat de problemen van minderjarigen meer vergen dan technisch-juridische bijstand, lijkt een *interdisciplinaire werking* noodzakelijk. Welnu, de advocatuur kan dit op grond van de organisatie van haar beroep niet aan. Rechtshulp aan minderjarigen is in de eerste plaats ook *eerstelijnshulpverlening,* die vaak pas in tweede instantie een juridisch-technische bijstand behoeft. Een belangrijk aspect van eerstelijnshulpverlening is het *inlevingsniveau* van de hulpverlener in de positie van de cliënt. De klassieke advocatuur kan aan deze vereiste moeilijk voldoen.

Eis : Als de alternatieve centra de beste rechtshulpverleners aan minderjarigen zijn, dan moet hen wat subsidiëring betreft volledige bewegingsvrijheid gelaten worden door de overheid.

3. Conflictregulerende rechtshulp.
Er is *geen recht op rechtsingang* voor de minderjarige, zodat hij afhankelijk is van het initiaitief van anderen. Er werd als eis gesteld dat hij over dit belangrijk recht zou moeten kunnen beschikken in even grote mate als O.M. en de ouders.
Het belangrijkste conflictendomein ligt hier in het jeugdbeschermingsrecht. In de jeugdbescherming is de willekeur zodanig groot dat men zich wel afvraagt of daar rechtshulp in het belang van het kind mogelijk is. Eerst en vooral zouden een aantal *rechtsregelen* moeten uitgewerkt worden die rechtszekerheid verschaffen : vooral duidelijke tussenkomstcriteria van parket en jeugdrechter.
Daarnaast situeren zich veel conflicten van de minderjarigen in een ruimere familiale problematiek. De rechtbank is niet de aangewezen plaats om deze conflicten op te lossen.
Een juridische oplossing is geen uitkomst. Zo mogelijk moet het conflict buiten de rechtbank opgelost worden, deze moet maar het allerlaatste interventiemiddel zijn.

COMMISSIE RECHTSHULP EN VERBRUIKERS.

De relatie producent-verbruiker werd ontleend als zijnde een *machtsverhouding* tussen een economisch sterke en een economisch zwakke partij. De overheid komt in deze machtsverhouding ondermeer tussen om

te reglementeren ter bescherming van de belangen van de verbruikers. Hiermee verbonden zou de verbruiker moeten kunnen een beroep doen op een ruime en deskundig uitgebouwde infrastructuur, die hem toelaten zijn al dan niet voldoende beschermde positie, te valoriseren en af te dwingen. Volgens de enen is de verbruiker thans voldoende beschermd, heeft hij voldoende rechten en komt het er nu alleen op aan hem erover te inforferen, hem ze te helpen opeisen. Eens het optimum aan rechtshulp bereikt is, «zien we wel».
Volgens de anderen staat de verbruiker thans in een dusdanig inferieure positie tegenover de producent, dat hij zelfs bij een uitmuntend pakket van voorzieningen om zijn bestaande rechten waar te maken, toch steeds de speelbal van de machtige producent zal zijn.
Volgens deze mening moet elke verandering in de rechtshulp met als doel de situatie van de verbruiker te verbeteren, gepaard gaan met het toekennen van meer theoretische rechten voor de verbruiker, en dit tegen de achtergrond van het herformuleren van de relatie producent-verbruiker.
Houden we ons nu toch in eerste instantie op het vlak van de rechtshulp, dan werd ten aanzien van de verschillende soorten ervan, aldus besloten :
1. Er is een grote nood aan *preventieve rechtshulp*. De verbruikersinformatie moet op grote schaal kunnen verspreid worden. Vertrekkende van de vaststelling dat bepaalde bevolkingsgroepen minder vatbaar zijn voor geschreven informatie (pers, verbruikerstijdschriften) is het van belang andere informatiekanalen meer te bespelen (radio, TV,..., het creëren van een waakzame en meer bewuste verbruiker).
De advocatuur, de overheid en de vakorganisaties blijven op het preventieve vlak nog erg in gebreke.
Tenslotte is er duidelijk nood aan meer eenvormige en deskundige informatie : overleg en samenwerking tussen de verschillende informatieve rechtshulpkanalen is hiertoe vereist.
2. Op het vlak van de *adviesverstrekkende rechtshulp* is het noodzakelijk dat eerstelijnshulpcentra worden uitgebouwd, tot in de kleinste bevolkingscentra ; dat ze door de overheid worden gesubsidieerd, met waarborgen van een ongebonden, op de noden inspelende en deskundige aanpak. Voorstel : binnen de advocatuur zouden werkloze jonge advocaten kunnen ingezet worden om in adviescentra als deskundige in de verbruikersproblematiek mee te werken.
Een verdere uitbouw van Wetswinkels, JAC's, Centra voor Maatschappelijk Welzijn... is noodzakelijk. Een gebrek aan organisatie, aan financiële middelen, en soms aan deskundigheid, verhinderen tot nog toe vaak een vlugge en efficiënte aanpak. Overheidssubsidiëring is hier allicht aangewezen.
Waar de advocatuur hier duidelijk tekort schiet en de vakorganisatie bijna enkel een verwijzende rol speelt, zijn het voor de rest vooral de verbruikersorganisaties die raad geven bij concrete problemen en conflictsituaties.
3. Eens een *conflict* ontstaan, of indien de verbruiker zijn recht via een

bepaalde instantie wil afgedwongen zien, richt hij zich slechts sporadisch tot een advocaat : het sop is vaak de kool niet waard.
Dienaangaande kan gepleit worden voor het toekennen van hogere rechtsplegingsvergoedingen, voor het afschaffen van allerhande taksen op dagvaardingen, uitgiften van vonnissen en dgl.
Teneinde de verbruiker in staat te stellen zijn klacht tegen een duidelijk onrechtmatige daad van een producent om te zetten in een effectieve en vlugge stopzetting of rechtzetting, moet op het vlak van de overheid de dienst voor verbruikers volledig gescheiden worden van het ministerie van economische zaken. Door de huidige verdediging binnen een en dezelfde administratie van de aan mekaar tegengestelde verbruikers- en producentenbelangen, vertonen de acties binnen dit ministerie vaak een waardeloos compromis-karakter... en meestal zelfs is het verbruikerbelang er volledig ondergeschikt.
Het vredegerecht zou een paar keren per week kunnen zetelen als verbruikersrechtbank ; naar het voorbeeld van de «Small Claim Courts» in Engeland en de «Marktrechtbank» in Zweden, zou een procedure met zo weinig mogelijk formaliteiten, kosten en rechtsbijstand moeten worden opgezet. De rechter zou een meer actieve rol moeten vervullen... wat evenwel in ons bestel niet zomaar haalbaar is en vragen oproept omtrent de gevolgen van de maatschappelijke eenzijdige samenstelling van onze magistratuur... hier stelt zich meteen nog maar eens een politiek probleem.

COMMISSIE RECHTSHULP EN VREEMDELINGEN.

1. Volgens de commissie dient vooreerst een *volwaardig juridisch statuut uitgebouwd voor de vreemdelingen :*
a) een voorafgaande voorwaarde voor rechtzekerheid voor vreemdelingen. De vreemdeling leeft nog altijd onder de wet op de vreemdelingenpolitie van 1952 die op zijn minst repressief kan genoemd worden. We hebben trouwens serieuze twijfel rond het wetsvoorstel van minister van justitie Vanderpoorten dat momenteel in de kamerkommissie besproken wordt.
b) een serieuze rechtsbescherming voor de vreemdeling vereist trouwens ook de vervanging van de vreemdelingenpolitie (afhankelijk van het ministerie van justitie) door de Administratie voor de vreemdelingen afhankelijk van het ministerie van binnenlandse zaken.
De vreemdelingenproblematiek dient van de strafrechterlijke sfeer naar de civiele sfeer verschoven.
c) de vreemdeling vertoeft trouwens nog steeds in een klimaat van xenofobisme, dat hem verhinderd zijn rechten te effektueren : o.m. het recht op serieuze huisvesting. Een overheidspolitiek gaat dit xenofobisme niet tegen. Integendeel vreemdelingen worden vaak gekoppeld aan drugs en delinquentie. De nationale en gemeentelijke overheid zou trouwens serieus werk moeten maken om de «vreemdelingenbordjes» te verbieden.

d) het is niet voldoende dat de vreemdeling stemrecht krijgt voor gemeentelijke advieskomitees. Dergelijke raden zijn evenals bv. jeugdraden kloppen aan dovemansoren. De vreemdeling moet een volwaardig stemrecht krijgen, maar tevens als serieus gesprekspartner aanvaard worden op sociaal, cultureel en politiek vlak.

2. Wat de rechtshulp aan vreemdelingen betreft :

a) komt de *eerste informatieplicht* toe aan de *vreemdelingenadministratie*. Bij het verlenen van een uitwijzingsbevel om het land te verlaten moet de termijn van beroep en de plaats waar beroep kan ingediend vermeld worden in de taal van betrokken vreemdeling. De administratie moet de vreemdeling op de hoogte brengen van zijn rechten, niet alleen van zijn plichten.

b) serieuze preventieve informatie aan de vreemdeling, die onder een enorm ingewikkelde administratieve regeling valt, waarin zelfs advocaten voortdurend de bal misslaan, veronderstelt een ernstig gebruik van de *communicatiemedia*. Dagelijkse zendtijd — maken de vreemdelingen niet een tiende uit van de belgische bevolking ? — op nationale en gewestelijke zenders dient aan de vreemdeling voorbehouden. De vreemdeling is immers in vele gevallen analfabeet en heeft nood aan een audio-visuele informatie. Aan deze informatie dient minstens evenveel aandacht besteed te worden als aan ontspanningsmuziek.

c) de overheid moet de hulpverlening in de bestaande *provinciale onthaaldiensten* uitbouwen. Ze dient tevens en misschien nog in sterkere mate privé-initiatieven te steunen en te subsidiëren. Ook gemeentelijke onthaaldiensten dienen dringend opgebouwd.

d) er blijkt een grote nood te zijn aan preventieve rechtshulp. Deze vraag, die reeds sterk aanwezig is bij de Belg, uit zich nog scherper bij de vreemdeling, door de erg ingewikkelde, vage wetgeving, die vaak de willekeur toelaat van minister van justitie en vreemdelingenpolitie. Preventieve rechtshulp heeft echter af te rekenen met grote moeilijkheden : ze moet immers kaderen in een globale opvang, en begrip en kennis van rechten worden vaak bemoeilijkt door taalproblemen en door de soms geringe ontwikkelingsgraad van de vreemdeling. Preventieve rechtshulp kan ook moeilijk gedacht worden als het op grote schaal verspreiden van informatiebrochures en reclamefolders.

De vraag is trouwens in hoeverre doorgedreven preventieve rechtshulp geen sociale actie wordt, en in hoeverre officiële overheidsdiensten dan werkelijk preventieve rechtshulp kunnen verlenen.

De overheid dient er trouwens rekening mee te houden dat de vreemdeling, de vreemde arbeider vanuit zijn rechtsonzekere positie wantrouwig staat tegenover het raadplegen van officiële instanties. Het in stand houden van een repressieve vreemdelingenpolitie en het creëren van onthaaldiensten wijst op zijn minst op een dubbelzinnige positie.

e) De rechtshulp is gewoonlijk slechts een aspect van het gamma van bijstand die door de verschillende organisaties aan vreemdelingen moet ge-

boden worden. Deze is trouwens heel «eigensoortig» en stelt specifieke problemen, gebonden aan de eigen levenssfeer van de vreemdeling.
Het valt op dat weinig juristen deelnemen aan het proces van rechtshulpverlening aan vreemdelingen. Rechtshulp kadert immers meestal in een geheel van hulpverlening ; hier uit zich de problematiek van de interdisciplinariteit.
f) De bestaande privé-initiatieven blijken sterk beperkt. Hoewel dergelijke organisaties niet alle, of niet permanent aan rechtshulpverlening doen, hebben zij toch een grote rol te spelen wat de preventieve rechtshulp betreft : zij kunnen immers, meer dan overheidsdiensten de hulpverlening richten naar de vreemdelingengroep met haar- structureel geduide- problematiek toe.
Subsidiëring door de overheid is hier dan ook van groot belang.
g) Alhoewel op sommige plaatsen veel vreemdelingen advocaten blijken op te zoeken, lijkt de advocatuur totaal onbekwaam op gebied van vreemdelingenrecht. In die zin dient het onderwijs in de rechten georiënteerd naar maatschappelijke probleemgroepen toe.

COMMISSIE ONDERWIJS.

I. Doelstellingen

In hoeverre is de juridische opleiding in staat een jurist te vormen die de rechtszoekende op efficiënte manier kan helpen ?
Twee elementen :
a) de opleiding moet de vanzelfsprekendheid van het huidig functioneren van het recht opheffen (kritische jurist)
b) vorming tot vaardigheid tot juridische analyse. Centraal moet echter blijven staan : de nood van de rechtszoekende

II. Middelen om dit te verwezenlijken

A. opleiding uitgaande van praktijkgevallen

Natuurlijk moet dit niet exclusief begrepen worden, hiernaast blijft de theoretische vorming onontbeerlijk. Deze case-studie moet op concrete gegevens uit de realiteit geënt worden : dit kan helpen om de kritische zin van de student op te wekken. De discussie kan enkel bekomen worden binnen kleine groepjes, hiervoor moet losgekomen worden van de huidige fundamenteel individualistische vorming die de sporen drukt op de relatie rechtshelper-rechtszoekende.
Moeilijkheden : passieve, registrerende humaniora-opleiding, recrutering van de rechtsstudenten uit overwegend conservatieve lagen van de bevolking, konkreet in de 1e kandidatuur te Leuven daar wordt meer motivatie ontnomen dan er gegeven wordt (eerste doel : slagen).

B. de taal van de jurist moet vereenvoudigd worden

De rechtstaal komt bij de rechtszoekende over als een geheimtaal, die tevens dient als sociale konditionering van diegene die geschoold wordt. Dit fetichisme van de rechtstaal brengt ogenblikkelijk paternalistische behandeling van de rechtszoekende met zich mee. Hoe kan hieraan verholpen worden ? Aandacht moet eerst gaan naar een verhoging van de Kommunikatieve vaardigheid van de rechtshelper, betere info en evt. vorming in humanioraopleiding van de burger ; dit is even belangrijk als de opleiding van de jurist. Middelen : BRT, pers, ludieke aanbreng door bvb. kaartspel (cfr. mr. Quester-Séméon).

C. Stage

Er kwam een interessant voorstel uit de bus om de stage tijdens de opleiding zelf in te voeren. Immers de stage aan de balie overlaten houdt het gevaar in van de sociale konditionering van de pas afgestudeerde en het aankweken van korpsgeest. Stage binnen de opleiding moet opgevat worden als een konfrontatie met de realiteit, waaruit dus niet enkel het juridische gedistilleerd wordt, het moet gaan om een volledige vraagstelling, men wordt dan ook gedwongen andere vragen te stellen dan wanneer men problemen theoretisch gestruktureerd aandient aan de student.
Hier rijzen evenwel problemen i.v.m. de praktische organisatie en de specialisatie tijdens de opleiding zelf (advocaat, bedrijfsjurist,...).

RESOLUTIES.

De commissies van het V.R.G. rechtscongres met als thema «de rechtshulp in België» stellen vast :

1. dat het probleem van de rechtshulp niet los kan gezien worden van de minderwaardige positie van een aantal groepen in de samenleving. Dit blijkt voor groepen als vreemdelingen, jongeren en konsumenten ; dit is duidelijk zo voor de materies strafrecht en sociaal recht. Dit heeft essentiëel te maken met het feit dat aan deze groepen geen of weinig rechten werden toegekend én dat de toegekende rechten niet kunnen waargemaakt worden.
2. dat met betrekking tot de rechtshulp door de advocatuur geboden, het aangeboden dienstenpakket beperkt is en dat voor een aantal materies de advocatuur kwalitatief in gebreke blijkt. De hulp is trouwens beperkt tot processuele bijstand.
3. De commissies konstateren tevens een sterke behoefte aan preventieve informatie. De informatie moet op een aangepaste -naar de specifieke levenssfeer van de verschillende groepen toe gerichte- wijze gebeuren.
4. Gewezen wordt op het groot belang van belangengroeperingen zoals vakbonden en verbruikersorganisaties. Hierbij dient de vraag gesteld, welke diensten ter beschikking staan voor hen die niet georganiseerd zijn, en welke garanties er zijn voor de leden op effektieve rechtshulp van deze belangenorganisaties.
5. In de commissies werd duidelijk geopteerd voor eerste lijnshulp. Deze eerste lijnshulp moet gefinancierd uit overheidsgelden waarbij zeer sterke garanties voor onafhankelijkheid moeten gesteld worden. Verder moet deze eerstelijnshulp gekenmerkt worden door een grote toegankelijkheid en moet er gewerkt worden op basis van interdisciplinariteit. Een belangrijke opdracht van deze diensten is het signaleren en publiek maken van gekonstateerde mistoestanden.
6. Een veranderde instelling t.a.v. de rechtshulp heeft ook zijn implicaties op beleid en rechtspraak en veronderstelt een veranderde instelling van beleidsmensen en magistratuur.
7. De commissies stellen tevens vast dat het rechtsonderwijs in de mogelijkheid moet kunnen voorzien opgeleid te worden in welzijnszorg, en dat rechtsonderwijs zich moet oriënteren naar maatschappelijke problemen toe.

7. U. Reifner (West-Berlijn). L'Organisation d'assistance juridique en R.F.A. Tendances et problèmes. *

Introduction

On ne peut pas s'attendre à une prise de position sur la présente proposition de loi relative à l'aide judiciaire en Belgique (1). Etant donné que je ne connais pas les relations particulières de l'aide judiciaire en Belgique, je me limite à deux lignes de communication. D'un côté sur l'explication de cette proposition de loi, pour renforcer on renverra sur la situation judiciaire en RFA, ainsi est impliquée au moins une reconnaissance positive du système allemand de l'aide judiciaire. D'un autre côté les arguments avec lesquels on défend chez nous le système d'aide judiciaire ressemblent à ceux qui sont donnés en Belgique. On pense aussi que seuls les avocats, avec quelques exceptions, donnent la garantie que la population est pourvue d'aide et conseil judiciaires assez compétents et sur lesquels on peut compter.
Comme les deux conditions de cette proposition de loi sont de plus en plus mises en doute en RFA, je pense que les remarques suivantes peuvent enrichir la discussion en Belgique. Mais il faut ainsi admettre qu'on n'est pas encore en possession d'une recherche empirique semblable à celles des USA, Grande Bretagne, Hollande, Scandinavie, à l'exception d'un petit sondage que j'ai fait comme pré-test à Berlin.

I. ROLE DE LA REALISATION JURIDIQUE EN ALLEMAGNE

La réalisation juridique des intérêts sociaux a joué un très grand rôle en Allemagne depuis la fin du 19e siècle. En ce temps là, l'unité de l'empire allemand était formée par une unification des droits particuliers à chaque Land. C'etait aussi l'epoque où Bismark essayait de rapprocher les ouvriers allemands de l'Etat par des droits sociaux après avoir failli avec sa politique de répression contre la sociale-démocratie.
Par une plus grande admission des ouvriers à la justice, il voulait repousser la prise d'intérêt collective au profit d'une réalisation des droits individuels. La couche des juristes socialistes (Dassalle, Menger) qui dominait dans la SPD s'est donnée aussi pour but de réaliser un droit parfait de opposition aux idées marxistes de la lutte des classes qui étaient repré-

(1) Senat de Belgique 674 (1974-1975) - nº 1 du 2 septembre 1975.
* Franse vertaling uit het Duits door de auteur !

sentées par Kautsky, Engels, Liebknecht (on a interprété la lutte contre l'exploitation comme lutte pour le droit à la rémunération tot a le du travail effectué) (2). Seul grâce à ce développement historique, il est compréhensible que le droit en Allemagne même par sa qualité formelle a une immense signification morale et idéologique. Une illustration est donnée par le fait que sans contradiction importante des partis ou des organisations, la cour constitutionnelle a prescrit la pénalité de l'avortement au Parlement (3), a interdit la parité des groupes à l'université (4), a interprété d'une manière limitative et authentique les contracts entre la RFA et la RDA (5) et dans un jugement il a fait une quasi proposition de loi pour l'admission ci-nommée ennemis de la constition dans le service public (6). Le jeu de mots est significatif «Wer das Recht hat, hat Recht» «Qui a le droit, a raison» La plupart des conflits sociaux sont ainsi poursuivis sur le niveau des opinions juridiques et des droits. A côté de l'augmentation des droits sociaux envers l'Etat, en particulier pour les gens qui traditionnellement possèdent peu de positions sûres dans le droit aussi des relations sociales : le mariage, la famille, le logement, le travail et la consommation sont de plus en plus réglés juridiquement. Le conflit de droit remplace le conflit à réglement privé.

Cela se reflète dans la pratique par une augmentation des procès entre 7 et 11. En 1972 on comptait 2.300.000 procès ordinaires et 4.200.000 procédures par voie de sommation auprès des tribunaux (7).

Dans la mesure où la juridication des relations sociales donne le monopole des solutions de conflits à la justice et à d'autres institutions de droit, un désavantage social se laisse plus sentir pour ceux dont l'admission aux institutions de la réalisation des droits est barrée.

Formellement tous les citoyens sont égaux devant la loi et personne ne doit être exclu du chemin au tribunal. (Article 19 Alinéa 4 de la constitution). Pourtant la réalité montre que les goûts et les risques financiers des procédures judiciaires effraient le citoyen. L'appartenance du système judiciaire dans les formes et les valeurs des couches moyennes supérieures a amené un grand juge à constater que la justice est une entreprise de services de l'économie (8). La complication du système du droit matériel ainsi que des procédures dans les 7 différentes branches de tribunaux forment souvent une barrière qu'on peut surmonter seulement avec l'aide d'experts.

(2) Menger, Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag (1886) et Engels/Kautsky, Juristensizialismus (1887) dans N. Reich (ed), Marxistische und sozialistische Rechtstheorie, Frankfurt/Main 1972
(3) BVerfG NJW 75,573
(4) BVerfG NJW 73,1176
(5) BVerfG NJW 75,2287
(6) BVerfG NJW 75,1641
(7) Annuaire statistique du RFA 1974 p. 112
(8) Rasehorn, Justizforschung abseits der Justiz, Zeitschrift für Rechtspolitik 1974 p. 95

II. LA REGULATION LEGISLATIVE D'AIDE JUDICIAIRE

Le législateur a donné cette tâche de guide aux avocats. D'après le paragraphe 3 alinéa 2 de la loi sur les avocats, l'avocat est le «conseiller et représentant mandé dans toutes les affaires juridiques» (Fin de citation).
Dans la représentation au tribunal ou à la cour, cette tâche est garantie par l'obligation de prendre un avocat devant les tribunaux de Grande Instance et les Cours d'Appel sauf devant les tribunaux d'Instance.
Par les dispositions sur la coordination d'un avocat dans la procédure civile et pénale on trouve une autre garantie pour leur monopole. En 1936 le monopole des avocats était étendu par les national-socialistes pour les conseils et assistance juridique hors tribunal.
D'après les paragraphes 1 et 8 de la loi sur le conseil juridique, il est sanctionné d'une amende jusqu'à 20.000 FB chaque gérance des affaires juridiques d'un tiers faite commercialement, qu'elle soit rémunérée ou gratuite, professionnelle ou extraprofessionnelle. Si on n'obtient pas la permission du Président du tribunal de Grande Instance ou du tribunal d'Instance, des conseils juridiques des autorités et des organisations professionnelles en ce qui concerne leurs membres en sont exemptés.
Comme la permission est liée à la preuve de la certitude, l'aptitude et la capacité professionnelle sont données seulement pour certain domaine du droit. On compte seulement 53 conseils juridiques pour 1435 avocats à Berlin ouest. Les conditions de lois sur les conseils juridiques étaient élargies extraordinairement par la jurisprudence, «pour y attraper aussi le plus petit poisson dans les mailles du filet» (9) Ainsi suffit-il que l'activité d'un mandataire soit voulue dans le domaine juridique et cause des résultats juridiques chez un autre. Commercialement on appelle déjà un conseil juridique, le conseil donné une fois mais en vue d'un renouvelement (10). Il n'est pas important que le conseiller est titulaires des deux examens d'Etat. Ainsi n'est-il pas permis à un juge en fonction de donner des conseils juridiques.
Pour donner un exemple extrême : un juriste titulaire des deux examens d'Etat qui explique à un pauvre rentier comment il peut se défendre contre une vente à tempérament faite au pas de la perte, sera puni.

III. LES AVOCATS

Pour effectué la tâche de surmonter le gap entre les citoyens et les institutions judiciaires on a à peu près 20.000 avocats en RFA (en comparaison on avait 13.226 juges en 1973)

(9) Egon Schneider, Zur Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung des Rechtsberatungsgesetzes, Monatszeitschrift des Deutschen Rechts 1976 p. 1 (=MDR 76,1)
(10) OLG Hamburg MDR 51 p. 693

Population de la RFA y compris Berlin-Ouest (1966)	*59,8 Millions*
Procès engagés (1972)	*2,3 Millions*

Avocats en RFA	*(environ)*	*20 000*
Juges (1973)		*13 226*
Conseillers-juridiques (estimation)		*800*

Ainsi que la loi, ce nombre d'avocats nous donne peu de signification comment la population fait et peut faire utilisation de cette offre.
D'après les statistiques de Berlin ouest en 1974 devant les tribunaux d'Instance seulement 1/4 des défendeurs pour 2/3 de demandeurs étaient représentés par un avocat. En moyenne seulement la moitié des parties était alors représentée par un avocat. Comme on le sait déjà, suite à une analyse faite par Blankenburg et d'autres (11), plus de la moitié des demandeurs sont des hommes d'affaires et des personnes juridiques on peut dire que surtout le citoyen ordinaire fait relativement peu d'utilisation de l'institution d'avocat.

Non représentés par un avocat *devant les tribunaux des première instance (à Berlin-Ouest 1974)*	
Demandeurs	*38,2 % des procès*
Défendeurs	*72,9 %* "
Les demandeurs *étaient des hommes d'affaires ou des personnes juridiques (à Fribourg)*	*53 % des demandeurs*

Ce résultat est renforcé par un sondage de Kaupen et d'autres (12) d'après lequel trois sur quatre membres de couches supérieures mais seulement 1/3 de la couche inférieure a eu contact avec un avocat.

Contact avec des avocats	
Couches supérieures	*62 %*
Couches moyennes	*45 %*
Couches inférieures	*37 %*
Femmes sans profession	*33 %*

A la question sur les raison de cette non consultation d'avocat, on m'a donné les réponses suivantes : un avocat est trop cher, moi je suis trop

(11) Blankenburg et autres, Der lange Weg in die Berufung, p. 82.
(12) Kaupen, Das Verhältnis der Bevölkerung zur Rechtspflege, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, vol. 3,1972, p. 558

pauvre pour un avocat, je ne sais pas comment faire chez un avocat, je voulais seulement un conseil et pas une représentation juridique, l'avocat ne s'intéresse pas à mon problème, je ne veux pas mener de procès, les avocats se moquent que je gagne ou perde, ils recevront tout de même leurs honoraires, je n'ai pas encore eu de contact avec un avocat. Derrière ces arguments plutôt arbitraires, se cachent les problèmes de l'admission au droit qu'on a de plus en plus discutés en RFA.

1. La barrière financière

Au milieu de la discussion se trouve la barrière financière envers l'avocat. Comme l'assistance judiciaire concerne seulement les frais au tribunal, les coûts d'un avocat restent à la charge du demandeur et ne sont pas compensés si aucun procès n'a lieu. En plus l'assistance judiciaire est limitée lorsque le demandeur a les moyens de payer. En 1974 seulement 2 % des parties au tribunal à Berlin ouest ont profité de l'assistance juridique (13). D'après la taxation législative des honoraires des avocats celui qui cherche conseil paie d'un dixième à dix dixièmes de taxe qui se calcule d'après la valeur du litige. Cela signifie pour une résiliation de domicile moyen une taxe jusqu'à 272 DM (environ 5.000 FB) ; pour des questions qui concernent un divorce jusqu'à 146 DM pour un conseil ; en plus les avocats sont libres de convenir des honoraires plus élevés. La barrière des coûts est la seule barrière qui est admise par les avocats (14).
Il est permis de soupçonner que les avocats dont le nombre a augmenté entre 1965 et 1973 de 30 % (15), veulent produire de nouvelles possibilités d'honoraires en admettant cette barrière parce qu'ils favorisent un modèle de la compensation des besoins juridiques des économiquement faibles par un système semblable à l'assurance maladie où l'Etat paie une partie des coûts (16). Ce modèle est sous certaines variations déjà à l'essai en Bavière, en Sarre et en Hesse. Dans un autre modèle, l'office d'huissier fonctionne comme distributeur de clients aux avocats ainsi qu'instance de vérification de leurs besoins. La troisième variation prévoit que ceux qui ont besoin peuvent aller dans une chambre à la cour d'Instance où il y a des avocats qui les conseillent pour une taxe unique de 10 DM. Les avocats recoivent plus 30 DM par heure de l'Etat.
Le parti chrétien démocrate de Brême a proposé un système d'assurance juridique comme réaction à l'ouverture de bureaux d'aide juridique publique gratuite. Pour le Land de Brême avec 732 000 habitants, une grande compagnie d'assurances demanderait 2 millions de DM par an pour

(13) Statistique des tribunaux de Berlin-Ouest 1974
(14) voir «Vorschläge des vom Vorstand des Deutschen Anwaltsvereins eingesetzten Sonderausschusses» zum «Außergerichtlichen Armenrecht» du 3 octobre 1973 ; Anwaltsblatt 1974,254 et s.
(15) Annuaire statistique du RFA 1974 p. 112
(16) op. cit. n° 14

couvrir leurs frais. Ce modèle néglige que l'argument financier est seulement l'obstacle le plus visible pour le citoyen mais il n'exclut (17), pas que d'autres obstacles aussi peuvent empêcher une telle initiative.

2. Les barrières de la forme du travail des avocats

La rémunération des avocats correspondante à l'importance financière d'un conflit a aussi des incidences sur la forme d'activité d'avocat. Un avocat peut prendre pour un conseil qui concerne par exemple un contrat d'abonnement à une revue, seulement 20 DM bien qu'un tel conseil à un client sans expérience et sans formation requiert beaucoup de temps. Si on arrive à un procès, il gagne moins que 100 DM ce qui ne couvre pas ses frais. Et cela surtout parce que les gens simples tendent à vouloir s'informer beaucoup pendant la durée du procès. Ils ont besoin de relativement plus de contact qu'une grande entreprise pour laquelle l'avocat mène plusieurs procès semblables. Comme j'ai pu trouver dans mon sondage, cela mène à ce que les avocats refusent de tels mandats et quelque fois renvoient les clients même aux bureaux d'aide judiciaire publiques. En plus l'organisation commerciale d'un bureau d'avocats implique un intérêt de poursuite d'un conseil juridique par une représentation au tribunal parce que les honoraires en sont triplés. D'après l'analyse de Blankenburg de Fribourg 60 % des parties en procédure se sont décidés à mener un procès seulement après l'invitation de procédure d'un avocat bien qu'ils envisageaient des solutions hors tribunal pour possible. Blankenburg conclut «très souvent ils seront convaincus chez l'avocat qu'ils doivent porter plainte». Dans ce sondage seulement 41 % des plaintes se sont terminées avec succès (19). Le pourcentage d'appel montre la même constellation. Pendant qu'aucun procès de première instance sans avocat est allé en appel, un procès sur quatre où les deux parties étaient représentés par des avocats était poursuivi en deuxième instance (20).

Décision de faire proces *d'après le conseil d'un avocat (Fribourg)*	*60 % des demandeurs*
Pourcentage d'appel	
avec représentation d'avocat en première instance	*26 %*
sans représentation d'avocat en première instance	—

(17) op. cit. p. 97
(18) op. cit. p. 84
(19) op. cit. p. 89
(20) op. cit. p. 91

Il ne semble pas faux que les personnes interrogées pour mon sondage à Berlin supposent qu'elles se seraient trouvées plus vite attirées dans un procès avec l'aide d'un avocat que sans avocat.
La pure direction juridique du service d'avocat à laquelle les avocats sont seuls qualifiés pose aussi un problème pour la partie de la population qui n'est pas capable elle-même de définir ses problèmes et surtout la solution de ceux-ci n'étant que juridiques. Dans beaucoup de cas chez les conseils juridiques publics, on pouvait s'apercevoir que les clients posaient un problème individuel qui ne se révèlait pas comme problème juridique ou où la solution légale ne correspondait pas aux intérêts du client ; par exemple le cas d'un mineur dont les parents refusaient de payer son éducation. Un litige aurait eu un succès légal mais de graves conséquences sociales. La procédure au tribunal surmonte souvent la charge nerveuse, financière et sociale des petites gens et sont parfois pire qu'aucune solution. Dans le bureau du conseil juridique public, on peuvait constater que seulement la moitié des clients demandait un conseil purement juridique alors que 16 % demandaient l'explication d'un état de choses, 22 % une aide à prendre une décision sur des questions pratiques et 19 % simple communication et contact. Au contraire dans le bureau de conseil juridique des avocats, seuls de conseils purement juridiques étaient demandés.

Comparaison des bureaux de conseils juridiques publics (cjp) et des bureaux de conseils juridiques de l'association des avocats (cja)

Sorte de la demande de conseil (cumulatif aussi)	cjaa	cjp
Pur conseil juridique	*100 %*	*48 %*
Communication et contact		*16 %*
Aide à prendre une décision sur des questions pratique		*16 %*
Explication d'un état de choses		*22 %*

Ainsi la moitié des demandes à l'office public était juridiquement soluable. Au moins pour les personnes qui fréquentaient les bureaux du conseil juridique public à Berlin ouest, c'est-à-dire des femmes seules, des rentiers, des mères de famille, et des ouvriers, mais aussi pour les étrangers, les étudiants et les chômeurs, il est permis de douter que le rétrécissement juridique d'un problème et ses solutions dans un bureau d'avocat correspondent à leurs vrais besoins.
Dans la littérature relative à ce sujet, il apparait que le conseil juridique pour les couches inférieures a une composante d'aide sociale très forte (21) qui manque dans un bureau d'avocat à cause de son organisation en

(21) Rasehorn, Material zur Rechtsberatung für sozial Schwache, Vorgänge N° 13, 1975, p. 14

commerciale et la qualification purement juridique des avocats. Il est aussi question de la ci-nommée peur irrationnelle du «pas de porte» (22) d'avocat parce que pour la plupart de la population, l'avocat fait partie de l'organisation judiciaire dont les petites gens n'attendent rien de bon. Dans un sondage en 1975, 3/4 des gens interrogés supposaient qu'il était plus facile d'arriver à quelque chose avec la justice pour ceux qui ont beaucoup d'argent. La concentration dans la profession d'avocat et l'adaptation aux intérêts de l'économie comme le souligne une analyse empirique très récente de Volks (24) augmente encore les problèmes de contact des avocats avec les citoyens.
Si on décrit le chemin pour la réalisation d'un droit par la justice par les étapes suivantes :

— perception d'un problème
— définition de son propre intérêt
— définition du problème et ses solutions dans le domaine juridique
— prise d'un avocat
— distinction entre les intérêts de l'avocat et les gens
— décision de porter plainte en justice en tenant compte de tous les facteurs psychologiques, économiques et sociaux d'une telle procédure

on peut dire que beaucoup de citoyens ne sont pas capables d'effectuer seuls et consciemment les premières étapes. Il manque une connection entre l'offre d'avocat et la situation spécifique d'un citoyen, et des solutions dans un changement au barreau ne sont pas percevables.

IV. L'AIDE JUDICIAIRE HORS BARREAU

Voilà pourquoi il n'est pas étonnant qu'en fait en RFA, une aide judiciaire se soit développée à côté du barreau. Elle a pris une telle importance que même le législateur l'a reconnu bien que la marge de la loi sur les conseils juridiques reste très limitée.

1. L'aide judiciaire des offices publics

Déjà au début du 20e siècle une aide judiciaire gratuite s'est développée en Allemagne qui concernait surtout les économiquement faibles. En 1912, en comptait déjà 1912 bureaux d'aide judiciaire qui donnaient 1.800.000 conseils juridiques (25) par an et ils étaient organisés sous

(22) Rasehorn op. cit.
(23) d'aprés l'émission du tv ARD du 23 Mai 1973 «Macht geht vor Recht»
(24) voir Volks, Anwaltliche Berufsrolle und anwaltliche Berufsarbeit in der Industriegesellschaft, Diss. Cologne 1974, qui constate ce trend dans ses recherches empiriques ; voir aussi Weber, Juristenausbildung am Bedarf vorbei ? NJW 76,21 et s.
(25) Reichsarbeitsblatt 1913, Sonderheft «Die Rechtberatung minderbemittelter Volkskreise im Jahre 1912»

la forme d'association de droit privé et trouvaient de plus en plus le support de l'Etat parfois avec la participation des avocats. Derrière ces initiatives on trouvait surtout le mouvement ouvrier et l'église. En 1890, le bureau populaire catholique ouvrait le premier office de conseils juridiques suivi par l'ouverture du premier secrétariat ouvrier à Nurenberg en 1894 (26). Les secrétariats ouvriers donnaient des conseils juridiques gratuits sur toutes les questions juridiques aux ouvriers organisés et aussi non organisés. A côté des associations d'intérêts communs, les communes commencèrent un peu plus tard à ouvrir de tels bureaux parfois même avec le titre de secrétariat ouvrier (27).
Pendant l'inflation de 1923 beaucoup de bureaux d'intérêts commune fermèrent leurs portes. En 1931, comme les bureaux publics et d'intérêts communs traversèrent une nouvelle crise financière, l'association des avocats allemands prit l'initiative d'ouvrir des bureaux d'aide judiciaire auprès des tribunaux pour les économiquement faibles. Ces institutions furent surprises en 1936 par l'association des juristes allemands nationaux -socialistes. Pendant la même année, ces bureaux furent élargis sous la direction des BNSDJ - association des juristes allemands nationaux-socialiste et toutes les autres institutions y furent intégrées sauf celles du NSDAP - Parti nationale - socialiste (28).
Après l'écrasement du national-socialisme, les villes d'Hambourg, Berlin et Lübeck continuèrent la tradition des bureaux d'aide judiciaire publics, soit par la création d'une propre loi (Hambourg) soit au sein de l'assistance sociale (§ 8 al 2 BSHG).
A Berlin, l'aide judiciaire publique est offerte dans 12 bureaux aux personnes ne gagnant pas plus que 700 DM (s'ils sont seuls) par des avocats employés par l'Etat. Elle comprend des conseils juridiques, des communications téléphoniques, des rédactions de requêtes et de simples plaintes à l'exception de la représentation juridique.
A Hambourg il existe 26 bureaux de conseils juridiques qui sont équipés surtout pas des juges en fonction honorifique. Le Land de Hesse a institué un essai modèle à Nidda où des juges en retraite conseillent. A Brême il existe depuis peu de temps un bureau d'aide judiciaire qui est sous la direction de la chambre des ouvriers. Les bureaux publics de Berlin ont donné 28.505 conseils en 1975. D'après mon sondage, les conseils étaient surtout dans le domaine de la famille et du logement, chaque domaine représente 29 % des conseils. A Hambourg où on compte pour la même année 59.511 conseils, 30 % dans le domaine du droit de la famille, 16 % dans la domaine du droit des loyers.

(26) Lehmann, Die öffentliche Rechtsberatung Minderbemittelter, Diss. 1936 e. 7
(27) op. cit. p. 8
(28) voir «Allgemeine Richtlinien für die NS-Rechtsbetreuung» chiffre 4 et 13 dans Juristische Wochenschrift 1936 p. 243 et s.

Objet du conseil	cjaa	cjp
Famille, voisins	*48,5 %*	*28,9 %*
Travail	*15,2 %*	*8,4 %*
Logement	*9,1 %*	*28,9 %*
Consommation (Achat, crédit, médecin, avocat)	*18,2 %*	*18 %*
Services sociaux au sens large	—	*13,3 %*
Défense contre attaques fonction publique (refus d'autorisation, interdiction, sanction)	*3,3 %*	*1,2 %*
Circulation de la route	*5,6 %*	*1,2 %*

Les questions des consommateurs étaient représentées par 18 % à Berlin et à 15 % estimês à Hambourg. Les bureaux d'Hambourg remplissent en même temps la fonction d'un bureau d'arbitrage. Dans les directives pour le conseil public à Berlin ouest, les conseillers sont obligés d'eviter des titiges et de concilier les parties. S'il y a des problèmes avec l'administration, ils sont obligés de prendre contact avec les services concernés ainsi que dans le domaine de la protection des consommateurs, ils doivent informer l'association pour la protection des consommateurs qui est subventionnée par l'Etat.
Dans la nouvelle partie génerale d'un code social, l'administration sociale est obligée d'avoir un bureau qui donne des renseignements à tout le monde sur toutes les questions relatives aux services sociaux y compris l'assurance sociale. Un tel paragraphe est prévu pour le projet d'une loi générale de la procédure administrative.

2. L'aide judiciaire des associations des avocats

Parallèlement aux conseils juridiques publics, les associations des avocats ont recommencé après la deuxième guerre mondiale avec des bureaux d'aide judiciaire dans les cours d'instance. Aujourd'hui il y a 5 bureaux à Berlin ouest et 63 en RFA où les avocats exercent leurs fonctions à tour de rôle. D'après les résultats de mon sondage à Berlin ouest, il est permis de douter si ces institutions donnent des conseils juridiques en majorité gratuits aux économiquement faibles. Déjà les statuts permettent aux avocats d'établir si un client est capable de payer la taxe normale.
L'avocat a ainsi la permission de donner un conseil rémunéré ou de prendre le cas dans son propre cabinet pour se faire de la clientèle ! Dans les bureaux aux tribunaux de Berlin où les avocats ne paient pas de loyer, le nombre des conseils est estimé à 10.000 par an. D'après mon sondage, les points essentiels sont du domaine de la famille 48 % et de la con-

(29) §15 Sozialgesetzbuch-Allgemeiner Teil (BGBL I, 3015, 1975)
(30) v. Maydell, Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches, NJW 76 p. 161

sommation 18 %. Ces bureaux sont surtout fréquentés par des hommes entre 25 et 40 ans avec profession. Même l'association allemande des avocats qui est la seule association des avocats ne tient pas cette forme de conseil juridique comme solution de l'état de crise des droits des sous-privilégies. Elle tient cela pour intolérable à la longue d'exercer une telle activité de conseil sans rémunération et elle propose comme ci-dessus mentionné une assistance juridique hors tribunaux (31).

Clientèle des bureaux de conseil	*cjaa*	*cjp*
Ages		
15 à 24 ans	*25 %*	*12 %*
25 à 39 ans	*34 %*	*21 %*
40 à 59 ans	*22 %*	*16 %*
audessus de 60 ans	*19 %*	*51 %*
Situation de famille		
célibataire	*71 %*	*72 %*
marié	*29 %*	*28 %*
Sexe		
masculin	*68 %*	*23 %*
féminin	*32 %*	*77 %*
Profession		
Rentier, pensionnés	*21 %*	*52 %*
Eléves, étudiants, apprentis	*12 %*	*1 %*
Mères de famille	*3 %*	*17 %*
Ouvriers	*36 %*	*18 %*
Employés	*18 %*	*12 %*
Indépendants	*10 %*	—

3. L'aide judiciaire des associations de travail, loyer etc...

Sous les formes déjà mentionnées, l'aide judiciaire était donnée soit comme un service individuel rémunérateur soit comme une aide sociale aussi individuelle de laquelle le citoyen tire des avantages surtout en consomment. Dans le système d'aide judiciaire des associations, on trouve au contraire l'unité de la représentation collective des intérêts et de la réalisation individuelle des droits. L'individu n'est pas forcé de renoncer à ses intérêts sociaux et à leurs défenses collectives et à se rendre

(31) «Außergerichtliches Armenrecht» op. cit. p. 2

comme individu dans le système juridique. Le lien entre le droit individuel et le procès social d'où il résulte et qu'il assure en même temps reste visible. Ceci est surtout important pour ceux dont le sous-privilège ne résulte pas seulement d'un manque d'accès à la justice mais d'un manque de droits matériels eux-mêmes.

a) SYNDICATS

Cette unité entre la lutte pour un droit et la lutte avec un droit a été thématisée par le premier congrès politico-juridique du syndicat de la métallurgie IG Metall en 1973 à Münich. La documentation sur ce congrès commence avec la contestation du Professeur en droit du travail émigré en Grande Bretagne sous le fascisme, Otto Kahn-Freund d'après lequel c'est une grande faute de surestimer l'importance du droit du travail pour la régulation des relations de travail (32).
Voilà pour moi il n'est pas étonnant que jusqu'à aujourd'hui, les bureaux d'aide judiciaire syndicaux ne sont pas occupés par des juristes mais par des conseillers qui ont acquis leur expérience dans la pratique du travail syndical. L'aide judiciaire syndicale est ouverte aux plus de 7 millions de personnes actives organisées dans le DGB ainsi que les autres organisations ont leur propre aide judiciaire pour leurs membres. L'aide judiciaire gratuite du conseil juridique jusqu'à la représentation au tribunal est donnée dans le domaine du droit du travail, droit des fonctionnaires et droit social. Cette activité explique aussi pourquoi on trouve dans l'aide judiciaire publique et des associations des avocats un pourcentage relativement petit dans le domaine du travail (Hambourg 10 %, Berlin 8,4 %). IG Metall à Berlin par exemple emploie pour l'aide judiciaire de 60.000 membres, 4 secrétaires de protection juridique tiennent chacun audience 3 heures par semaines. Beaucoup de problèmes sont soulevés par l'intermédiaire des fonctionnaires. A peu près 60 % du travail se situe dans l'exécution des procès. Seulement environ 3 % des cas sont transmis à un avocat. Surtout des personnes à revenus moyens et parmi lesquelles surtout les ouvriers étrangers cherchent l'aide judiciaire auprès du syndicat de la métallurgie. Le syndicat forme aussi les délégués du personnel et les délégués syndicaux dans le droit du travail afin qu'ils puissent donner des conseils juridiques là où ils sont en contact directement avec les membres syndicaux. Ce travail des syndicats se reflète dans les régles de procédure auprès des tribunaux de travail. Au paragraphe 11 du code de procédure de travail, les représentants syndicaux sont admis comme représentants des parties auprès de ces tribunaux. Les avocats sont seulement admis si le Président de la chambre constate que leur admission est «nécessaire pour la protection des parties»

(32) Streik und Aussperrung - Protokoll der wissenschaftlichen Veranstaltung der Industriegewerkschaft Metall vom 13. bis 15. September 1975 in München, Ed. Michael Kittner, 1974 p. 15

(§11 ArbGG). Auprès des tribunaux de travail de grande Instance l'avocat peut être remplacé par un représentant syndical.

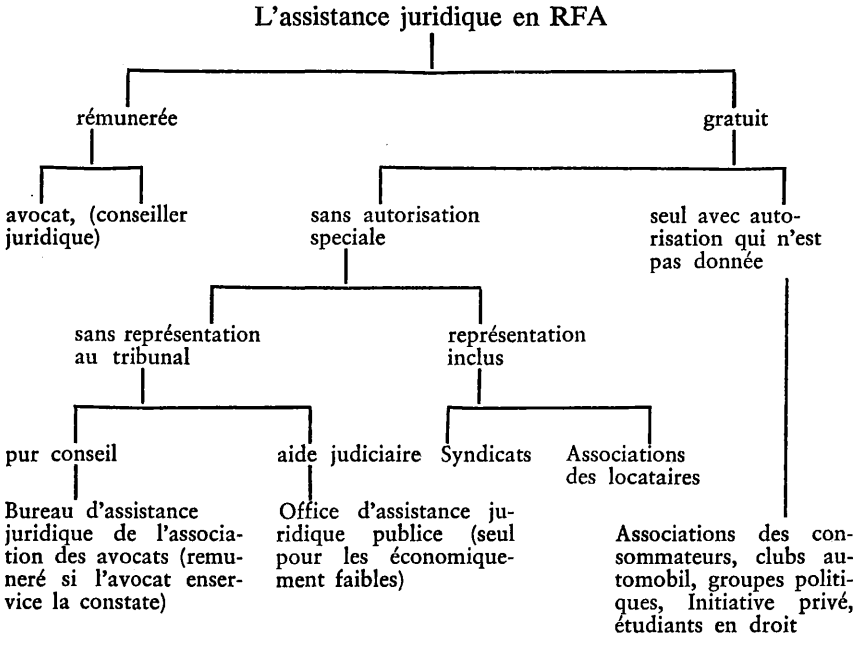
b) ASSOCIATIONS DES LOCATAIRES

Dans le passé récent on pouvait voir de tels développements dans le domaine du droit du loyer. Les associations de locataires s'intéressent de plus en plus à côté de la réalisation politique de leurs intérêts revendicateurs, à l'aide judiciaire individuelle pour leurs membres, mais les activités d'aide extra-tribunaux de la rédaction des lettres jusqu'à l'organisation des initiatives des locataires surpassent l'exécution des procès qui représentent de 3 à 4 % des cas alors que dans 10 % des cas, le problème est transmis à un avocat. Si on se rend compte que pour 1.800.000 d'habitants locataires à Berlin, seulement 14.000 sont organisés (moins de 1 %), on constate que la sphère d'activité de cette aide n'est pas encore très grande même si on veut admettre qu'ils conseillent aussi des non adhérents, à l'encontre de la loi. «L'association des locataires» possède quatre bureaux où sont employés : un juriste titulaire des deux examens d'Etat, un juriste-stagiaire et un non juriste ; chaque bureau ayant deux heures d'audience par semaine. Un bureau est mis à leur disposition dans les locaux d'un syndicat HBV ! Alors que la «communauté des locataires» possède deux bureaux où 41 juristes stagiaires et étudiants en droit tiennent audience à tour de rôle deux à trois heures par semaine. Il est remarquable que surtout les locataires plus aisés fréquentent les bureaux d'aide judiciaire de «l'association des locataires». Sans avoir réussi à tenir un rôle semblable à celui des syndicats dans la procédure à la différence des autres ils ont au moins réussi a surmonter la barrière d'illégalité de la loi sur le conseil juridique et ne sont plus poursuivis par le Procurreur d'Etat.
(On peut seulement dire à côté qu'il existe aussi l'aide judiciaire des associations d'employeurs, de bailleurs et de commerçants qui est admise par la loi sur laquelle je ne possède pas d'information).

c) ASSOCIATIONS DES CONSOMMATEURS ET AUTRES

A l'opposition des associaitions ci-dessus nommées, l'association pour la protection des consommateurs qui emploie deux avocats n'a pas réussi à avoir la permission nécessaire du Président du tribunal d'Instance pour donner des conseils juridiques individuels. Les membres de cette association prennent quand même part aux conseils pour la consommation qui a lieu une fois par semaine dans deux offices publics.
Le procureur de l'Etat a instruit une procédure d'enquête contre la violation de la loi sur le conseil juridique par les jeunes socialistes qui gèrent deux bureaux qui traitent de problèmes de logement mais l'investigation a été suspendue pour manque de preuve des conseils individuels et concrets. Un groupe d'étudiants universitaires a dû faire face à de telles difficultés lorsque ceux-ci voulaient connaître les problèmes

des locataires dans la pratique en leur proposant des conseils juridiques. Ceci fut interdit par la faculté de droit.
J'espère que vous comprendrez que je ne puisse pas vous donner plus d'informations sur ce travail et le travail des autres initiatives dans le domaine du droit des étrangers, des locataires, et des femmes. Je n'ai pas à faire le travail des procureurs.



RESUME D'AIDE JUDICIAIRE HORS TRIBUNAL

En résumé on peut dire que le barreau a juridiquement le monopole du conseil juridique mais dans la pratique il existe des formes importantes d'aide judiciaire surtout pour les couches moyennes et inférieures. L'Etat aide dans quelques villes dans les limites d'assistance sociale où la pauvreté et l'absence des droits s'ajoutent. En plus l'administration des finances et des affaires sociales remplit de plus en plus le rôle de conseiller dans les questions juridiques qui la concernent. Dans le domaine du droit du travail, l'aide judiciaire et la procédure sont déjà devenues en grande partie le travail des syndicats. Dans le domaine du droit des locataires de telles tendances sont visibles. Les associations de consom-

mateurs qui n'ont presque pas de membres n'ont pas encore réussi à obtenir le droit de conseil juridique. Toutes ces associations et initiatives (les initiatives des citoyens, des groupes politiques, des étudiants) où participent souvent des avocats, font de la publicité sous le nom de consultation générale bien qu'une distinction précise du conseil juridique ne soit pas possible. Même si on peut dire avec un très haut juge allemand (Schneider) qu'il n'existe presqu'aucune autre loi qui soit autant violée en pratique, l'illégalisation par cette loi sur le conseil juridique a une très grande importance pour la forme dans laquelle l'aide ci-dessus expliquée peut se développer et se présenter au public. Avec l'appel du barreau pour la nationalisation des frais d'aide judiciaire des avocats, on remarque aussi que l'interdiction rigide de cette loi ne suffit plus pour tenir le monopole des avocats.

V. LA LOI SUR LE CONSEIL JURIDIQUE

La position des avocats est encore affaiblie par la récente critique que la loi sur le conseil juridique a obtenue du côté des sociologues et des juristes (33).

1. Critique de la loi

Les sociologues objectent que le service des avocats garantît une certaine réalisation des droits qui ne concerne pas la grande masse de la population. Pour elle on a besoin du libre développement des modèles différents de conseil juridique gratuit. Il faut surtout encourager toutes les formes d'entraide dans ce domaine. Le gap entre les moyens du système juridique et les besoins de la population ne peut être surmonté si on ne donne pas la possibilité de décider par qui et dans quelle forme, la population veut avoir l'accès aux moyens de la réalisation juridique de ses intérêts (34).
La critique juridique repose surtout sur les libertés constitutionnelles où le dirigisme de la loi viole les libertés des métiers et le principe de solidarité qu'on trouve dans les articles relatifs à la famille (35). Certains juristes critiquent ou dénoncent cette loi comme loi nazie qui devait

(33) Congrés à Bielefeld des sociologues du droit sur «Kompensatorische Rechtshilfe für sozial Schwache» du 9 à 11 octobre 1975 ; l'émission du Deutschlandfunk du 7 Janvier 1976 «Das Anwaltsmonopol in wissenschaftlicher Kritik» ; voir aussi la critique de Schneider op. cit. ; Runge Anm. zu BGH NJW 57,302 ; Künne KTS 75,188)

(34) op. cit. ; voir aussi König/Kaupen, Soziologische Anmerkungen zum Thema «Ideologie und Recht» in Sonderheft 11 der Kölner Zeitschrift für Soziologie, 1967 p. 356

(35) Schneider MRD 76,1

être annulée après la guerre (36). A l'opposition la jurisprudence et les commentaires accentuent qu'après l'élimination des articles racistes de cette loi, les idées de la protection des citoyens contre les pseudo-avocats et la protection du barreau ne sont pas influencées par le national-socialisme. La protection contre la concurrence est la contrepartie des obligations spéciales des avocats (37).
On peut déjà se demander pourquoi la protection des citoyens rend nécessaire l'interdiction des conseils des hommes qualifiés comme les juges, les procureurs d'Etat, les avocats employés, les professeurs d'université ou des fonctionnaires formés par la pratique etc... mais surtout l'histoire faciste de cette loi vaut bien la peine d'être mentionnée à la fin de cet exposé pour mieux comprendre les tendances encore existantes.

2. Histoire de la loi

La loi sur le conseil juridique a été promulgée en 1936 sur le base de la loi : «Pour combattre le besoin du peuple et de l'empire» connu aussi sous le nom «loi de la prise de pouvoirs» après avoir promulguée la nouvelle loi sur les avocats. Avec cette loi, on pouvait exclure les avocats juifs qui étaient déjà expulsés du barreau, aussi du domaine du conseil juridique. De l'autre côté les nationaux-socialistes étendaient leurs pouvoirs sur toutes les organisations d'aide judiciaire en les mettant sous le BNSDJ. Comme les nationaux-socialistes ne se sont pas donnés beaucoup de mal pour exercer le contrôle sur le barreau (38), c'était dans leur logique de soumettre tout conseil juridique sous le contrôle des avocats nationaux-socialistes. Les nazis ont donnés beaucoup de valeur au corporatisme des barreaux et ont essayé d'introduire leur idéologie de communauté populaire dans la vie corporative des avocats (Freisler) (39). La loi sur les avocats de 1935 a pour introduction :
«Conserver le barreau pour qu'il puisse remplir sa grande tâche, le gouvernement d'Empire se trouve sérieusement obligé. Il voit dans l'accès sans limites au barreau qui dépasse chaque besoin, un grand danger pour la corporation professionnelle et en plus pour toute la juridiction. Pour s'opposer à ce danger... la loi suivante a été promulguée» (40). Il faut savoir que le nombre des avocats a augmenté de 1923 à 1936 de 50 %

(36) Schneider MDR 76, p. 5 ; Runge Anm. zu BGH NJW 57,302 ; Künne KTS 75, 188
(37) Schorn, Die Rechtsberatung, 2ième Ed. 1967 p. 49 ; BGHZ 15,315 ; BGH NJW 53,60
(38) Schneider op. cit. p. 5
(39) Freisler (plustard président du «Volksgerichtshof») dans un discours du 13 décembre 1935 : «Die Pflege des ständischen Lebens in der Anwaltschaft kann und soll selbstverständlich nur die Aufgabe des BNSDJ und speziell der Reichsfachgruppe Rechtsanwälte des BNSDJ sein. «Juristische Wochenschrift 1936 p. 3
(40) d'aprés Raeke, Dienst am Recht, JW 36 p. 1

(41) et que les nazis ont eu besoin de corporations officielles pour combattre les courants antifascists au barreau représentés par (par la suite émigrés) : Fränkel, Sinzheimer, Kahn-Freund, Franz Neumann et autres.
A côté du corporatisme il y avait une importante idée pour les nazis d'apaiser les intérêts ouvriers par une intégration concrète dans les intérêts ainsi-nommé de la «communauté populaire» entière qui ne connaissait plus les intérêts particuliers. Après l'interdiction de faire grève et des syndicats libres, le gouvernement fasciste pensait dépolitiser les conflits sociaux en les transmettant au barreau. L'avocat se sentirait plus lié aux intérêts généraux que les représentants engagés des intérêts particuliers comme les syndicalistes. Le chef du BNSDJ Raeke, explique ainsi la loi : «De l'autre côté la convocation solennelle de l'avocat en tant que représentant indépendent est conseillé dans toutes les affaires juridiques, au service du droit, par cet ensemble de lois donne l'obligation sainte aux avocat... de soumettre les intérêts particuliers au bien de la communauté du peuple. Elle les oblige à ne jamais représenter tel droit dont ils sont convaincus ou doivent être convaincus qu'il viole celui autre ou de la communauté du peuple» (42). Le chef de l'office pour l'aide judiciaire a mis pour but de l'aide judiciaire dans son discours au congrès des avocats en 1933, «la meilleure prévention des litiges» (43).
Il est presque certain que les nazis voyaient dans le monopole des avocats, dans tous les domaines de défense juridique des intérêts sociaux, une garantie de l'apaisement et une arme contre la lutte collective des sous-privilégiés.
Pour illustrer cela, deux citations suivent : une dissertation de 1936 se termine ainsi. «Par l'exercice de l'aide judiciaire le barreau allemand contribue dans un des domaines les plus importants à créer une vraie communauté du peuple dans le sens du führer. Le besoin de droit des économiquement faibles est satisfait, l'apaisement intérieur du peuple allemand a avancé d'un grand pas» (44).
Raeke, le chef du BNSDJ, disait dans la même qu'une telle oeuvre de loi «aurait été impossible dans un Etat marxiste liberaliste des partis (il visait la démocratie représentative de Weimar, U.R.) et était seule possible sur la fondation solide de l'idéologie nationale socialiste et d'ordre professionnel, et était préparée par le travail des années de l'association des juristes nationaux-socialistes» (45).
La protection contre les pseudo-avocats, qui est aujourd'hui l'argument le plus utilisé concernait en ce temps-là moins l'aptitude professionnelle que

(41) v. Schweinitz, Rechtsberatung durch Juristen und Nichtjuristen, insbesondere durch Wirtschaftsprüfer, 1975 p. 53
(42) Raeke op. cit. p. 1/2
(43) JW 1933, p. 2425
(44) Lehmann, Die öffentliche Rechtsberatung Minderbemittelter, Diss. 1936 p. 54
(45) Raeke op. cit. p. 1

l'aptitude politique au conseil juridique. Pour la protection des personnes ayant besoin d'aide judiciaire, il suffirait d'exclure tout conseil juridique rémunéré à l'exception des avocats ou de donner droit à l'indemnité pour faux conseil (46).

VI. CONCLUSIONS

A. 1. Le conseil juridique en Allemagne est transmis par la loi aux avocats. Celle-ci sanctionne chaque consultation d'une autre personne faite avec intention juridique.

2. Surtout les couches inférieures et moyennes ne peuvent pas profiter de l'offre des avocats pour des avocats pour la réalisation de leurs droits dans la mesure nécessaire.
   Les barrières pour les avocats sont surtout les suivantes :
   a. les coûts
   b. l'orientation des conseils d'avocats à la procédure
   c. l'orientation sur les besoins du commerce
   d. la qualification purement juridique des avocats
   e. l'oriëntation du travail d'avocat sur les honoraires.

3. A côté du service d'avocat, l'Etat offre dans les limites d'assistance sociale des conseils juridiques et d'aide judiciaire.
   Cette aide judiciaire comprend nécessairement aussi une assistance générale.

4. Les syndicats et les associations de locataires offrent un conseil individuel juridique dans le contexte de la réalisation collective de leurs revendications. Cette forme de consultation prend une place importante dans l'approvisionnement juridique de la population.

B. 1. Pour les couches moyennes et inférieures le monopole des avocats est à peine existant dans la pratique.

2. La fixation législative du monopole des avocats est basée sur une loi nationale-socialiste, qu'il faut comprendre dans le contexte du but d'exclure complètement les avocats juifs et anti-fascistes de chaque activité juridique et de subordonner l'aide judiciaire sous le contrôle des nationaux-socialistes pour en faire un instrument de l'apaisement des intérêts sociaux antagonistes. Le problème des pseudo-avocats n'a pas joué un assez grand rôle dans la pratique pour justifier une telle loi.

3. Le manque d'accès au système juridique est souvent l'expression de petites possibilités d'obtenir des avantages sociaux avec l'aide de

(46) comme Runge Anm. zu BGH NJW 57,302 ; Schneider op. cit. MDR 76 p. 6 ; LG Stade NJW 56,311

ce système. L'aide judiciaire a dans ce domaine la tâche de soutenir la réalisation des revendications en tant que droits matériels eux-mêmes. Dans ce domaine le droit est souvent le résultat du procès de l'assistance et n'est pas sa condition.

4. Le service des avocats a la tendence d'individualiser les problèmes sociaux et de les dépolitiser. C'est pourquoi la valeur de ce service est mise en question où la réalisation des droits est garantie seulement sur la base d'une pression collective des personnes concernées.
5. L'assistance juridique signifie pour la majorité de la population non seulement l'aide pour mieux comprendre la forme juridique d'un conflict, mais elle fait aussi partie d'une aide générale qui doit se rendre compte des facteurs psychologiques, sociaux, et économiques. Elle fait aussi partie de la réalisation collective des revendications sociales légitimes dans le système du droit.
6. Les conditions pour le libre accès au droit pourraient être crées par les citoyens eux-mêmes si on leur laissait la possibilité de créer des formes adaptées à leurs besoins, surtout par l'entraide.
   Pour la protection des avocats le monopole des conseils juridiques suffirait dans le domaine de l'aide judiciaire rémunérée. Dans les autres domaines, la qualification de l'avocat lui donnerait la supériorité partout où elle est requise.

8. Legal Aid in England and Wales. Problems and Trends.

R. Zara (Coventry)

INTRODUCTION

My earlier paper described in outline the statutory scheme for the provision of legal aid, advice and assistance in Engeland and Wales (1). This paper aims to illustrate some of the defects of the scheme and to describe some of the steps that are being taken to remedy those defects. The views expressed are my own.

DEFECTS

Perhaps the single most serious defect of the existing scheme is the extremely regid means test. (This criticism does not apply to the criminal legal aid scheme, whose means test is flexible). By way of illustration, a single man with an income of £ 36.50 per week after deducting income tax, national insurance and rent is wholly ineligible for legal aid or legal advice. For comparison, the average industrial wage (before deduction) is around £ 60 per week. A single man would have to have a net income of under £ 13 per week to be eligible for free legal aid (or £ 16 for free legal advice and assistance).

As a result, it is often alleged that only the very poor and the very rich can afford to go to court in England. An associated defect is the statutory charge. This provides that any legal costs wich would otherwise have to be paid out of the Legal Aid Fund may be taken from any money or property recovered or preserved for the client. The effect of this pro-) vision is to discourage small (e.g. consumer claims) since any damages recorvered will usually be absorbed by legal costs.

This obviously operates most harshly on the poorest clients to whom small can represent a relatively high proportion of their income.

A further financial problem is referred to in my previous paper. It is the fact much non-criminal legal aid work is considered by lawyers to be poorly paid. Unfortunately, little accurate data is available on the incomes wich lawyers derive from legal aid. However, the Law Society State in their 25th Annuel Report on the operation and finance of the Legal Aid Scheme : «Generally speaking, the private practioner can attract work that is more remunerative than litigious work and certainly more remunerative than that eamed through handling legal aid cases.» (§ 14)

(1) Zara, R., Legal Aid, Advice and Assistance in England and Wales, in: De Rechtshulp in België, Kongresmap, Leuven, 1976.

This is clearly a very serious matter, since the effective provision of legal aid depends on lawyers being willing and able to operate the scheme. There is no compulsion on lawyers to join the scheme, although it is believed that most firms of solicitors have done so. However, I personally know of solicitors who have left the scheme because they considered that legal aid work was not sufficiently well paid.

The mere fact that a solicitor does operate the scheme is no guarantee that he will be accessible to clients. Solicitors offices in England are for the most part to be forend in city centres and near the courts. They are not usually open on Saturdays, nor in the evenings (and outside London they will also close for lunch). There is one borough in London with a large working-class population which has only 2 firms of solicitors. One of these firms does not undertake legal aid work.

There are two particular problems which relate widely to criminal legal aid work. The first is mentioned in my earlier paper. This is the inconsistency between different courts in the granting of legal aid. In particular, courts in central London which work under heavy pressure seem more reluctant to grant legal aid for relatively minor offences such as shoplifting than courts elsewhere.

The second results from the economic recession in Britain. Until recently, it has been common where several defendants are tried together for each to have his own lawyer. However, courts are now refusing to grant legal aid to such defendants excepts on condition that they share a lawyer with co-defendants. The saving of public funds is obvious, but the cost is a dangerous erosion of civil liberties. The right of an accused to have his own lawyer is fundamental and should be defended. Lawyers in my own city, Coventry, are taking action this week to combat this particular trend. Their motives are not wholly disinterested, of course, but the principle is nonetheless important.

Another defect of the legal aid scheme is the fact that, with two minor exceptions, it is not available for tribunals define. The significance of this omission lies in the fact that tribunals play a relatively more important role in the lives of poor people than of other sections in the community. For example, there are some 30.000 appeals every year to supplementary Benefit Appeal Tribunals. These Tribunals decide whether supplementary benefit - on which over 2 million of the country's poorest families depend - is correctly calculated and also have power to award discretionary extra payments. Research has shown that appelants who are represented have a much higher succes rate than unrepresented appellants.

The last problems which I shall mention are perhaps more philosophical than pratical. The first is the assumption underlying the whole legal aid scheme that his object is to put poor litigant into the same position as the litigant who can afford to pay a lawyer. Although this is not an unworthy aim, there are some lawyers, including myself, who believe that a more radical approach should be adopted. The objects of a legal aid system ought also to be concerned with making the law and lawyers more

accessible, more efficient and more relevant to contemporary problems. We shall never achieve these goals while our legal aid system continues to be governed exclusively by lawyers. By far the largest single category of cases receiving funding from legal aid are matrimonial cases ; we may question whether this truly reflects society's priorities. The average cost of lawyer's fees in matrimonial cases in 1974-75 was 138.33 (Law Society's 25th Report, Appendix 10). One cannot help feeling that the legal aid scheme is as much for the benefit of the lawyers as the clients. The last problem I should like to mention is the bias inherent in the system towards the resolution of individual disputes rather than collective issues. This is possibly as much a fault of the legal system itself as the legal aid scheme : but a truly effective and democratically controlled legal aid scheme would divert resources to tackling some of the structural injustices which effect while classes of citizens rather than concentrating on individual issues. Let me give you an example of how the scheme operates. A group of council tenants lived in a road which was badly drained. As a result their houses were often flooded in heavy rain. One of them applied for legal aid to bring a claim against the council. Although she was poor, she was refused legal aid on the grounds that others would benefit if she was succesful. The logic of the decision was that some of her neighbours might not be eligible for legal aid and should not therefore receive the benefit of it. However, there was no way the group as a whole could receive legal aid : their only remedy was to try and raise enough money for one of them to pay a lawyer privately to take the case. This seems to be highly unsatisfactory.

TRENDS

I have painted a gloomy picture of the defects and problems of the legal aid scheme. Let me now introduce a more cheerful note by describing some of the developments by which these problems are being tackled. To my mind (and I am biased, for reasons which will become apparent shortly) the most important development is the growth of law centres. Law centres are offices in deprived areas employing full-time salaried lawyers and offering free legal services. They are funded by government or charitable institutions and they are freed from some of the normal professional restrictions : They are allowed to advertise and tout for business. They are able to specialise in those fields of law relevant to their clientele and they strive to make themselves accessible as well as relevant. (Mention opening hours, shopfronts, 24 hour telephone service etc.)

There are perhaps 20 such centres. I work for one, which explains my bias.

It has been the experience of every centre that there is a vast amount of unmet need for legal services, and it is clear that the private profession and the statutory legal aid scheme have totally failed to meet this need. The

government has accepted that there is an unmet need for legal services. It now remains to be seen whether it will give permanent financial guarantees to existing law centres, some of which depend on annual grants which may not be renewed, and whether it will make funds available for more law centres in those cities where none yet exist.

The development of law centres is very recent, most dating only from 1973.

At the same time Citizens Advice Bureaux (which are voluntary information centres staffed by volunteer non-lawyers) have started to employ solicitors on a full-time basis. This is a trend which should also be encouraged.

The private profession has also responded to the need, in particular by the establishment of duty solicitor schemes in magistrates' courts. The object of these schemes is to ensure that a solicitor is always available to defendants who would otherwise be unrepresented. Schemes vary in detail but all seem to be succesful. They are, however, not yet in operation in many courts since they depend on voluntary initiatives by local solicitors as well as the cooperation of the police and the court. They are an important step forward in making lawyers accessible to clients who might otherwise never know how to approach them.

As a result of the success of these schemes, a duty solicitor scheme in a country court is now to be established. A county court is a civil court dealing with the smaller civil matters, including uncontested divorces and most landlord and tenant disputes. One unique development which should prove one way or the other whether solicitors can make a living from legal aid work is the establishment of a subsidised private firm of solicitors in a deprived area of Manchester. The firm will operate like a conventional firm, and not like a law centre, but will be subsidised if necessary by a charitable trust. The capital costs of opening the office were also paid by the trust.

Another welcome development is the publication in april 1976 of a national referral list for legal aid work. This list indicates for the first time not only which solicitors undertake Legal Aid work, but also what types of work they are prepared to undertake. In the past solicitors have not been allowed to advertise their areas of specialisation as it was deemed unprofessional. My only reservation is that some firms may, in an effort to attract work, claim expertise in fields where they do not posses it. We shall see whether my fears are justified.

The last trend which I will mention is a highly significant one. It is the increase in «do-it-yourself» law. One-sixth of all divorces in London (2) are now conducted by the parties themselves without the intervention of lawyers. The government has encouraged this trend by introducing new, simpler procedures allowing for divorce by post in certain simple un-

(2) **Legal Action Group Bulletin,** November 1975, p. 285.

costested cases. It has also introduced an arbitration scheme in the county courts which is designed to allow small claims for less than £ 100 to be litigant without the services of a lawyer.

Clearly, these developments are significant and to be welcomed. My only reservation is that any savings which may accrue to the Legal Aid Fund should not be allowed to reduce legal aid expenditure, but should be applied to improving the scheme, preferably in the ways which I have already indicated.

In conclusion therefore, the English system which is now 25 years old, is not without its achievements. But it is also subject to some serious limitations, some of which are in the process of being remedied, largely through volutary efforts. Decisions will shortly be taken which will determine its likely progress for the next 25 years. It is my hope that the voluntary efforts to which I have referred will be given recognition and support and thus help to bring about the necessary changes in the system of legal aid in England.

9. Het standpunt van de advokatuur m.b.t. de problematiek van de rechtshulp.

Mr. J. Van Den Heuvel

De bedoeling van de inrichters van dit congres is dat er zou geantwoord worden op volgende vragen :
— hoe wordt deze problematiek benaderd ?
— wat bestaat er aan voorzieningen ?
— welke perspectieven zijn er zoal ?

De plotse overvloedige belangstelling voor het oude probleem van de rechtshulp intrigeert. Wij worden overspoeld met literatuur, T.V.- en radiouitzendingen, en persartikels. Hierbij wordt dikwijls de indruk gewekt dat de Belgische advocatuur zich niet om het probleem zou bekommeren. Dit is onjuist. Op het Congres van het Verbond van Belgische Advocaten te Mechelen in september 1972 werd reeds het thema «Recht voor Allen» behandeld (1). Als rapporteur had ik toen de gelegenheid te stellen :

a. dat, overeenkomstig het beginsel van gelijkheid voor de wet, iedereen, ongeacht zijn middelen van bestaan, zijn rechten moet kunnen laten gelden en over de daartoe nodige rechtsbijstand moet kunnen beschikken, en dit eventueel volledig kosteloos ;
b. dat de diensten, die aan on- of minvermogenden worden verleend even goed moeten zijn als die welke worden verstrekt aan betalende cliënten ;
c. dat de advocaten en andere verleners van rechtsbijstand hun volledige onafhankelijkheid moeten bewaren. De rechtsbijstand is van een instelling steunend op liefdadigheid geëvolueerd tot een recht dat de burgers kunnen opeisen.

Wat ik vandaag lees in allerlei tegen de balie gerichte publicaties leert mij dus niets nieuws.
In dat rapport van 1972 zegde ik echter ook :
«De uitbouw van een breed stelsel van rechtsbijstand vereist inderdaad een ganse organisatie en belangrijke geldmiddelen. Loutere liefdadigheid van enkelingen kan die last niet dragen.
De vraag is of de balie in staat is om een belangrijke aangroei der rechtsbijstand op te vangen. Zonder een vergoeding voor de aldus bewezen diensten is dit ongetwijfeld onmogelijk.»
Het is gemakkelijk kritiek uit te oefenen op de balie, maar men vergeet dat tot nu van de balie werd verlangd dat zij de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden zou verlenen als een vorm van liefdadigheid. Dat is niet langer mogelijk, gezien de recrutering van de balie.

(1) Van Den Heuvel, J., Recht voor Allen, R.W., 1972-1973, 385.

De Staat komt bij ons *voor niets* tussen in de vergoeding van de prestaties van de advocaten in Pro Deo zaken en bij instellingen van ambtswege, zelfs niet voor de vergoeding van de kosten die de advocaat heeft. De aangestelde advocaat moet zijn plan trekken, wat aanleiding kan zijn tot bepaald onaangename incidenten en moeilijkheden met de bijgestane personen, die meestal niet weten dat de toegevoegde advocaat niet vergoed wordt van staatswege. In mijn referaat heb ik de bestaande voorzieningen uiteengezet.
Het weze mij toegelaten de aandacht te vestigen op twee concrete aspecten van het probleem :

1. de soms zware, tijdrovende prestaties, die, zonder vergoeding, van de stagiairs gevergd worden in Pro Deo zaken en in zaken van aanstelling van ambtswege.
2. de hoge kosten die thans aan een advocatenpraktijk verbonden zijn : secretariaat, bedrijfslokalen en- apparatuur, port, telefoon, bibliotheek, allerlei bijdragen.
   Voor een behoorlijke «service» kunnen deze kosten niet beneden een bepaald niveau gedrukt worden.

Anderzijds is er het probleem van de talrijke stagiairs, die thans aan de balie komen. Alhoewel de balies, in het algemeen, tegen het invoeren van een numerus clausus zijn, is er toch de materiële moeilijkheid al deze stagiairs op te vangen en een waardig bestaan te verzekeren. Een patroon die 5 stagiairs zou aanvaarden, zal hen bezwaarlijk een maandinkomen van bv. 20.000 F kunnen garanderen.
In vergelijking met andere landen, bv. Nederland, Engeland, Duitsland, is de toestand bij ons financiëel wel erg ongunstig voor de stagiairs.
Over het fenomeen van de groeiende rechtsbehoefte had ik ook reeds de gelegenheid vroeger mijn mening te zeggen, o.a. in het Tijdschrift van de Nationale Orde van Advocaten (2).
«De groeiende rechtsbehoefte kan niet geloochend worden en het is logisch dat naar middelen gezocht wordt om hieraan te verhelpen. De 'bezittende klasse' beschikt zelf over de middelen om haar belangen verdedigd te zien, maar voor personen met onvoldoende inkomsten bestaat een probleem. De balie zal ongetwijfeld, en terecht, oordelen dat zij in de eerste plaats in aanmerking komt om al de vereiste rechtshulp te verlenen. Dat zulks in hoge mate wenselijk is kan bezwaarlijk betwist worden. Maar *kan* de balie dit probleem alleen oplossen ? Indien het antwoord negatief is, laat het geen twijfel dat buiten en eventueel zonder balie, een oplossing zal gezocht worden, wat overigens reeds in niet onbelangrijke mate het geval is.»
en verder :
«De balie kan in belangrijke mate bijdragen tot de oplossing van het probleem van de rechtshulp. Zij kan dit nog beter door de werking van de

(2) Van Den Heuvel, J., Rechtsbijstand door de balie, De advokaat, I, 1972, 2.

bureaus voor consultatie en verdediging uit te breiden, tot meer specialisering te komen en het aantal van haar effectieven te vergroten. Wellicht zal ook een zekere tarifering van erelonen moeten ingevoerd worden. Op een behoorlijke schaal is de vereiste rechtshulp echter niet te realiseren zonder een aangepast systeem van vergoeding.»
Naast de balie zijn er andere oplossingen, o.a. :
— de vakverenigingen
— de rechtsbijstandsverzekeraars.
— sociale diensten in bedrijven en elders.
— wetswinkels.
Welke ook de oplossing weze, voor een goede rechtshulp moeten bepaalde waarborgen aanwezig zijn :
— beroepsregelen
— disciplinair toezicht.
— aansprakelijkheid bij fout.
— beroepsgeheim
— vertrouwensrelatie.
— onafhankelijkheid.
Die waarborgen bestaan in het belang van de rechtzoekenden.
De balie is een groep personen die deze regelen moeten naleven. Niettemin wordt er op de balie systematisch een destructieve kritiek uitgeoefend. De kritiek is in vele gevallen gewoon unfair.
De waarheid is dat in de balies het disciplinair toezicht zeer ernstig gebeurt.
Ook de mythe van de willekeurige honoraria is fout. Overdreven honoraria zijn niet invorderbaar.

In de kritiek zitten overigens tegenstrijdigheden :

1. Enerzijds bekritizeert men het feit (overigens niet volledig ten onrechte) dat de rechtshulp aan on- en minvermogenden wordt afgewenteld op de stagiairs, uiteraard minder ervaren, maar anderzijds wil men rechtshulp verlenen door studenten in het kader van wetswinkels, wat op alle gebied minder waarborgen biedt voor de rechtzoekende.
Wel dient toegegeven dat de actie van de wetwinkels heeft bijgedragen tot de initiatieven voor de uitbreiding van de werking der bureaus voor consultatie en verdediging van de balie.
2. Er wordt gezegd dat de advocatuur te weinig gespecialiseerd is en te weinig ingesteld op het geven van adviezen.
In werkelijkheid heeft de balie zich meer gespecialiseerd en treedt zij veel meer raadgevend op dan vroeger.
Dan verwijt men echter aan de balie te veel een groep van specialisten te zijn, niet geschikt voor de kleine man, die drempelvrees zou hebben.
In werkelijkheid vindt U aan de balie allerlei soorten advocaten.
Het staat trouwens alle juristen vrij aan de balie te komen. U kan er dus alle rechtshulp komen verlenen die U wenst.

3. Er is verzet tegen het invoeren van een zeker monopolie van consultatie voor de balie (wetsvoorstel Pierson), maar er is ook verzet tegen het invoeren van een numerus clausus, indien dit ooit de bedoeling zou zijn. Dit laatste betekent in de praktijk dat er veel afgestudeerden naar de balie zullen komen. Het moet dan echter mogelijk zijn deze jongeren op te vangen qua vorming en hen ook een behoorlijk inkomen te bezorgen. Van gratis rechtshulp kan men niet leven.
Een monopolie van consultatie kan hierbij een nuttige rol spelen.
Vechten voor een volledige vrijheid van consultatie is overigens toch wel verbijsterend (dus consultatie zonder waarborg van diploma, van deontologie, van disciplinair toezicht !)
4. Er wordt aangedrongen op tarifering van de erelonen van de advocaten. Ik ben daar niet tegen.
Indien het echter de bedoeling is in die tarifering geen behoorlijke vergoedingen te bepalen, dan zal uiteindelijk een slechte rechtshulp verschaft worden. Ik neem aan dat zulks niet de bedoeling van de inrichters van dit congres is.
Er mag bovendien niet vergeten worden dat een tarief eerder voordelen biedt voor de kapitaalkrachtige dan voor de kleine man. Een tarief geldt voor iedereen ! Een tarief is dus niet per se een oplossing van het probleem van *de* rechtshulp.
Hier en daar wordt de wens uitgedrukt dat de rechtshulp zou worden ingeschakeld in het stelsel van de sociale verzekeringen.
Theoretisch kan dat mooi lijken.
Praktisch zie ik gevaren van ernstige misbruiken, waarvan uiteindelijk de gemeenschap het gelag zal betalen. Ik vrees ook dat de gemeenschap er niet mee gediend is dat het querulante type wordt aangemoedigd.
Bovendien is er het niet denkbeeldig bezwaar van verzuiling van de rechtshulp !
Alleszins vergt het invoeren van zulk stelsel voorafgaandelijk een grondige bestudering van alle voor- en nadelen.
Wat nu de perspectieven betreft meen ik het volgende te mogen stellen :
— de rechtshulp dient essentieel door de balie verstrekt te worden, omdat de balie het meeste waarborgen biedt.
— het is wenselijk dat er meer advocaten komen, om een bredere rechtshulp te kunnen verschaffen.
— het uitoefenen van het beroep van advocaat moet leefbaar blijven : een financiële staatstussenkomst voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden en in zaken van aanstellingen van ambstwege is alleszins onontbeerlijk.
— de rol van het bureau van consultatie en verdediging bij iedere balie zou moeten uitgebreid worden. Een aantal balies zijn reeds die weg opgegaan. Het contact tussen balie en rechtzoekende moet vergemakkelijkt worden.

De advocatuur is ongetwijfeld bereid mee te werken aan het verschaffen van een bredere rechtshulp. Zij is echter bevreesd voor misbruiken, die

uiteindelijk in het nadeel van de gemeenschap zouden uitvallen. Er dient een evenwicht te bestaan tussen de belangen van de gemeenschap, deze van de rechtzoekende en deze van de balie, waarbij geen het slachtoffer kan worden van misbruiken vanwege de andere.
Het komt mij voor dat het stelsel van het gerechtelijk wetboek, nl. enerzijds art. 455 voor de rechtshulp door de balie en anderzijds de art. 664 en volgende voor de financiële tussenkomst van de staat het meeste waarborgen biedt aan alle betrokkenen, mits nu ook een financiële staatstussenkomst te voorzien voor de vergoeding van de advocaat die bijstand verleent aan on- en minvermogenden en in zaken van aanstellingen van ambstwege.

10. Verslag van de diskussie met Mr. Van Den Heuvel.

Moderator (Ludo Kools, wetswinkel Leuven)
dank U wel meester Van Den Heuvel ;
we hadden eigenlijk besloten om aan meester Van Den Heuvel de resolutie voor te leggen die wij vanmorgen heben besproken, maar vermits u allen zit te trappelen van ongeduld om hem het vuur aan de schenen te leggen, geef ik onmiddellijk het woord aan de zaal.

Paul Geerts (assistent Sociaal Zekerheidsrecht, K.U. Leuven)
— uit de artikels van 1972-73 die U aanhaalt en uw voordracht toen te Mechelen, leidt u af dat de balie zich wel degelijk van het probleem bewust was. Als ik die artikelen goed heb gelezen dan was het voornaamste tema eigenlijk dat de pro deo advocaat moest vergoed worden ; ik meen dat in de publikaties die de laatste tijd verschijnen (en die niet van de balie zijn) er nog een aantal nieuwe elementen te vinden zijn waar de balie het niet over heeft.
— ik geloof niet dat de tijd voorbij is dat de balie is samengesteld uit mensen die uit de hogere klassen van onze samenleving komen :
vooreerst is het hier in Leuven zo dat de studenten van deze faculteit slechts voor 20 à 30 % komen uit de arbeidende bevolking en dat bovendien zij die als stagiair aan de balie beginnen, dit slechts kunnen zo ze van thuis gesteund worden.
— i.v.m. de onafhankelijkheid van de advocaten moet men m.i. een onderscheid maken tussen de economische onafhankelijkheid en de onafhankelijkheid van de overheid :
wat deze laatste betreft werd in de commissie strafrecht gezegd dat de advokaat zich niet zeer onafhankelijk opstelt tegenover de overheid (nl. de rechter en het openbaar ministerie), en zijn kontrolefunctie verwaarloost en wat betreft de economische onafhankelijkheid, ik geloof niet dat die op dit ogenblik in de advocatuur bestaat, waar de odvocaat afhankelijk is van de kliënt die kan betalen. Dat speelt in het nadeel van wie dat niet kan.
— u hebt gezegd dat er in de kritiek op de balie een aantal tegenstrijdigheden zitten. Ik stel echter vast dat u er slechts één noemde, en in die ene zie ik zelfs geen tegenstrijdigheid :
U zegt enerzijds dat er een kritiek op bestaat dat de pro deo's door (onervaren) stagiairs gebeurt, maar dat anderzijds de rechtshulp zou moeten georganiseerd worden door wetswinkels. Welnu in geen enkele publikatie hebben wij beweerd dat wetswinkels hèt alternatief zijn, wel integendeel.

— de vrije keuze van de advocaat bestaat ook alleen maar bij mensen die vertrouwd zijn met de advocatenwereld ; de meeste mensen gaan echter bij die advocaat die hen werd aangewezen bv door een gevangenisbewaker.
— dat de balie inderdaad in zekere mate gericht is op consultatie, dat geef ik toe, maar dan is dat uitsluitend in zaken die economisch interessant zijn, en in de meeste gevallen aan hen die het kunnen betalen (in vele gevallen de ondernemingen).

antwoord VdH (altijd Van Den Heuvel) :
— De opmerking dat de balie nog zou samengesteld zijn uit mensen uit de hogere klassen van de maatschappij is niet juist.
Heel wat advocaten komen niet uit die hogere rangen van de burgerij, maar staan toch hun man aan de balie.
De mogelijkheid zit er dus in en voor gelijk wie.
Wanneer ik gezegd heb dat de jonge advocaten problemen hebben, dan is het juist mijn bedoeling het hen meer mogelijk te maken van te blijven door hen financieel te laten steunen met staatsfondsen. Het is trouwens het systeem dat in Nederland gebruikt wordt, waar de stagiair zich een behoorlijk inkomen kan verschaffen enkel met de staatsfondsen die hij voor de toevoegingen krijgt. Waar u zegt dat de oudere advocaat die jongere niet genoeg betaalt en daar toch een bepaalde hulp aan heeft, moet u rekening houden met de financiële moeilijkheden. Dit jaar heb ik op mijn kantoor zeven stagiairs. Als ik die - wat ik redelijk zou beschouwen in het belang van die jongeren - 20.000 fr per maand moet betalen, dan wordt ik liever alleen professor. Dan heb ik tenminste een rustig leven en een vast inkomen, en zou ik voor het overige geen problemen hebben.
— Waar u spreekt van de economische onafhankelijkheid, die bedoelde ik eigenlijk niet. Ik meen dat de balie onafhankelijk «tout court» moet zijn, dus ook tegenover de magistratuur. En U zegt dat ze dat niet voldoende is. Welnu ik zie daar een sympathieke confrater zitten die zich ongetwijfeld zeer onafhankelijk gedraagt tegenover de magistratuur*. Het staat iedereen vrij zich onafhankelijk tegenover de magistratuur op te stellen. Ik doe dat geloof ik ook en dat heeft niets te maken met economische onafhankelijkheid.
(hier kwam een interventie die, omwille van duidelijkheid, verder aan bod komt . red.)
— Wat de vrije keuze betreft, dat is een probleem dat u bij om het even welk systeem dat u wil invoeren steeds zal aantreffen. Want de keuze zal altijd beperkt blijven. Het is niet mogelijk dat iedereen zich kan wenden tot de beste advocaat, want ook deze heeft een beperkte werkkracht. Bovendien ligt die vrije keuze in de praktijk toch wel anders. De mensen worden altijd op de een of andere manier naar een advocaat gedirigeerd.

* de konfrater in kwestie is een bekend lid van de Liga Van De Rechten v.d. Mens.

Ik heb nu toch 25 jaar ervaring en heb nog praktisch nooit iemand op consultatie gehad die louter voortging op dat bordje aan mijn deur. De mensen worden altijd naar u gestuurd door een vakvereniging, door een verzekeringsmaatschappij, door een gemeentesecretaris, door een pastoor of door vrienden. Gewone vrije keuze «out of nowhere» bestaat praktisch niet.

— U merkt op dat advocaten gewoonlijk consultaties verlenen aan economisch sterke bedrijven. Hierop antwoord ik dat dit bijna noodzakelijkerwijze zo is omdat zij het zijn die de advocaten raadplegen, maar het staat de anderen vrij dat ook te doen...

Henk Van Der Schaar (Rotterdams Advocatencollectief)
— Gisterenmiddag werd in de commissie strafrecht opgemerkt dat, wanneer een jonge advocaat zich enigszins kritisch opstelt tegen de magistratuur, dan zijn op hem tuchtmaatregelen van de orde toepasselijk.

VdH : dat is onzin.
Als u de magistraat begint uit te schelden dan kunnen natuurlijk disciplinaire maatregelen getroffen worden, maar voor het overige is dat onzin.

Frank Hutsebaut (assistent strafvordering, K.U. Leuven)
Ik denk dat we de vorige vraag meer moeten specifiëren. Men duidde niet zozeer op het zich kritisch opstellen tegenover de rechter of het O.M. tijdens het proces zelf, dan wel op tuchtmaatregelen die volgen wanneer men zich kritisch uitlaat over het functioneren van het systeem in het algemeen (buiten het proces.) Ik geloof dat het bewezen is dat in dergelijke gevallen pogingen ondernomen werden tot intimidatie en een maatreglen die op tuchtsancties lijken. Het is bewezen dat in Antwerpen in dergelijke gevallen tussenkomsten zijn geweest van de balie. (interpellant was advocaat te Antwerpen)

VdH : in Antwerpen ?
Neen, dit betwist ik ten stelligste !

Publiek :
— U heeft een aantal waarborgen vermeld waaraan wie aan rechtshulp doet moet voldoen, maar u heeft niet aangetoond dat de advocaten eraan voldoen. Er zijn redenen om hieraan ten stelligste te twijfelen.
— i.v.m. het tuchtrecht vraag ik U in hoeveel gevallen van misbruik een kliënt zal proberen tegen zijn advocaat op te treden ? Het zal toch wel heel weinig zijn.

vdh : Ik denk dat ik daar toch wat meer praktijk heb dan u : ik kan u verzekeren dat het disciplinair recht van de orde zeer ernstig wordt opgenomen, en dat de sancties inderdaad ook worden toegepast.

— voor de tarificatie zei U dat dit vooral ten voordele zal zijn van de kleine man. Ik zie er echter nog een ander aspect aan, nl. indien er een

goede tarificatie is, dan zouden er meer mensen beroep doen op de balie en dan zou het probleem ook een middel zijn om de mensen aan te trekken.

VdH : ik ben persoonlijk niet tegen tarificatie, ik denk zelfs dat het de enige oplossing in de toekomst is. Maar ik wees u enkel op bezwaren.

— wanneer de balie beroep gaat doen op staatstussenkomst, vreest u dan niet voor haar onafhankelijkheid tegenover de staat ?

VdH : ik geloof van niet, ofschoon dat vroeger steeds het grote argument was dat de balie gebruikte om de staatstussenkomst af te wijzen.
Ik meen trouwens dat de advocaten hun onafhankelijkheid niet verloren hebben in Nederland of Engeland, al is daar een vorm van staatstussenkomst.

Pat Senaeve (assistent familierecht, K.U. Leuven)
— ik heb het bijzonder ongepast gevonden dat Meester Van Den Heuvel bij herhaling een oproep gedaan heeft tot de studenten van «kom naar de balie», waar heel wat laatstejaarsstudenten en ook andere ondervonden hebben dat het in vele balies - zowel in Leuven als in andere - gewoon onmogelijk is om er binnen te geraken als men geen relaties heeft.

VdH : ik vind dit een belangrijke opmerking. U heeft natuurlijk het ongelukkige voorbeeld van de balie van Leuven aangehaald omdat het een kleinere balie is met een heel groot aantal kandidaten-stagiairs. Bij een aantal kleinere balies in België is dat probleem gewoon onoplosbaar geworden (bv. de balies van Aarlen) omdat er meer stagiairs dan patroons zijn. De grotere balies hebben daar nog bepaalde mogelijkheden : in Antwerpen bv. is de verhouding een derde stagiairs op het totaal aantal advocaten.
Vorige week kwam er nog een meisje bij mij om te vragen of ze volgend jaar haar stage bij mij kon doen, ofschoon ze pas laatstejaars is en van ver komt ; ze migreert dus werkelijk omdat ze voorziet dat er in haar geboortestreek geen mogelijkheid meer zal zijn. Maar dat kan u niet aan de balies verwijten.

— maar de facto is er dan toch een numerus clausus ?

VdH : dat is niet waar want de grote balies zijn tegen numerus clausus en zij vangen de grote massa van de stagiairs op.
Maar neem nu dat er aan de balie 30 advocaten zijn en 100 stagiairs die zich aanbieden, dat is gewoon niet op te lossen.

— Maar blijft dan toch feit dat de balie voor een stuk ontoegankelijk blijft.

VdH : als ge u inderdaad allemaal in Leuven wilt vestigen dan is dat inderdaad waar.

— Maar wie krijgt er dan de voorrang ?

VdH : ik neem aan dat van geen enkele instelling kan gezegd worden dat de perfectie bereikt wordt... en het is natuurlijk mogelijk dat er dan iemand de voorkeur krijgt.
Maar ik geloof toch niet dat er in de voorbije periode iemand heeft kunnen zeggen dat hij niet de kans heeft gekregen om aan de balie te komen.

Jef Lievens (jur. student, oud-medewerker wetswinkel Leuven)
— Het valt me op dat telkens de balie de problematiek van de rechtshulp gaat behandelen ze dat steeds alleen doet vanuit de situatie van de balie en niet vanuit de situatie van de rechtzoekende. Dan zou ik aan u de vraag willen stellen : is er volgens u een leemte in de rechtshulp in België ?

VdH : of er een «belangrijke» leemte in de rechtshulp is ?
Onlangs had ik nog de gelegenheid mijn mening te zeggen hieromtrent, maar deze wordt ongetwijfeld niet door iedereen gedeeld.
Ik denk dat er in België «qua rechtshulp» geen grote leemte is !
...
geweldige reactie van de zaal (red.)

VdH : we verschillen blijkbaar van mening, maar geeft u eens een voorbeeld waar er inderdaad een gebrek aan rechtshulp is, maar dan massaal !

— In de krant leest u dat er een nieuwe huurwet is, maar tezelfdertijd vind ge in uw brievenbus een brief van uw huisbaas die zegt dat uw huurprijs is opgeslagen.
U gaat naar uw advocaat om op te sporen of uw huisbaas zijn huurprijs wel mocht aanpassen. Een van de zeven stagiairs van die advocaat spendeert er een voormiddag aan om te concluderen dat de nieuw gevraagde huurprijs volledig correct is. De economische waarde van het conflict is dus 0,0 fr. Hoeveel gaat u deze kliënt voor zijn consultatie aanrekenen.

moderator : de vraag is dus eigenlijk hoeveel de mensen moeten betalen om hun rechten te kennen.

vdh : dat is natuurlijk een persoonlijke vraag.
In dit geval geloof ik te zullen rekening houden met de welstand van die burger. Als hij kan betalen zal ik hem - geloof ik - voor een dergelijk advies 500 fr. vragen. Kan hij niet betalen dan zal ik misschien 100 fr. of niets vragen.

Jef Lievens
— Uw antwoord is dus dat zelfs als de burger kan betalen, hij - om zijn rechten te kennen die hem door een wet zijn toegekend - toch moet betalen. Gezien er in België enorm veel huurders zijn en gezien er, volgens prof. Huyse, wegens gebrek aan informatie omtrent de nieuwe huurwet het «verlies» op één miljard per jaar wordt geraamd, is dit kleine aspect dat dit huurprobleem is, een duidelijk bewijs dat er in België een grote leemte bestaat in de rechtshulp.

VdH : en hoe zult u dat dan oplossen ?

Moderator : jamaar, ik geloof dat de vraag was of er een leemte bestaat !

vdh : nochtans vind ik dit niet zo een belangrijk probleem... (reactie van de zaal...) ik denk dat er belangrijker problemen van rechtshulp zijn dan dat !

Lieven Verdru (wetswinkel Leuven)
U stelt de problematiek van de rechtshulp alleen financieel. Daarvoor stelt u oplossingen voor zoals tussenkomst van overheidswege. Maar zal de advocatuur dan ook afstand doen van haar betalingsautonomie, met name van het zelf bepalen van de tarieven, zodat zij dit aan de overheid overlaat. Zodat men niet tot de situatie komt waar de overheid de verlieslatende zaken zal betalen en de advocatuur de lucratieve zaken tot zich zou trekken.

VdH : ik denk dat de staat in die tarificatie zal beslissen.
Maar als de staat te lage vergoedingen gaat toekennen als een algemeen tarief, dan meen ik dat dit geen schitterende oplossing is voor de rechtshulp.

publiek :
Wanneer u stelt, meester van den heuvel, dat het belangrijk is een ernstige tarificatie te bepalen, bevestigt u dan niet dat de enige motivatie van de advocaat financieel belang is ?

VdH : Neen, dat geloof ik niet ofschoon u een tamelijk voor de handliggend argument gebruikt.
Het is gemakkelijk te spreken over systematisch heel weinig te vragen, als ereloon, maar het moet materieel ook mogelijk blijven daar adekwate diensten voor te verschaffen. U moet rekening houden met de niet te drukken kosten, waarover ik het daarstraks had en met de wens dat medewerkers en stagiairs ernstig zouden vergoed worden. Maar als men een te lage vergoeding per prestatie voorstelt dan is dit voor mij inderdaad niet leefbaar. U kan dan wel opteren voor een totaal ander systeem.

publiek :
Men spreekt wel van tarificatie en men zegt geen schrik te hebben zijn onafhankelijkheid te verliezen bij financiële tussenkomst van de staat. Zou men dan niet eens denken aan salariëring. Want er zijn in de rechtsmacht toch nog groepen die gesalarieerd worden en die niet minder onafhankelijk zijn en niet minder degelijk werken. Bovendien zou het waarschijnlijk een groot aantal misbruiken kunnen oplossen.

VdH : dat is natuurlijk een fundamenteel probleem dat u aanraakt...
dan schaft u de balie af...
maar heel eenvoudig is ook die oplossing weer niet, want als er eens een heel belangrijk probleem is dan stelt men zich de vraag of de gewenste onafhankelijkheid er inderdaad zal zijn. En afgezien van economische onafhankelijkheid, wenst u toch ook een onafhankelijkheid tegenover de

overheid. Maar het zal toch niet zo eenvoudig zijn voor een gesalarieerde om tegen de overheid, die hem betaalt, op te komen.

Jan Goyens (advocaat Leuven)
De Belgische advocatuur schijnt reeds zeer lang begaan met het probleem van de rechtshulp. Maar welke zeer konkrete initiatieven heeft zij reeds genomen of is zij van plan te nemen om het probleem van de rechtshulp te lenigen ?

VdH : ik geloof dat er twee konkrete initiatieven zijn
ten eerste is er de uitbreiding van de werking van de bureaus van concultatie en verdediging. Hierover bestaan geen richtlijnen, want iedere lokale balie is soeverein te doen wat zij wil. De balie van Luik heeft dat uitgebreid, zelfs gedecentraliseerd buiten het eigenlijk gerechtsgebouw, ook de balie van Brussel. Ook te Antwerpen en elders is de werking sterk uitgebreid. Hier kan iedereen voor consultatie komen, ongeacht zijn staat van vermogen.
Het *tweede initiatief* dat de balie heeft ingenomen is een financiële staatstussenkomst te vragen voor de advocaten die door het bureau van Consultatie en vordering worden aangesteld in Pro Deo zaken en in zaken waar bijstand van een advocaat verplichtend is. Er is een voorstel van tekst voorgelegd aan de minister van Justitie in juni 1973. In 1974 werd dan een ministeriële werkgroep opgericht, die een tekst gereedmaakt die naar het parlement moet gaan en daar al dan niet zal gestemd worden.

Moderator : er rest mij niets anders dan meester van den heuvel te danken voor zijn verdedigingsrede...

11. Standpunten van de politieke partijen voorafgaand aan de diskussie.

Moderator : (Ludo Kools, wetswinkel Leuven)
Dan krijgen we nu, dames en heren, aan het einde van dit Rechtscongres een konfrontatie met de politieke partijen. Wij mogen hier verwelkomen, voor de CVP, senator Cooremans, voor de PVV, maar voorlopig nog verontschuldigd, Mevrouw Herman-Michielsen - er is namelijk een karnavalstoet in Leuven - voor de BSP, oud-minister Piet Vermeylen ; voor de KP, onder-voorzitter Jef Turf, en de VU-volksvertegenwoordiger Belmans.
Wij leggen aan hen in eerste instantie voor : de algemene conclusies die uit de verslagen van de kommissies van gisteren zijn gevolgd. U kan dit meevolgen in het verslag dat u ontvangen hebt. (Hier volgt het verslag van de kommissies, voorgelezen door de moderator).
Wij vragen aan hen of zij het er mee eens zijn dat er een eerste lijnshulp moet komen, dat de kriteria die hier voorop werden gesteld inderdaad door hen aanvaard worden, of zij zich konkreet voornemen dit te zullen realiseren ; aan de partijen die het wetsvoorstel Pierson hebben ondertekend vragen wij, of zij - wanneer zij deze kriteria aanvaarden - deze met het wetsvoorstel Pierson in overeenstemming kunnen brengen.
Wij geven nu het antwoord aan de regeringspartijen, en vermits mevrouw Herman-Michielsen nog afwezig is, beginnen we met CVP-senator Cooremans.

CVP : Waarde voorzitter, ik wil U feliciteren met deze conclusies omdat zij, geloof ik, een mooie synthese zijn van een aantal uiterst aktuele problemen. Maar ik zou onmiddellijk eerst de aandacht willen vragen of men in de kommissies oog heeft gehad voor de zeer belangrijke omvorming van COO's die momenteel hangende is in de senaat.

Moderator : Dit is inderdaad in de verschillende kommissies meermaals naar voor gekomen.

CVP : Ik geloof dat door deze omvorming een eerste stap gedaan wordt in de richting van de eerste-lijnshulp, zoals u die wenst. Wij zouden moeten afstappen van het oude, aftandse COO-begrip en komen tot een centrum voor maatschappelijk werk, waar geen drempelvrees meer is, en waar iedereen die problemen heeft, al dan niet juridisch, aan bod zou kunnen komen. In de eerste plaats zou ik willen onderlijnen dat vele

van deze mensen niet beseffen dat hun problemen juridische problemen zijn, of problemen waar op juridisch vlak een mogelijke oplossing kan gevonden worden.
Wanneer men denkt aan recht of advocaat verbindt men deze begrippen al te dikwijls met proces. Ik herinner me nog steeds dat boven het vroegere vredegerecht van St.-Niklaas geschreven stond : «Vrede als 't kan, gerecht als 't moet». In feite is dat «Vrede-gerecht» en dit zou moeten toegepast worden op alle konfliktsituaties. Het recht zou feitelijk konflikten moeten voorkomen, ordenend zijn ; maar ik stel vast dat dat door onduidelijkheid, dubbelzinnigheid en tegenspraak het recht wanorde schept. Dat is iets wat ik dagelijks vaststel.
Goed recht maken is uiterst moeilijk.
Wanneer wij aan de basis wensen middelen te scheppen dan zal dit noodzakelijk rekenen op de privé-sector, op het individu. Bovendien zullen we ook een beroep moeten doen op de goede wil van iedereen. Met geld alleen komen we niet tot een bevredigende oplossing. Trouwens tegenwoordig is er de tendens om steeds te rekenen op de staat en daarbij vergeten we meestal dat wij samen zélf de staat zijn en dat de gevraagde subsidies uit onze belastingen voorkomen.
Het is duidelijk dat een dergelijk project alleen tot stand kan komen met overheidsgelden en in nauwe samenwerking tussen de verschillende disciplines. De juridische disciplines zullen dan behandeld worden enerzijds door de advocatuur - ik denk dat zij zeker zal moeten meespelen, indien er tijd genoeg is heb ik hierover enkele suggesties, - anderzijds moeten op gebied van rechtshulp ook de andere mogelijkheden hun medewerking verlenen.
Toen het wetsvoorstel Pierson neergelegd werd, was het nog niet in onze partij besproken. Indien een mandataris dit voorstel mede ondertekend heeft, dan ligt dit gewoon in de lijn van onze partij, waarin elke mandataris zijn verantwoordelijkheid opneemt. Ik stel vast dat het eenvoudig een wetvoorstel is dat neergelegd is door mandatarissen van verschillende partijen, en misschien is het toeval, praktisch allemaal van de balie van Brussel. Het werd neergelegd op 2 september op een ogenblik dat de senaat niet vergaderde : het reces ging nl. door vanaf begin juli tot in oktober. Het is aldus geen geconserteerd voorstel, toch niet vanuit de CVP. Ik geloof dat er een aantal ideeën in voorkomen die men een passieve bescherming van de advocatuur zou kunnen noemen, daar waar ik dit liever in een positieve zin had gezien. Het is hoogtijd dat de advocatuur zich gaat instellen naar een meer moderne bredere vorm van rechtshulp. Zij heeft er op de eerste plaats alle belang bij, maar ook de gewone rechtsonderhorige. Ik geloof dat het gesteld is in een beperkte visie, maar het stelt wel duidelijk een probleem aktueel. Alhoewel het reeds maanden is neergelegd is er nog geen verslaggever aangeduid d.w.z. het heeft nog niet op de dagorde gestaan - en het is dus nog niet ter sprake gekomen in de kommissie van justitie.

BSP : Het is natuurlijk zeer moeilijk in te gaan op besprekingen die men niet heeft bijgewoond.
Wanneer ik Uw tekst lees, dan vind ik daar veel goede ideeën in. Zo vind ik bvb. onder punt 6 dat u er op staat dat beleidsmensen hun instelling moeten veranderen en als revolutionair socialist ben ik het daar natuurlijk mee eens ! (gelach en applaus). Maar ik wens toch uw stellingname een beetje te relativeren. Men spreekt hier van het wetsvoorstel Pierson dat eigenlijk werd neergelegd om in te gaan tegen de grote omvang die zaakwaarnemers innemen in het beleid van Justitie. Deze zaakwaarnemers zijn geen rechtsgeleerden en moeten ook niet beantwoorden aan een discipline zoals deze van de balie. Dit is een groot gevaar voor de rechtszoekende. Ik zou eerst en vooral willen benadrukken dat men wanneer men aan rechtshulp denkt, men het steeds moet op een rechtskundig plan houden. Voor mij betekent dit dat het voorlopig de advocatuur is die haar plicht moet doen, wat niet altijd het geval is, dat geef ik grif toe.
In het manifest wordt ook gesteld dat het publiek moet geïnformeerd worden. Ik neem dat de balie zich op zulke wijze zou moeten inrichten dat de rechtsbijstand niet enkel in het centrum van het arrondissement plaatsheeft maar ook in het gewest, en dat ook daar konsultatiedagen zouden zijn. Men zou het publiek moeten tonen dat het niet enkel gaat om procesrecht, maar ook om recht in het algemeen : verzoening enz... We moeten echter steeds op deskundig vlak blijven.
Ik voeg hier nog aan toe dat, wanneer wij de maatschappij willen veranderen, dit niet noodzakelijk inhoudt dat alle instellingen omver geworpen worden, maar wel dat deze instellingen moeten gedemokratiseerd worden. Dat geldt o.a. voor de balie.
Wij moeten in de schoot van de balie zelf onderhandelen en vermijden dat personen die niet tot die discipline behoren of geen rechtsgeleerden zijn, het publiek zomaar zouden ontvangen. Maar dan zou het zo moeten zijn dat de balie het zou mogelijk maken dat de rechtszoekende een totaal vrije keuze heeft. Dat staat eigenlijk in de wet, maar wordt niet altijd nageleefd. Dat betekent dat de zaken niet voornamelijk aan stagiairs zouden worden toevertrouwd, maar aan alle leden van de balie, en dit in zulke mate dat een onvermogende die een konsultatie vraagt of een proces wenst in te stellen, het recht heeft bij een befaamd advocaat te gaan en hulp te vragen aan dié persoon en niet aan iemand anders. Dit is pas vrije keuze, net zoals die ook bestaat voor de geneeskunde. Ik meen dat we, wat rechtshulp betreft, dezelfde richting moeten inslaan als de ziekteverzekering. De advocaat moet voor zijn bijstand bezoldigd worden, vermits de tijd van het paternalisme voorbij is, waarin jongeren jarenlang aan de balie konden blijven zonder hun brood te verdienen en dan wel aan pro-deo mochten doen. Om de advocatuur te demokratiseren moeten deze jongeren onmiddellijk betaald worden en moet degene die hulp nodig heeft van het gerecht deze gratis verkrijgen : we zouden dus iets moeten uitwerken als een rechtsbijstandverzekering zoals ook bestaat voor volksgezondheid.

Waar u in punt één van uw tekst zegt dat er weinig rechten toegekend worden aan vreemdelingen en jongeren - de konsumenten terzijde gelaten - denk ik wel dat dit overdreven is ! (Gelach). Ik geloof echt dat het overdreven is. Akkoord dat deze rechten misschien niet kunnen waargemaakt worden, maar er is een duidelijk verschil tussen dit niet kunnen waarmaken, of deze rechten helemaal niet bezitten.
Wat de processuele kant betreft : de advocatuur moet dus niet alleen processen behandelen maar ook informatie geven. De belangengroeperingen en de diensten die bestaan in onze syndikaten en die nog kunnen uitgebreid worden zijn vermeld in het wetvoorstel Pierson : hun afgevaardigden zullen nog steeds de belangen van hun leden mogen behartigen.
Bij punt 5 lees ik over de noodzaak van interdisciplinariteit : dat lijkt volgens mij evident.
Op gebied van rechtsonderwijs heb ik altijd geijverd dat het ook aan de scholen zou worden gedoceerd. Ik vind het absurd dat iemand die op veertienjarige leeftijd niet meer naar school gaat, niet zou weten wat een huurceel is of een arbeidskontrakt... Dat zou op school moeten uitgelegd worden omdat het iets is dat ook een gewone burger weten moet. Dit geldt zowel voor primair, secundair en universitair onderwijs. Ik geloof dat het VSO een goeie stap in die richting is.
Ik meen dat we moeten ijveren opdat het recht werkelijk deel zou uitmaken van het leven van de gewone burger.

KP : Dames en heren, ik voel me net een vreemde eend in de bijt, gezien ik hier - tenminste langs deze kant van tafel - de enige niet-jurist ben. Ik had het ongeluk van exacte wetenschappen te studeren en ik onderga zeer sterk de vervreemding die uitgaat van de juridische terminologie. Alhoewel ik ook lange jaren gestudeerd heb, zijn er een heleboel zaken die voor jullie erg eenvoudig lijken, maar waar ik eenvoudig niet bijkan. Ik heb nochtans met veel aandacht uw konklusies gelezen, en zoals mijn kollega's wil ik hiervoor mijn waardering uitspreken. Ik geloof dat niemand het zal aandurven het tegenovergestelde te beweren. Toch wil ik een restrictieve bemerking maken. Ik heb uw lijvige dokumentatie niet kunnen doorlezen, misschien staat het antwoord daar al in. Maar ik dacht dat u in de konklusies van de werkkommissies de problematiek van de rechtshulp nogal eng-juridisch benadert, en u het recht veel te weinig stelt in het kader van de algemene maatschappelijke ontwikkeling.
Ik dacht ook dat het probleem van de eerste-lijnshulp een fundamenteel probleem is. Elkeen krijgt meer en meer te maken in alle aspecten van het leven met de wet. De wetten worden aan de lopende band, en hoe langer hoe ingewikkelder gemaakt, zodat elk deelaspect van het leven valt onder de toepassing van een zeer strikt bepaalde wet. Er is dus een zeer grote behoefte aan informatie en oriëntatie i.v.m. rechtskundige bijstand.
Wanneer men akkoord kan gaan over de noodzaak van de eerstelijnshulp, dan rijzen er bij mij een heleboel vragen voor wat betreft de toepassings-

modaliteiten. Ik geloof dat juist een vergadering zoals de uwe hierover voor de toekomst meer preciese adviezen zou kunnen verstrekken.
Ik heb gehoord vanwege CVP-senator Cooreman dat er verwezen werd naar de hervorming van de C.O.O. Ik dacht dat de bezorgdheid die hierin naar voor komt fundamenteel gunstig is, maar dat de toepassingsmodaliteiten, zoals veelal gebeurd met onze wetten, juist het tegenovergestelde resultaat zullen bereiken.
Ik wil u een oriëntatie voorleggen die het probleem van de eerste-lijnshulp op een nieuwe manier - misschien niet zo nieuw - zou kunnen benaderen. Van groot belang hierbij is dat én financiële én psychologische drempels afwezig zijn. Uitbreiding van de kommissies is onvoldoende gezien men eigenlijk blijft in dezelfde sfeer van het gerechtshof. Ik denk dat we moeten gaan daar waar de mensen leven en werken en dat we moeten komen tot polyvalente centra per stadswijk of per dorp. Niet alleen polyvalente centra waar personeel in overheidsdienst werkt, maar waar het bovendien onder kontrole staat van demokratische wijkkomitees. Ik geloof dat het belangrijk is dat men de decentralisatie van de eerstelijnshulp niet alleen technisch ziet, maar dat men daaraan de kontrole, inspraak en medewerking van de betrokken bevolking verbindt. In die polyvalente centra waar de rechtshulp door deskundigen wordt verleend, moet inderdaad ook interdisciplinair gewerkt worden. Laat ik het hierbij houden, maar ik vraag toch vooral de aandacht voor de fundamenteel andere benadering van de decentralisering van de eerstelijnshulp. (applaus).

VU : Dames en heren, net zoals de vorige heren hier op het podium wou ik beginnen met een weinig te relativeren. Men had ons gevraagd om een stellingname op papier te zetten vanwege de partij over de gebreken in de rechtshulp. Nu heeft onze partij daarover geen konkrete stellingname en ik denk dat ook de andere partijen die niet hebben. Wel hebben wij met de leden van de kommissies van justitie de koppen bij mekaar gestoken en zijn wij gekomen tot de tekst die u ook is meegedeeld. Het is dus geen stellingname van de partij, maar de mening van mensen die op dat vlak gezaghebbend zijn. Er werden ons hier 2 zeer konkrete gesteld nl. betreffende de eerstelijnshulp in punt 5 en ook onze mening i.v.m. het wetsvoorstel Pierson. Ik zal trachten zeer zakelijk op die twee punten te antwoorden.
Eerste lijnshulp zien we enerzijds als de hervorming van de COO's tot centra voor maatschappelijk welzijn en anderzijds in een hervorming van de kosteloze konsultatie en verdediging. De tijd is voorbij dat de COO's louter de taak hadden van armenbestuur zoals ze vroeger ook genoemd werden. Ze zijn dan uitgegroeid tot een soort uitbaters van klinieken, wat eigenlijk toch ook de bedoeling niet is. De laatste tijd vindt men dat voor deze kommissies een ruimere, meer tijdsgebonden en sociaalgerichte taak is weggelegd. Dat alles is reeds in bepaalde vormen gegoten en het is nu aanhangig in de senaat.

Ik ben ervan overtuigd dat voor deze centra i.v.m. de eerstelijnshulp een belangrijke taak is weggelegd.
Wat de kosteloze konsultatie en verdediging betreft, menen wij dat hier een ingrijpende reorganisatie noodzakelijk is. Dit moet natuurlijk gebeuren binnen de balie zelf, maar dan wel met inachtname van enkele punten. Zo moet de staat de kosten van de prodeo voor werkelijk behoeftigen op zich nemen. Het gaat niet langer op dat dit de taak is van de jonge stagiairs ; hierbij moeten we echter twee opmerkingen maken die ook dat relativeren. Het is zo dat de meeste mensen een eenvoudige raadpleging of tussenkomst van een advocaat zelf kunnen bekostigen en dat er geen reden is om voor onbenulligheden een beroep te doen op de staatskas. Vervolgens is er ook nog een kategorie van zaken waarbij het resultaat zelf van de tussenkomst de mogelijkheid inhoudt van een vergoeding van een matig ereloon. Ik denk bvb. aan slachtoffers van verkeersongevallen, aan vereffening van een nalatenschap, aan onteigeningen... Wanneer het resultaat zelf, de mogelijkheid van vergoeding inhoudt, is er geen reden om die vergoeding ten laste te leggen van de staat. Die vergoeding van de staat voor prodeo kan naar mijn mening het beste gebeuren aan de hand van prodeotarieven die kunnen opgesteld worden door het ministerie van Justitie, al of niet in afspraak met de balie. Misschien, maar dat geldt dan niet onmiddellijk voor ons, kunnen deze tarieven ook gelden als minima-tarieven zoals die reeds door enkele balies zijn ingevoerd.
Zoals de heer Vermeylen van de BSP, merk is op dat het niet verantwoord is voor de prodeo's enkel en alleen een beroep te doen op stagiairs. Zelfs wanneer er een bezoldiging vanuit de fiscus voor prodeo's zou komen, dan meen ik nog dat we deze zaken niet alleen aan stagiairs mogen toevertrouwen, maar dat voor ingewikkelde en belangrijke zaken de mensen een beroep moeten kunnen doen op advocaten met meer ervaring.
Moderator : Graag in 't kort uw mening over Pierson.

VU : Het is onjuist dat dit voorstel zou gegroeid zijn in opdracht van politieke partijen. Het is niet zo dat omdat het ondertekend is door mandatarissen van sommige politieke partijen deze partijen het onderschrijven en andere niet. Ik meen te weten dat dit ontwerp is gegroeid uit de orde van advocaten, die een beroep heeft gedaan op parlementariërs in de hoop op die manier een gunstiger resultaat te bekomen en gedekt te zijn door bepaalde namen (applaus).
Wat het voorstel zelf betreft is er zowel de ijver van de voorstanders als de verbetenheid van de tegenstanders die mij een beetje verdacht lijken. Met de mensen van de VU menen wij dat de balie geen wettelijk gegarandeerde monopoliepositie moet krijgen en dat de balie zelf maar moet zorgen door voldoende degelijke en sociaal toegankelijke rechtshulp, dat wettelijk gegarandeerd monopolie niet nodig te hebben. Ik meen dat het fout zou zijn bij dergelijke voorstellen uit te gaan van de materiele belangen van de balie.
Anderzijds zitten in wetswinkel en dergelijke ook verschillende gevaren,

terwijl men in de balie bepaalde waarborgen vindt, niet alleen van diploma, maar ook van ervaring, moraliteit (gelach), van tucht, beroepsgeheim en beroepsverantwoordelijkheid die men bezwaarlijk in andere structuren kan inplanten.

12. Verslag van de diskussie met de politieke partijen.

Moderator : Dames en heren, willen we ons in een eerste diskussie beperken tot wat door de politieke partijen is uiteengezet.

Frank Hutsebaut (assistent strafvordering, K.U. Leuven)
Ik zou het willen hebben over de eerstelijnshulp. Ik noteer dat de heer Cooremans zegt dat het wetsvoorstel Pierson is neergelegd door individuen en hij distantiëert zich trouwens van dat standpunt. Meneer Vermeylen stelt vast dat het moeilijk is in te gaan op besprekingen die hij niet heeft bijgewoond. Meneer Turf stelt ook uitdrukkelijk dat het gaat om individuele standpunten. Meneer Belmans zegt ook dat het niet gaat om een konkrete stellingname van de partij. De vraag die zich dan bij mij stelt is : hebben de partijen hieromtrent een standpunt en daarbij aansluitend : wordt het probleem van de rechtshulp door hen als een politiek probleem gezien of is het te weinig belangrijk in het licht van mogelijke electorale voordelen.
Zijn de hier aanwezige politici bereid het probleem van de rechtshulp niet langer te zien als van individuele initiatiefnemers, maar het als politieke probleem te gaan stellen binnen hun partij.

Moderator : We zullen de politici om beurt aan het woord laten om deze vraag te beantwoorden.

CVP : Hier zal ik direkt op antwoorden : ten eerste : dit probleem is niet alsdusdanig gesteld in onze partij. Er is wel aandacht voor maar gezien de vele andere problemen zoals ekonomische, werkloosheid, fiscale... is men daar in de partij nog niet toe gekomen. Ten tweede : het heeft mij buitengewoon geboeid een stuk van deze voormiddag en dan ook nu aanwezig te zijn. Ik heb hier in de brochure enorm interessante dingen gelezen en ik durf gerust zeggen dat ik de idee van de rechtshulp als dusdanig zeker zal verdedigen.

BSP : Ik moest natuurlijk kort zijn. Ik heb niet gezegd dat ik in naam van de partij sprak, maar ik spreek wel als lid van de partij. Er is over het probleem wel gesproken maar er is nog geen stelling genomen. Het voorstel Pierson werd wel door een senator neergelegd en persoonlijk vind ik de strekking van het voorstel wel goed. Ik moet echter wel opmerken dat het in detail dient besproken, want het kan niet zomaar worden aanvaard of verworpen.

KP : Ik meen niet gezegd te hebben uit eigen naam te spreken. Volgens onze geplogendheden spreken een voorzitter of ondervoorzitter altijd bindend voor onze partij. Wat de konkrete stellingname van de partij betreft : ja, voor ons is dit een politiek probleem. Ik had trouwens een dokument mee dat de ganse problematiek behandelt en dat is uitgewerkt in samenwerking met rechtskundigen.
Wat het voorstel Pierson betreft moet ik kategoriek zeggen : neen, wij stemmen geen konservatieve wetsvoorstellen (daverend applaus).

VU : Het antwoord op de eerste vraag is neen : wij hebben met de partij nog geen standpunt ingenomen, maar het probleem is wel gesteld in de kommissie van justitie. Ten tweede zijn wij inderdaad wel bereid deze zaak te zien als een politiek probleem.
Van politieke mandatarissen kan trouwens niets anders worden verwacht, zeker wanneer het gaat de lege ferenda.
Wanneer wij in het parlement zullen gekonfronteerd worden met het voorstel Pierson dan zullen wij dat uiteraard in zijn politieke dimensies beschouwen. Trouwens bij de bespreking van de begroting van justitie drie weken geleden ben ik zelf nog tussen gekomen over deze specifieke materie.

Paul Geerts (assistent Sociaal Zekerheidsrecht, K.U. Leuven)
Ik richt mij in het bijzonder tot senator Cooremans omdat hij in het bijzonder over de hervorming van COO's heeft gesproken. Ik ga terzijde laten dat niets veranderd wordt aan de politieke samenstelling van de COO. Ik stel dus vast dat in de teksten die binnen de CVP worden opgesteld en bvb. die vandaag op het congres te Gent worden besproken m.b.t. het welzijnsbeleid van de CVP uiteindelijk niets wordt gezegd over de materie rechtshulp. Het is dus vals dat u hier op dit congres deze problematiek van eerstelijnshulp naar de COO's toespeelt.

CVP : Ik wil dadelijk antwoorden dat de COO's in de oude optiek een hulpverlening aan mensen ten huize met een bepaalde financiële tussenkomst, met in de moeilijkste gevallen een opname in de hospitalen, met heel het pejoratieve daaraan verbonden, was. Wij hebben het evolueren gekend naar de bejaardentehuizen, waarvoor men nu massaal in de rij gaat staan, terwijl men vroeger er slechts met afschuw durfde aan denken. Dit duidt op een wijziging van mentaliteit.
Vandaag willen we nog een stap verder zetten. Men wil tot maatschappelijke centra komen, gecentraliseerd of gedecentraliseerd zij het per stad of per wijk (of het ooit zover zal komen is een andere vraag), maar het is mogelijk en deze centra bestaan reeds in vooruitstrevende gemeenten. Men zal daar zelfs financiële tussenkomsten voor krijgen.

Moderator : U geeft dus toe dat het op dit ogenblik nog niet gerelateerd wordt aan het recht. Dat was eigenlijk de vraag die gesteld werd.

CVP : Uiteindelijk moet men het niet alleen met recht koppelen. Ik heb regelmatig bij mij thuis konsultaties van mensen die in een psychologische konfliktsituatie zaten, die men kon oplossen buiten het recht. Het probleem is dus dat de mensen ergens naar toe moeten, zoals bvb. nu Teleonthaal, waar ze objectief kunnen aan bod komen zonder dat daar nog politiek aan te pas komt.

«Charel» (pittoresk Leuvens 'student') :

CVP en gene politiek dat moet ge mij maar eens komen wijsmaken. (daverend applaus) !

Moderator : Sjarel, ge moet het woord vragen hoor !

Paul Geerts : Ik stel dus vast dat op die partijdag waar het beleid van de CVP voor de komende zeven jaar wordt bepaald, in het welzijnspakket voor de toekomstige COO's niets voorzien wordt wat eventueel iets met rechtshulp kan te maken hebben. Ik wil dus alleen maar zeggen dat het standpunt dat gij hier inneemt, dat de COO's eventueel kunnen gaan dienst doen in die eerste lijnshulp, dat het verkeerd is, althans voor de eerste zeven jaar en dat het dus duidelijk het standpunt niet is van de CVP als partij.

CVP : Ik heb hier niet gesproken in naam van de partij, maar als CVP-senator verkozen op de CVP-lijst. Uiteindelijk is het zo dat de CVP als dusdanig op haar congres over de gemeente geen ganse bladzijden moet gaan wijden aan de rechtshulp in het kader van de COO's.
Advocaat Rotterdam : Het valt mij op dat politieke partijen altijd meewerken aan het onderwerpen van wetten, aannemen en sanctioneren van wetten, maar ze zorgen er nooit voor dat die mensen die met de wetten in aanraking komen hulp kunnen krijgen om met die wetten te werken, want geen mens kan er mee werken. Het verbaast mij dat de politieke partijen zich niet realiseren dat er een grondrecht bestaat van recht op recht. Ik zou willen vragen aan de Belgische politieke partijen of zij aannemen dat er een recht op rechtshulpverlening bestaat ! Hebben zij dit al besproken in de partijen, het zijn toch politici.

Moderator : Daarstraks is gezegd dat in drie partijen het probleem van de rechtshulp zich nog niet heeft gesteld.

Repliek : Indien dat zo is, dan moesten zij zich schamen (applaus) !

Lieven Van den Bergh (wetswinkel Leuven)
Het is zo dat alleen meneer Belmans gesproken heeft over de wetswinkels. Wat is nu eigenlijk uw mening over de eerste stelling van het kongres, nl.

dat het probleem van de rechtshulp niet los kan gezien worden van de minderwaardige positie van een aantal groepen uit onze samenleving ? Bovendien moet volgens die eerste stelling rechtshulp niet beperkt blijven tot het verlenen van individuele hulp, maar dat rechtshulp er toe moet komen om bepaalde rechten te effectueren. Dus wat denkt u over de band tussen sociale aktie en recht ?

VU : Het is tenslotte telkens dezelfde vraag die terugkomt. Er is inderdaad naar onze mening een recht op rechtshulp. Ik zie dat enerzijds in de hervorming van de COO's tot centra voor maatschappelijk werk en anderzijds in de hervorming van de prodeo's. Ik zou een band willen tussen beide, zodanig dat de prodeo's niet langer gedaan wordt in dat naamloze, hatelijke, verafgelegen justitiepaleis ; maar dat ze zich zouden begeven naar zulke centra waar zij zich al een stuk dichter zullen bevinden bij de rechtzoekende. Dat zou uiteraard niet alle drempels wegnemen, maar het is toch al het eerste principe van de verkoopstechnieken, nl. dat men gelijkgronds moet binnenkomen.

Moderator : Mag ik u echter vragen of u het ermee eens bent dat rechtshulp essentiëel te maken heeft met het feit dat aan bepaalde groepen uit de samenleving geen of weinig rechten worden toegekend ?

VU : Uiteraard heeft de rechtshulp daarmee te maken, en het is duidelijk dat volgens de aloude opvatting over rechtshulp, nl. via de balie, een aantal marginale groepen niet aan hun trekken zouden komen, precies omdat hetgeen eigenlijk speciaal voor hen bestond, niet toegankelijk bleek. Die pro-deo waar onbemiddelden dus terecht kunnen voor alle soorten rechtsproblemen is te ver af. En de drempels daartussen zijn veel te talrijk : wij menen dat zij kunnen weggewerkt worden in het systeem met die brug tussen pro-deo en centra voor maatschappelijk werk.

Moderator : Maar meent u dus dat door het uitbouwen van rechtshulp ook meer rechten toegekend worden. Dat is de vraag !

VU : Het toekennen van rechten ligt op een ander vlak : nl. de lege ferenda. Wij spreken hier over de beveiliging van rechten die al toegekend zijn. Ik weet wel dat het gaat om informatie en voorlichting naar het grote publiek toe, waarvoor de balie nooit gezorgd heeft. Dat is ook niet de taak van de balie of van de prodeo's - misschien wel die nieuwe centra - maar het is wel de taak van de overheid. U herinnert zich nog de nieuwe huurwet. Wel toen heeft het ministerie van Economische zaken brochures verspreid. Daarbij spelen ook de scholen een grote rol, ofschoon men daar allerlei informatie krijgt over zijn rechten op een ogenblik dat die nog niet zo absoluut nodig zijn. Verder hebben we nog de media : radio, TV, pers... en andere organisaties die we allemaal een functie kunnen toekennen, maar dat valt dan buiten het bestek waarover het hier gaat.

Antwerps advocaat : Ik had een vraag willen stellen aan onze revolutionaire socialist. Ik betwist ten zeerste waar hij zegt dat voor vreemdelingen al genoeg wetgeving voorhanden is. Wanneer we bvb. gaan kijken naar het onthaalbeleid voor deze mensen, dan is dat hoogst onvoldoende. Ten tweede is het niet te loochenen dat heel wat vreemdelingen het slachtoffer zijn van discriminatie bvb. vorig jaar met de legalisatieproblemen. Er zou een mentaliteitsverandering moeten komen, de politiekers hebben onvoldoende verantwoordelijkheid genomen. Ik ga ermee akkoord dat er nog heel wat moet gebeuren i.v.m. de uitvoering van de wetgeving ; maar op wetgevend vlak zelf, moet er nog veel meer gebeuren. Wat denkt u daarover ?

BSP : Ik heb de tekst nog eens gelezen en nu begrijp ik beter de reaktie op mijn woorden. Eigenlijk wordt hier de komst van de vreemdelingen in België bedoeld, de wijze waarop ze onthaald worden, en welke hun rechten zijn i.v.m. uitwijzing. In de Liga van de rechten van de mens, waarvan ik ondervoorzitter ben, heeft men sedert lang gestreden voor een omvorming van de wet op de vreemdelingenpolitie te bekomen. We hebben reeds enig resultaat vermits het wetsontwerp Vanderpoorten in de kommissie van de kamer besproken wordt en dat daar een ander ondervoorzitter van de Liga, nl. Prof. Rigaux van de UCL, gehoord is geworden met alle objecties die men nog tegen dat wetsontwerp heeft in te brengen. We strijden ervoor dat dit zou gewijzigd worden. Wat ik heb willen zeggen is dat de vreemde die in België vertoeft, buiten het stemrecht en andere politieke rechten, dezelfde rechten heeft als iemand anders. Het is wel erg dat hij veel moeilijker dan een Belg hulp krijgt wat zijn rechten betreft. Uw tekst moet dus genuanceerd worden, men mag niet zeggen dat de vreemdeling over te weinig rechten beschikt, hij beschikt niet over de middelen om ze af te dwingen enerzijds en anderzijds moet zijn statuut als vreemdeling in België gewaarborgd worden.

Moderator : er was een tweede aspect, nl. dat de overheid te weinig optreedt t.a.v. de discriminatie die er gebeurt of is dat voldoende beantwoord ?

Publiek : Dit is voldoende.

CVP : Ik zou er eventueel iets willen aan toe voegen. Wat de vreemdelingen betreft heeft de CVP als partij een standpunt ingenomen. Het is tengevolge van een studiekommissie in het kader van CEPESS dat het wetsontwerp Hambye is neergelegd, nu ongeveer 2 jaar geleden. Het is mede onder druk van dit wetsvoorstel dat hangend is in de senaat en waarvan ik verslaggever ben, dat de minister in samenwerking met een nationale werkkommissie een ontwerp heeft neergelegd in de kamer dat nu hangende is in de kommissie van Justitie.

Moderator : Dank u wel voor deze toelichting.

Publiek : U heeft daarnet gesteld dat het probleem van de rechtshulp binnen de partijen niet gekend is. Mijn vraag is nu of het werkelijk zo is, wanneer we precies zien dat vele van onze parlementsleden zich laten leiden in een behoefte naar de rechtshulp door een sociaal dienstbetoon. In hoeverre zullen wij op korte termijn centra voor maatschappelijk werk zien verrijzen wanneer de partijen nog geen alternatief hebben gevonden voor het potentiëel politiek kliënteel dat zij bereiken door een of andere vorm van rechtshulp.

CVP : U stelt zeer terecht die vraag nopens dat dienstbetoon. Dit is herhaalde malen in de CVP aan bod gekomen. Ik geloof wel dat men in alle partijen met die plaag van het dienstbetoon gevangen zit. Ik zeg plaag omdat elke mandataris bij ons meent dat dit zeker met zijn voornaamste job is. De eerste taak van een politiek mandataris is wél rechtvaardige en vooral goede wetten te maken. Dat is vandaag uiterst moeilijk ! Verder is het geloof ik buitengewoon interessant om mensen te ontmoeten met problemen, want dan pas ziet men werkelijk wààr juist de leemten zitten in ons recht. Elk politiek mandataris zal daarmee wel akkoord gaan !
Verder, zeggen dat de CVP nooit aan dit probleem van de rechtshulp aandacht heeft besteed, is een leugen. Ik wil er op wijzen dat buiten dit probleem, er nog een massa andere zaken zijn die ook allemaal dringend moeten opgelost worden. Ik geloof dat de grootste verdienste van dit kongres is - maar dat schijnt men juist niet te appreciëren - dat men de aandacht vestigt op een probleem, dat men een inbreng doet. Het is trouwens dank zij deze inbreng dat de CVP in de toekomst meer aandacht aan dit probleem zal schenken dan tot hiertoe het geval was.
Wat de COO betreft wil ik ook nog opmerken dat ik zeker niet gezegd heb dat wij morgen reeds een oplossing zullen gevonden hebben voor het probleem. Mag ik er u attent op maken dat wij op de rijksbegroting momenteel een tekort hebben van 100 miljard frank, dat zal nog toenemen ! Tegenwoordig wil iedereen voor alle problemen op de staat, terwijl ook iedereen vindt dat hij al teveel belastingen betaalt. Daar zit toch een tegenstrijdigheid in !
Wanneer U wil dat de staat op bepaalde gebieden van de gemeenschap financiële tussenkomst doet, dan gaan jullie ook rekening moeten houden met de fiscale mogelijkheden.

Moderator : Meneer Turf wou daar nog iets aan toevoegen.

KP : Wanneer er werkelijk een begrotingstekort van 100 miljard is, dan kan dat misschien gezocht worden in de richting van de 110 miljard belastingsontduiking ! (applaus). Dit is ook een aspect van de rechtsbedeling in ons land, nl. één waar het parket liefst zijn handen niet aan vuil

maakt ! Wat de vraag nopens het dienstbetoon betreft, zou ik willen opmerken dat het dienstbetoon van de politieke mandatarissen en politieke partijen zo'n omvang en het aspect van een jacht op stemmen heeft aangenomen, dat er een objectieve tegenstrijdigheid is gekomen tussen dit dienstbetoon en het maken van goeie duidelijke wetten : ze zouden anders heel wat minder klanten krijgen in hun politieke raadgeving. Ik zal geen namen noemen, maar in de stad waar ik woon, nl. Gent, woont een minister van financiën die werkelijk een industrie gemaakt heeft van zijn dienstbetoon als politicus. Ik geloof dus werkelijk dat hiertegen maatregelen moeten genomen worden, want het wordt een hinderpaal voor de ontwikkeling van een verbeterde wetgeving terzake.

VU : Ik geloof dat het fout is als u politiek dienstbetoon onmiddellijk koppelt aan rechtshulp. Het is slechts gedeeltelijk zo. Ik meen dat dit politiek dienstbetoon aanvankelijk meer de bedoeling had om iemand aan een betrekking te helpen, al of niet langs politieke weg. Het gaat echter verder. Er zijn een aantal materies die half en half juridisch zijn zoals bvb. vrijstelling van legerdienst. Verder zijn er ook specifiek juridische kwesties die regelmatig aan politieke mandatarissen worden voorgelegd, zeker als men weet dat hij advocaat is. Ik aarzel niet om te zeggen dat van dergelijk dienstbetoon misbruik kan gemaakt worden, het kan zelfs de vorm aannemen van korruptie.
Ik meen dat bij sommige politieke mandatarissen en dan vooral bij mandatarissen van de meerderheid dit politiek dienstbetoon is uitgegroeid tot een elektorale industrie. Met collega Cooreman ga ik akkoord als hij duidt op de positieve kanten ervan : nl. het noodzakelijk kontakt met de bevolking om op de hoogte te blijven van de konkrete noden en belangstellingspunten.

BSP : Ik ga zowel akkoord met wat de heer Cooreman heeft gezegd, als met de opmerking van de heer Turf betreffende de belastingontduiking.

Pat Senaeve (assistent Familierecht, K.U. Leuven)
Ik zou een vraag willen stellen i.v.m. punt 5 (eerstelijnshulp) en de omvorming van de COO's zoals die voorgesteld wordt door verschillende partijen, of de polyvalente centra van de heer Turf. Hoe zien de mensen de onafhankelijkheid bij deze omvorming (want zij zouden door de overheid gefinancierd worden). Hebben de alternatieve centra dan niet meer onafhankelijkheid te bieden ?

CVP : Ik zou eerst nog een kleine opmerking willen maken bij het voorgaande. Ik geloof dat die 100 miljard van belastingsontduiking al ongeveer 3 of 4 keer is uitgekeerd. Ik denk dat reeds vandaag enige onthaalcentra erkend zijn en toelagen krijgen. Niet helemaal in de zin zoals hier voorgesteld bvb. Tele-Onthaal, bepaalde centra die totaal onafhankelijk zijn en pluralistisch d.w.z. waar men getracht heeft de politiek buiten

te houden en men werkt met mensen van verschillende strekkingen. Zij krijgen gedeeltelijk toelagen, gedeeltelijk bijkomende privé-hulp, maar getuigen van een openheid zodat iedereen er terecht kan.
Ik geloof dat wij in deze richting verder moeten gaan en komen tot een samenwerking tussen deze privé-centra en de nieuwe centra voor maatschappelijk werk. Deze formule kost het minst en heeft het meest garanties.

Pat Senaeve : De moeilijkheid ligt hierin dat het overheidsinstanties zijn of worden : Zijn zij dan nog onafhankelijk ?

CVP : Ik begrijp niet dat men enerzijds overheidsgelden wil - en er is zelfs een strekking tot officiële organismen - en anderzijds zegt men dat dit officiëel organisme geen onafhankelijkheid zou hebben. Dit is tegenstrijdig !

Pat Senaeve : De pers krijgt toch ook overheidssteun.

CVP : Dit zijn toelagen. Persoonlijk vind ik dat trouwens geen gelukkig initiatief. Maar indien het niet zou gebeuren zouden we geen onafhankelijk pers meer hebben. Maar elke COO is vandaag reeds onafhankelijk voor haar uitgaven enz... Men kan niet zeggen : we gaan hulp verlenen, op onze verantwoordelijkheid en u betaalt. Verantwoordelijkheid betekent ook financiële verantwoordelijkheid. Heel wat groepen willen gewoon dat we hen de centen geven maar ze wensen dan wel zelf de kriteria van uitgaven vast te stellen ! Dat gaat toch niet !

VU : Ik ben ook ten zeerste bekommerd om de onafhankelijkheid. Ik leg het aksent enigszins anders : meer onafhankelijk t.o.v. politieke strekkingen en partijen dan t.o.v. de overheid. Maar de onafhankelijkheid kan wel gewaarborgd in het systeem dat ik voorstelde, nl. de verplaatsing van bureau's voor kosteloze rechtsbijstand naar de centra voor maatschappelijk werk om de problemen op te vangen. Anderzijds vangen deze centra, in tegenstelling tot de balie, de problemen op in een multidisciplinair kader en spelen die door naar de prodeo's.
De betaling van de overheid gebeurt dan op 2 vlakken, nl. de bekostiging van de prodeo door het ministerie van justitie en anderzijds de vaste bezoldiging van maatschappelijke werkers in de centra. Alles hangt dan af of die mensen daar dan zitten als knechten van de partij, die hen benoemde, dan wel als mensen die bekommerd zijn om het maatschappelijk welzijn.

KP : We moeten toch voorzichtig zijn dat we in de ambiance van dit congres niet denken dat de centra - hoe men ze ook noemt - aan de deur staan te kloppen en dat ze voor het volgende congres zullen verwezenlijkt zijn. Er zal nog veel tijd en vooral veel strijd nodig zijn. Mijn voorstel

heeft in zich een waarborg tegen misbruiken van de overheid. Het moet een overheidsdienst zijn, want zij moet het personeel bezoldigen en voor haar verantwoordelijk zijn. Maar in de mate dat de centra gedecentraliseerd zijn en kunnen werken onder de kontrole van demokratisch verkozen wijkkomitees (die dus representatief zijn voor de bevolking) is er een waarborg tegen eventuele misbruiken. Er is geen andere garantie tegen rechtsmisbruik van de overheid. In de praktijk zal men door de ontwikkeling van en de polyvalente samenwerking tussen alternatieve centra komen tot het realiseren van die zaken. Pas nadien zal de wetgever ze bestendigen (applaus).

Edi Clijsters (politicoloog)
In de loop van deze twee dagen is het mij al opgevallen dat er tamelijk juridisch wordt gedacht : d.w.z. de theoretische mogelijkheden zijn er, we moeten er maar gebruik van maken. Het probleem is niet alleen de aanwezigheid van rechten, maar de effectuering ervan. Wanneer we dus praten over rechtshulpproblemen is dit laatste juist zo belangrijk. De mondigheid - ook politieke - van burgers die met hun problemen naar centra komen is van zeer groot belang. Daartoe zou het voorstel van Jef Turf veel kunnen bijdragen. Zijn de andere partijen bereid om bij de hervorming van die centra amendementen in te dienen die er toe strekken dat dergelijke wijkraden zouden gekoppeld worden aan de werking van die centra ?

CVP : Reeds vandaag functioneren een aantal van deze raden, ook al bestaan de centra nog niet. In een aantal gemeenten zien wij het KAV, KWB, KVLV, CNVP. Er zijn een massa organisaties die dit doen. Men wil de deelname van de burgers aan de basis. Zij bestaat al, al is het zonder financiële hulp ; in de kultuurraad werd de mogelijkheid geschapen om toelagen te krijgen voor maatschappelijk werk. Men moet enkel aan een aantal basisvoorwaarden voldoen om erkend te worden. De volgende stap is dan deze toespelen in de richting van de omvorming van de COO's.

Edi Clijsters : In het voorstel werd wel gesproken over een veel verdergaande bevoegdheid : het gaat om een in de wet vastgelegde bevoegdheid en niet louter advies zoals dergelijke theekransjes nu doen.

CVP : Het is ondenkbaar dat komitees samengesteld door geïmproviseerde verkiezingen zouden kunnen kontroleren.

VU : De COO's zijn via verkiezingen tot stand gekomen : er bestaat dus reeds uitspraak van onderuit bij de struktuur. I.v.m. de amendementen : dat voorstel is bij de senaat aanhangig, en alvorens zich uit te spreken moet men nakijken of dergelijke mogelijkheden nog niet rechtstreeks of onrechtstreeks uitgebouwd zijn.

KP : Voor het publiek groeien overal verschillende types van wijkkomitees ; men wil dit spontane fenomeen van demokratische wil van een deel van de bevolking vatten in zeer strakke wetgeving. Men wil het weer inkapselen in het systeem. Daarom zou het niet juist zijn nu reeds die richting in te gaan. We moeten er ons toe beperken van de overheid te eisen dat zij de bestaande initiatieven steunt.
Ten tweede : de verzuiling. Hier komt al het vlaamse leed weer eens in al zijn aspekten naar voor. De sociale problemen zoals bvb. rechtshulp zouden moeten toegankelijk zijn voor iedereen ongeacht enige politieke overtuiging (applaus).

Luk Denys (wetswinkel Leuven)
Hoeveel geld bent u van plan in de komende jaren te besteden aan rechtshulp ? dit is :
— financieren van alternatieven
— betalen van stagiairs
— informeren van rechtszoekenden

Wetswinkel Gent : Ik geloof dat ik daar wel kan op antwoorden. We zijn hier al twee dagen over bezig en telkens horen we : er is geen geld. Ik denk dat men er geen geld wil aan geven. Men heeft wel geld voor databanken, komputers en rijkswachters. Waar ligt de prioriteit ? Rechtshulp of repressie ? (applaus).

CVP : Er zijn vandaag een massa problemen die aan bod komen : één ervan is de rechtshulp. De vergoeding van de stagiairs is al jarenlang aan de orde. Misschien zal men dan wel de werkloosheidsuitkeringen of pensioenen moeten verminderen.
Let wel : indien de ekonomische krisis zich zal doorzetten zal iedereen wondere dagen beleven !

Paul Geerts : U doet aan demagogie : u profiteert van de ekonomische krisis : vorig jaar i.v.m. de dertig miljard hebt u dat niet gedaan ! (daverend applaus).

CVP : Ik heb 21 maand legerdienst gedaan en ik weet dus wat het leger is. De dag dat het Oosten en het Westen willen ontwapenen ben ik volledig akkoord, en ben ik ook tegen de 30 miljard.

KP : Van Den Boeynants zegt dat niet ! (applaus).

CVP : V.D.B. zegt alleen maar dat de dag dat wij geen zelfstandigheid meer hebben, het zal gedaan zijn met de rechtshulp !

Moderator : Afgezien daarvan moeten wij besluiten dat alvorens er 30 miljard besteed worden aan de rechtshulp, het probleem zal moeten ge-

steld worden. De politieke partijen zullen dit als een probleem moeten ervaren.
Zij hebben vandaag gezegd : ik citeer :
de CVP : wij hebben het nog niet gesteld, maar wij gaan het doen !
de BSP : wij hebben het nog niet gesteld
de KP : wij hebben het reeds als politiek probleem gesteld.
de VU : wij zullen het als politiek probleem stellen.
Wij kunnen U verzekeren, mijne Heren, dat wij u nauwgezet op de vingers zullen kijken om te zien of U deze dingen inderdaad zult effektueren.