

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

7 januari 1999

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Patricia Ceysens c.s. –

houdende scheidings- of omgangsbegeleiding en scheidingsbemiddeling

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

1140 (1998-1999)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Motie advies Raad van State

RAAD VAN STATE

L. 28.615/3

Brussel, 7 januari 1999

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 18 december 1998 (ref. : dec/decs/dma/981217.001), heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende scheidings- of omgangsbegeleiding en scheidingsbemiddeling.

Met bijzondere hoogachting,

W. DEROOVER,
Kamervoorzitter.

De Heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

KONINKRIJK BELGIE
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 december 1998 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende scheidings- of omgangsbegeleiding en scheidingsbemiddeling" (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1140-1), heeft op 29 december 1998 het volgende advies gegeven :

L. 28.615/3

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt voor het spoedeisend karakter de volgende motivering gegeven :

- "- overwegende dat twee voorstellen van decreet betreffende scheidingsbemiddeling in het Vlaams Parlement werden ingediend;
- overwegende dat op basis van deze voorstellen een algemene bespreking en een hoorzitting (hebben) plaatsgevonden in de Commissie voor Welzijn, Gezin en Gezondheid van het Vlaams Parlement;
- overwegende dat een stemming over de voorstellen van decreet tijdens deze legislatuur nog wenselijk is".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt in hoofdzaak de scheidings- of omgangsbegeleiding te regelen.

Volgens het voorstel wordt onder scheidings- of omgangsbegeleiding verstaan : "activiteiten die ertoe strekken partners, al dan niet gehuwd, bij het uit elkaar gaan te begeleiden met het verwerken van hun emotionele problemen en dan heel in het bijzonder bij het verder vorm geven aan hun relatie ten aanzien van de kinderen" (artikel 2, 1°).

Wie scheidings- of omgangsbegeleiding aanbiedt, moet door de Vlaamse regering erkend zijn (artikel 4). Het voorstel bepaalt de voorwaarden waaraan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon moet voldoen om erkend te worden respectievelijk als scheidings- of omgangsbegeleider of als scheidings- of omgangsbegeleidingsorganisatie (artikel 5).

Het voorstel voorziet in de oprichting van een kwaliteitscommissie. Die commissie heeft, naast een adviserende bevoegdheid, ook de bevoegdheid om klachten te behandelen (artikel 6, § 1).

Personen die scheidings- of omgangsbegeleiding aanbieden zonder in het bezit te zijn van een erkenning, of die hun medewerking verlenen aan een begeleider die niet in het bezit is van een erkenning, zijn strafbaar (artikel 7, 1° en 2°).

2. Het voorstel wijdt ook een aantal bepalingen aan de scheidingsbemiddeling.

Onder scheidingsbemiddeling wordt verstaan : "activiteiten die ertoe strekken een schriftelijke overeenkomst op te stellen die de gevolgen van de scheiding vastlegt waarbij een zo rechtvaardig mogelijke vereffening-verdeling plaatsvindt die de levensmogelijkheden van alle partijen zoveel mogelijk bevordert" (artikel 2, 4°).

Personen die scheidingsbemiddeling aanbieden zonder een samenwerkingsakkoord met een notaris of een advocaat te kunnen voorleggen, zijn strafbaar (artikel 7, 3°).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. Volgens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen, wat de bijstand aan personen betreft, o.m. bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met uitzondering van een aantal hier niet terzake doende aangelegenheden.

1.1. Het beleid inzake maatschappelijk welzijn is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan personen die in een zekere nood verkeren of op het vermijden dat zulke noodsituaties ontstaan. Als een situatie voorhanden is welke een regelend optreden vanwege de overheid kan verantwoorden, zijn de gemeenschappen bevoegd, zonder dat nagegaan moet worden of de begunstigden van de regeling

behoren tot één van de specifieke categorieën opgesomd in de overige bepalingen van artikel 5, § 1, II (1).

Het organiseren van de hulp aan partners die uit elkaar gaan kan beschouwd worden als een vorm van bijstand aan personen die, gelet op de situatie zelf van de scheiding, in een zekere nood verkeren. In beginsel kadert zulke regeling dan ook in het beleid inzake maatschappelijk welzijn, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

1.2. Voorzover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Met uitzondering van de aangelegenheden die uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet, heeft de bijzondere wetgever het beleid inzake maatschappelijk welzijn in zijn geheel aan de gemeenschappen overgedragen.

1.2.1. Op grond van die bevoegdheid kan de Vlaamse Gemeenschap de scheidings- of omgangsbegeleiding regelen.

1.2.2. Wat de scheidingsbemiddeling betreft, moet vastgesteld worden dat het gaat om een activiteit die te maken heeft met de juridische bijstand. Het beleid met betrekking tot de juridische bijstand is een aangelegenheid die

(1) Zie het advies L. 25.285/8 van 12 november 1996 over het voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 23 juni 1998 houdende bijkomende bijstand aan personen die in een bestaansonzekere toestand verkeren ten gevolge van oorlogsomstandigheden, repressie en epuratie, Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 298-2, p. 9.

weliswaar tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort, maar het is toch geen zuiver federale aangelegenheid gebleven. Dit beleid kan immers specifieke aspecten vertonen.

De federale overheid is bevoegd om de basisnormen terzake uit te vaardigen, d.w.z. de normen die gemeen zijn aan alle vormen van juridische bijstand. Haar bevoegdheid is dus niet beperkt tot de juridische bijstand in domeinen die tot de federale bevoegdheid behoren (1). De gemeenschappen zijn hunnerzijds bevoegd om de specifieke aspecten van de juridische bijstand te regelen, welke eigen zijn aan een materie die tot hun bevoegdheid behoort (2). Zij kunnen aldus de federale basisnormen aanpassen en aanvullen, zonder die normen te mogen aantasten (3).

Te dezen beoogt het voorstel de scheidingsbemiddeling niet op zich te regelen, maar enkel in zoverre het gaat om een activiteit die ook door een scheidings- of

-
- (1) Aldus is de federale wetgever bevoegd om een algemeen systeem van rechtshulp op te zetten. Zie het advies L. 27.369/VR van 10 februari 1998 over amendementen op een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 549/7, p. 6.
 - (2) Rdpl. Arbitragehof, 15 oktober 1992, nr. 64/92, overw. 3.B.2; Arbitragehof, 21 december 1995, nr. 86/95, overw. B.2.
 - (3) Rdpl. Arbitragehof, 15 oktober 1987, nr. 40, overw. 2.B.2; Arbitragehof, 29 oktober 1987, nr. 41, overw. 2.B.3; Arbitragehof, 10 maart 1988, nr. 49, overw. 2.B.2; Arbitragehof, 9 november 1988, nr. 67, overw. 9.B.

omgangsbegeleider wordt uitgeoefend (1). Aldus regelt het een aspect van de juridische bijstand in het specifieke kader van de bijstand aan scheidende personen, d.w.z. in een materie waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.

Ook in zoverre het voorstel de scheidingsbemiddeling regelt, behoort het derhalve tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Om tot die conclusie te komen, moet geen beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet.

2. In zoverre het voorstel erkenningsvoorwaarden vaststelt waaraan scheidings- of omgangsbegeleiders of -begeleidingsorganisaties moeten voldoen, en in zoverre het voorwaarden oplegt aan scheidingsbemiddelaars, rijst de vraag of het geen vestigingsvoorwaarden beoogt vast te stellen, waardoor het een domein zou betreden dat bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet aan de federale overheid is voorbehouden.

De bij voornoemde wetsbepaling aan de federale overheid toegewezen bevoegdheid omvat o.m. de bevoegdheid om regels vast te stellen inzake de toegang tot bepaalde

(1) Volgens de tekst van het voorstel wordt weliswaar een bepaalde voorwaarde opgelegd aan "eenieder" die scheidingsbemiddeling aanbiedt (artikel 7, 3°), doch uit de toelichting blijkt dat het niet de bedoeling is om enige verplichting of verbod op te leggen aan bijvoorbeeld advocaten of notarissen, en dat de voorwaarde integendeel enkel geldt voor scheidings- of omgangsbegeleiders (p. 7).

beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen voor te schrijven i.v.m. de uitoefening van sommige beroepen, en om beroepstitels te beschermen (1).

De bepalingen van het voorstel i.v.m. de erkenning van scheidings- of omgangsbegeleiders en i.v.m. de voorwaarden voor het aanbieden van scheidingsbemiddeling bevatten echter geen vestigingsvoorwaarden i.v.m. een bepaald beroep. De erkenningsregeling wordt blijkbaar ingevoerd om de scheidings- of omgangsbegeleiders en de scheidingsbemiddelaars op een effectieve manier te onderwerpen aan de bepalingen van het voorstel die een bepaalde bijstand aan personen trachten te regelen. Bevoegd om de scheidings- of omgangsbegeleiding en de scheidingsbemiddeling te regelen, is de Vlaamse Gemeenschap ook bevoegd om de personen die dergelijke activiteiten uitoefenen, aan een erkenning te onderwerpen en de voorwaarden ervan te bepalen (2).

Op dit punt lijkt het voorstel dus binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te blijven.

(1) Zie, o.m., Arbitragehof, 3 december 1998, nr. 120/98, overw. B.1.3.

(2) Vgl. Arbitragehof, 9 juli 1992, nr. 55/92, overw. 5.B.12.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

1. Volgens 2° is een scheidings- of omgangsbegeleider een natuurlijke persoon die niet als zodanig erkend is; allicht is precies het omgekeerde bedoeld, namelijk een persoon die o.m. juist wèl erkend is.

In dat geval kan de vermelding van de erkenning beter weggelaten worden. Het vereiste van de erkenning wordt precies in artikel 4 gesteld.

Dezelfde opmerking geldt voor 3°.

2. De in 5° en 6° gedefinieerde termen ("scheidingsbemiddelaar", "scheidingsbemiddelingsorganisatie") komen verder in het voorstel niet meer voor. In artikel 7, 3°, is wel sprake van "scheidingsbemiddeling".

Artikel 4

Het zou nuttig zijn aan de Vlaamse regering de opdracht te geven om de erkenningsprocedure te regelen.

Artikel 5

Gelet op de definitie vervat in artikel 2, 3°, vervange men in de inleidende zin de woorden "desgevallend organisatie" telkens door "of -begeleidingsorganisatie".

Artikel 6

1. De twee paragrafen van dit artikel kunnen beter omgevormd worden tot afzonderlijke artikelen.

2. In paragraaf 1, tweede lid, a), vervange men de woorden "begeleider of begeleidingsorganisatie" door "scheidings- of omgangsbegeleider of -begeleidingsorganisatie".

Artikel 7

Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, heeft de bepaling sub 3° op het eerste gezicht een breder toepassingsgebied dan door de indieners is beoogd (opmerking 1.2.2 i.v.m. de bevoegdheid). De tekst zou de bedoeling van de indieners beter moeten weergeven.

Het verdient overigens aanbeveling de verplichting die impliciet uit 3° blijkt, te expliciteren in een afzonderlijk artikel. De verplichting zou daarin op een positieve manier omschreven moeten worden.

De Raad van State meent ten slotte de aandacht van het Vlaams Parlement te moeten vestigen op het feit dat de voorgestelde bepaling het uitoefenen van activiteiten van scheidingsbemiddeling volledig doet afhangen van de mogelijkheid (1) en de bereidheid van notarissen of advocaten om een samenwerkingsakkoord te sluiten.

De decreetgever zal moeten uitmaken of een dergelijke regeling opportuun is.

(1) Het is niet duidelijk in hoeverre de deontologie van notarissen en advocaten het sluiten van dergelijke akkoorden toestaat.

L. 28.615/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	J. SMETS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER