



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 66.561/1
van 9 oktober 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering 'betreffende de
juridische eerstelijnsbijstand'

Op 9 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ‘betreffende de juridische eerstelijnsbijstand’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Overeenkomstig artikel 27, § 1, van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’ is er in elk gerechtelijk arrondissement minstens één commissie voor juridische eerstelijnsbijstand. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nadere regels met betrekking tot de juridische eerstelijnsbijstand vast te leggen. Het bepaalt de doelstellingen en organisatie van de juridische eerstelijnsbijstand (hoofdstuk 2) en regelt de subsidiëring, de meerjarenplanning, de programmatie, het werkgebied, de registratie (hoofdstuk 3) en het toezicht (hoofdstuk 4).

3. De rechtsgrond voor het ontwerp kan gevonden worden in de in het eerste en tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen. Daarnaast moet ook melding gemaakt worden van de volgende bepalingen, die gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ mee rechtsgrond vormen voor het ontwerp: artikel 27, § 1, van het decreet van 26 april 2019 (dat mee rechtsgrond vormt voor artikel 2 van het ontwerp), artikel 33 van hetzelfde decreet (dat mee rechtsgrond vormt voor artikel 4, § 4, van het ontwerp), artikel 37 van hetzelfde decreet (dat mee rechtsgrond vormt voor artikel 6 van het ontwerp) en artikel 45 van hetzelfde decreet (dat mee rechtsgrond vormt voor artikel 24 van het ontwerp).

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen (zie in het bijzonder artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ (AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In de aanhef bij het ontwerp wordt melding gemaakt van het advies 2019/23 van de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC). Er is geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd, zoals de gemachtigde bevestigt: “Conform de beslissing Vlaamse Regering tot eerste principiële goedkeuring van het ontwerpbesluit, werd het advies van de VTC ingewonnen en werd er geen advies GBA ingewonnen”.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,¹ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,² noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.³ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de verordeningsbepalingen, valt daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit, opgericht bij de wet van 3 december 2017,⁴ die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁵ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁶ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

¹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

² Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

³ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁴ Wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

⁵ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁶ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁷ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.⁸⁻⁹

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Artikel 4 van het ontwerp bevat tweemaal een “§ 3”. Dit dient aangepast te worden.

Artikel 8

6. Artikel 8, 7°, van het ontwerp bepaalt dat de juridische eerstelijnsbijstand gratis is. Deze bepaling vormt louter een herhaling van artikel 31 van het decreet van 26 april 2019.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

⁷ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

⁸ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

⁹ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

Artikelen 10 en 11

7.1. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt de gevallen waarin het meerjarenplan van de commissie onontvankelijk is. Uit artikel 10, § 2, derde lid, en artikel 11 van het ontwerp volgt dat het meerjarenplan goedgekeurd dient te worden door de secretaris-generaal.

Aangezien artikel 27, § 1, van het decreet van 26 april 2019 oplegt dat er in elk gerechtelijk arrondissement minstens één commissie voor juridische eerstelijnsbijstand moet zijn, rijst de vraag wat er gebeurt indien het meerjarenplan niet onontvankelijk is of indien het meerjarenplan niet wordt goedgekeurd.

Hierover ondervraagd, en gevraagd naar de mogelijkheid om een eventuele onontvankelijkheid recht te zetten, verklaarde de gemachtigde:

“Er is geen mogelijkheid om dit nog recht te zetten. Ook een heroverweging is niet mogelijk, aangezien de onontvankelijkheidsvoorwaarde een datum is die dan al verstreken is. De administratie zal in overleg treden met [...] aangrenzende commissies die wel over een onontvankelijk meerjarenplan beschikken. Het doel van dit overleg zal het verzekeren van de continuïteit in de dienstverlening [zijn] in het werkgebied van de commissie waarvan het meerjarenplan niet onontvankelijk was. Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van de bepaling van artikel 10, § 2, 3^e lid om het werkingsgebied van het onontvankelijke jaarplan uit te breiden”.

Met betrekking tot de gevolgen van een niet-goedkeuring van het meerjarenplan verklaarde de gemachtigde:

“Hier zal de Vlaamse administratie in eerste instantie in onderhandeling gaan met de indienende organisatie om het meerjarenplan aan te passen zodat het goedgekeurd kan worden. Indien dit niet of niet tijdig gerealiseerd kan worden, zal de administratie ook hier in overleg treden met naburige commissies die wel over een goedgekeurd meerjarenplan beschikken. Het doel van dit overleg zal het verzekeren van de continuïteit in de dienstverlening [zijn] in het werkgebied van de commissie waarvan het meerjarenplan niet werd goedgekeurd. Deze handelswijze is gelijklopend aan die bij andere sectoren (het algemeen welzijnswerk, samenlevingsopbouw)”.

7.2. De door de gemachtigde voorgestelde oplossingen zijn niet uitdrukkelijk opgenomen in het ontwerpbesluit. Omwille van de rechtszekerheid zou dit nochtans moeten gebeuren. Daarbij moet evenwel ook rekening gehouden worden met het volgende.

De voorgestelde oplossingen komen erop neer dat de rechtsonderhorigen van het ene gerechtelijk arrondissement aangewezen zijn op juridische eerstelijnsbijstand verleend door een commissie van een ander gerechtelijk arrondissement (samengesteld uit vertegenwoordigers van een ander werkgebied). Deze commissie zal minder vertrouwd zijn met de specifieke problemen van het desbetreffende gerechtelijke arrondissement en zal al zeker geen vertegenwoordigers bevatten van het desbetreffende werkgebied. Dit is in strijd met de letter en de geest van het decreet van 26 april 2019: zo vereist artikel 27, § 3, van het decreet dat de commissie die eerstelijnsbijstand verleent “minstens” is samengesteld uit vertegenwoordigers van

het werkgebied van de commissie. Noch artikel 27, § 3, tweede lid¹⁰, noch artikel 39, §§ 2 en 3¹¹, kunnen de rechtsgrond bieden voor de door de gemachtigde voorgestelde regeling. Er dient bijgevolg in een oplossing te worden voorzien die garandeert dat bij de niet-ontvankelijkheid of niet-goedkeuring van het meerjarenplan de juridische eerstelijnsbijstand alsnog verleend wordt door vertegenwoordigers van het eigen werkgebied.

Artikel 13

8. Artikel 13, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister “in overleg” met de commissies een gelijke vergoeding van de advocaten door de commissies bepaalt. Wellicht bedoelen de stellers van het ontwerp “na overleg”, zodat beter deze terminologie wordt gebruikt.

Artikel 23

9. Artikel 23 van het ontwerp brengt een wijziging aan in het besluit van 13 januari 2006 ‘betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’. Het volledige opschrift van dit besluit moet worden vermeld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Het beroep doen op een aangrenzende commissie, vormt geen “afwijking” van de minimale samenstelling, maar wel een afwijking van de principiële regel van artikel 27, § 1, van het decreet van 26 april 2019.

¹¹ De bevoegdheid om het werkgebied van de commissies af te bakenen laat niet toe af te wijken van artikel 27, § 1, van het decreet van 26 april 2019 dat vereist dat er per gerechtelijk arrondissement één commissie moet zijn.