

Wijzigingen in de regeling van de juridische tweedelijnsbijstand

De toegang tot de pro deo advocaat wordt verkleind door een onlogische interpretatie van de notie onvermogen “behoudens tegenbewijs”.

Ivo Flachet^a
Jo Dereymaeker^b

^a Advocaat, Balie Brussel
^b Advocaat, Balie Antwerpen

1. Inleiding : de categorieën van rechtsonderhorigen in het KB 2003

Op 1 september 2012 werden een aantal wijzigingen van kracht die door de Orde van Vlaamse Balies (OVB) werden opgenomen in het “Vademecum Juridische Bijstand”. Dat Vademecum¹ wordt door de OVB opgesteld en geeft richtlijnen aan advocaten over wie recht heeft op een pro deo advocaat en hoe de aanstelling van die advocaat verloopt. Het is de concrete uitwerking van de regelgeving rond de kosteloze juridische tweedelijnsbijstand zoals uitgewerkt in de artikelen 508/1 tot en met 508/24 van het Gerechtelijk Wetboek en in het Koninklijk Besluit tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand van 18 december 2003 (Verder genoemd het KB 2003).

Sinds 1 september 2012 moeten de Nederlandstalige advocaten in België ook een nieuw formulier laten invullen door de rechtszoekende en dit aan het Bureau voor Juridische Bijstand (BJB) overmaken. In deze bijdrage wordt ingegaan op de wijzigingen die op die datum van kracht werden. Het KB 2003 regelt de verschillende categorieën van rechtsonderhorigen die recht hebben op de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand. Artikel 1 § 1, 1° en 2° van het KB 2003 omvatten de categorie van personen die omwille van hun laag inkomen recht hebben op rechtsbijstand. Voor hen verandert er

niets. Enkel de grensbedragen werden aangepast in het kader van de index.

De punten 3° tot en met 8° bevatten de zogenaamde “gelijkgestelde categorie”. Het gaat hier over de leefloontrekker, degene die een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een vervangingsinkomen voor gehandicapten geniet, de persoon die een kind ten laste heeft dat gewaarborgde kinderbijslag geniet, de huurder van een sociale woning² en de minderjarige. In de zelfde punten wordt telkens bepaald welke bewijsstukken dienen te worden voorgelegd.

Bij Koninklijk besluit van 31 augustus 2011 werd het KB 2003 gewijzigd. De punten 9°, 10° en 11° werden uit artikel 1 § 1 gelicht en ondergebracht onder § 2. Deze paragraaf bepaalt wat men noemt de “gelijkgestelde categorie behoudens tegenbewijs”.

Artikel 1 § 2 van het KB 2003 bepaalt :

- “Wordt, behoudens tegenbewijs, beschouwd als een persoon wiens inkomsten onvoldoende zijn :*
- 1° de gedetineerde*
- 2° de beklaagde bedoeld in de artikelen 216quinquies tot 216septies van het Wetboek van strafvordering*
- 3° de geesteszieke die het voorwerp heeft uitmaakt van een maatregel voorzien in de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke*
- 4° de vreemdeling, voor wat betreft de indiening van het verzoek tot machtiging van verblijf, of van een administratief of rechterlijk beroep tegen een beslissing die genomen werd met toepassing van de wetten betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, op voorlegging van bewijsstukken*
- 5° de asielaanvrager of de persoon die een aanvraag indient van het statuut van ontheemde, op voorlegging van bewijsstukken*
- 6° de persoon tijdens de procedure van collectieve schuldenregeling, op voorlegging van de beschik-*

¹ Dit Vademecum wordt aan Nederlandstalige kant niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Aan Franstalige kant wel.

² Het gaat over een persoon die in het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een huur betaalt die overeenkomt met de helft van de basishuurprijs of die in het Waals Gewest een minimumhuur betaalt, op voorlegging van de laatste huurberekeningsfiche.

king van toelaatbaarheid, bedoeld in artikel 1675/6 van het Gerechtelijk Wetboek, alsmede de persoon belast met overmatige schulden op voorlegging van een verklaring van hem waaruit blijkt dat de toekenning van de rechtsbijstand of van de juridische tweedelijnsbijstand aangevraagd wordt met het oog op de inleiding van een procedure van collectieve schuldenregeling”

Hoewel deze wijziging aan het KB 2003 reeds dateert van 31 augustus 2011 heeft het tot 1 september 2012 geduurd tot er standpunt werd ingenomen door de OVB over wat deze wijziging van categorie van de rechtsonderhorigen concreet tot gevolg zou hebben.

2. Nieuw aanvraagformulier voor kosteloze tweedelijnsbijstand legt extra voorwaarden op

Sinds 1 september 2012 zijn er dus nieuwe richtlijnen van de OVB van toepassing³. Deze zijn opgenomen in het nieuw Vademecum en blijken deels ook uit het formulier dat sinds die datum door de rechtsonderhorigen ingevuld dient te worden. In het te ondertekenen formulier staat het volgende :

“Gelijkgestelde categorieën behoudens tegenbewijs :

- ...
- *Vreemdeling – regularisatie – uitwijzing*
- *Asielaanvrager – ontheemde*
(voor beide categorieën: attestering inkomstsituatie van alle meerderjarige gezinsleden van het verblijfsadres, eventueel te verduidelijken/te attesteren door OCMW)
- *Schuldenaar, toegelaten tot CSR (attest schuldbemiddelaar: zie hoger + eventuele andere stavingsstukken met betrekking tot de gezinssituatie van de overige gezinsleden)*
Voor gedetineerden en aanstellingen in het kader van wet geesteszieken; ook de inkomstsituatie voor en tijdens detentie en opname aanduiden.

Voor gedetineerden geldt het vermoeden van onvermogen enkel voor prestaties van advocaten tot en met de eerste raadkamer. Latere prestaties van advocaten vereisen stavingsstukken over inkomen en gezinssamenstelling. Indien deze stukken niet binnen de 15 dagen vanaf de

eerste consultatie worden overgemaakt aan de tussengekomen advocaat, zal de Belgische Staat alle kosten van ondergetekende kunnen terugvorderen”.

Het Vademecum stelt hierover in het punt 52 op pagina 19 :

“(52) Het vermoeden kan worden weerlegd in voornoemde zes gevallen – punten (46) t.e.m. (51) Het BJB kan evenwel pas nadat het een advocaat heeft aangesteld aan deze laatste vragen om zijn cliënt uit te nodigen de bewijsstukken in verband met zijn situatie of inkomsten voor te leggen; het behoud van het recht op kosteloosheid zal dan volgens de gebruikelijke criteria beoordeeld worden (inkomen en sociale situatie). In voorkomend geval zal de advocaat een gemotiveerd verzoek neerleggen tot ontheffing van zijn opdracht”.

Wat opvalt is dat de voorwaarden die opgelegd worden in het formulier, niet blijken uit het Vademecum. In welke mate deze voortkomen uit een beslissing van de OVB is dan ook onduidelijk. Er stellen zich enkele fundamentele vragen.

3. De betekenis van “behoudens tegenbewijs” in de gelijkgestelde categorie

De rechtsonderhorigen die vallen onder de beschrijvingen “vreemdeling – regularisatie – uitwijzing”, “asielaanvrager – ontheemde” en “schuldenaar in de Collectieve Schuldenregeling” werden dus onder de categorie “gelijkgestelde categorie behoudens tegenbewijs” ondergebracht.

Er lijkt discussie te zijn over wat die categorie inhoudt.

Uit het nieuw in te vullen formulier blijkt dat deze asielaanvragers, ontheemden en mensen in schuldbemiddeling bij elke aanvraag in elk geval attesten moeten voorleggen van hun inkomstsituatie. Ook van vreemdelingen in een regularisatieprocedure of na een uitwijksbevel worden in de praktijk blijikbaar steevast stukken gevraagd over hun inkomen en gezinssituatie⁴.

Het is twijfelachtig of dit volgt uit het feit dat deze groepen van “categorie” veranderden.

⁴ Uit het nieuw formulier is niet duidelijk op te maken of deze categorie daartoe verplicht is, dan wel of de stukken enkel gevraagd worden van de vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd of ontheemd zijn. In de praktijk worden de bewijzen echter wel gevraagd.

³ Zie Orde Express van 30 augustus 2012 en de website van de OVB

De notie “behoudens tegenbewijs” betekent dat voor deze groepen een vermoeden van onvermogen geldt tenzij de overheid (het BJB) of de aangestelde advocaat ernstige aanwijzingen heeft dat de persoon die een pro deo advocaat zoekt wél voldoende middelen van bestaan heeft om zijn advocaat te betalen. Het vermoeden van onvermogen “tenzij tegenbewijs” houdt in dat de bewijslast van het tegendeel ligt bij de overheid of eventueel de advocaat die niet pro deo wenst op te treden. Zijn er geen ernstige aanwijzingen van vermogen, dan heeft de persoon in kwestie recht op een pro deo advocaat.

De interpretatie die door het nieuwe formulier nu opgelegd wordt, legt het bewijs volledig bij de rechtszoekende. De voorwaarden vervat in het nieuw formulier veranderen de inhoud van het begrip “onvermogen behoudens tegenbewijs”. Dat kan niet het gevolg zijn van het veranderen van categorie. Deze nieuwe interpretatie vindt geen steun in het KB 2003. Het is onduidelijk hoe het nieuw formulier tot stand is gekomen.

Voor gedetineerden, die reeds lang in de categorie “onvermogen behoudens tegenbewijs” zitten, werd er nooit een bewijs van inkomen gevraagd. Zij moesten niet bewijzen dat ze onvermogen waren. Voor hen volstond steeds een attest van gevangenschap om recht te hebben op een pro deo advocaat.

Het hoger geciteerd punt 52 van het Vademecum kan op twee wijzen uitgelegd worden.

Enerzijds staat er dat het BJB de inkomensstukken kan vragen. Het is geen verplichting voor het BJB om deze op te vragen. Doet het BJB dat, dan zou de advocaat verplicht zijn de gebruikelijke documenten voor te leggen. Als dat niet lukt dan zou hij zijn ontheffing moeten vragen. In de geest van de notie “behoudens tegenbewijs” zou dit enkel kunnen gevraagd worden wanneer er een vermoeden van vermogen is.

Anderzijds blijkt uit het nieuw formulier dat bewijzen over het inkomen sowieso moeten worden overgemaakt. Dat zou neerkomen op het uithollen van de notie “behoudens tegenbewijs”. De nieuwe richtlijnen van het BJB onderwerpen in feite die groepen aan dezelfde criteria als de eerste categorie. Dit heeft ernstige gevolgen omdat de bewijslast wordt omgedraaid.

In het nieuw formulier geldt voor de gedetineerden “het vermoeden van onvermogen enkel voor

prestaties van advocaten tot en met de eerste raadkamer”. Het is de vraag op welke juridische basis dit steunt. Het KB 2003 voorziet helemaal niet in een dergelijke termijn en spreekt enkel over “de gedetineerde”. Er wordt thans een bijkomende voorwaarde gesteld die tegen het KB 2003 ingaat.

4. De feitelijke toepassing van de nieuwe formele vereisten : afbouw van het recht op een pro deo advocaat

Wat op het eerste zich enkel een administratieve wijziging lijkt, namelijk het invullen van een extra document, blijkt naast extra papierwerk ook de toegang tot een pro deo advocaat sterk te beperken voor hele categorieën rechtsonderhorigen.

4.1. Wat betreft gedetineerden en geesteszieken

Dat gedetineerden worden vermoed onvermogen te zijn, bestond al langer. Maar nu blijft dit slechts zo tot de eerste raadkamer. Nadien moeten er bewijzen van inkomen van vóór en tijdens de detentie voorgelegd worden, alsmede een attest van gezinssamenstelling.

Dit criterium lijkt in strijd met bovenvermeld principe van “vermoeden behoudens tegenbewijs”. Bovendien zijn ze praktisch zeer moeilijk uitvoerbaar. Hoe moet een gedetineerde zonder hulp van buiten de gevangenis die documenten bekomen? Hoe moet een gedetineerde zonder wettig verblijf aan die stukken geraken?

“Indien deze stukken niet binnen de 15 dagen vanaf de eerste consultatie worden overgemaakt aan de tussengekomen advocaat, zal de Belgische Staat alle kosten van ondergetekende (de rechtsonderhorige, n.v.d.a.) kunnen terugvorderen”, stelt het aanvraagformulier. Ook deze nieuwe voorwaarde kan niet worden teruggevonden in het Vademecum, noch in het KB 2003. Afgezien van de wettelijkheid kan men zich afvragen of iemand die niet tijdig aan de juiste stukken kan geraken, daarom niet meer onvermogen zou zijn.

Het concreet gevolg kan zijn dat veel gedetineerden geen pro deo advocaat meer krijgen, ook al hebben ze effectief te weinig inkomen om beroep te kunnen doen op een te betalen raadsman. Een ander gevolg kan zijn dat veel advocaten niet meer zeker zijn van hun pro deo aanstelling en hun prestaties zullen uitstellen tot de aanstelling in orde is. In strafzaken zijn de eerste weken dikwijls essentieel.

Het valt dan ook te vrezen dat deze nieuwe richtlijnen een zeer ernstige schending tot gevolg zullen hebben van het principe dat elkeen recht heeft op bijstand van een advocaat. Nochtans een fundamenteel recht dat ook in internationale verdragen gewaarborgd is.

Voor geesteszieken zullen dezelfde problemen zich stellen. Zo mogelijk is het voor hen nog moeilijker om aan de administratieve vereisten te voldoen. De nieuwe voorwaarden lijken de toegang tot het recht voor de zwakste groepen van de samenleving te beperken. Ongetwijfeld zal een rechtbank zich moeten uitspreken over de wettelijkheid hiervan.

4.2. Wat betreft de rechtsonderhorigen in vreemdelingszaken

Zoals eerder vermeld wordt er in regularisatiezaken en uitwijzingszaken een bewijs gevraagd van inkomen en gezinssituatie. Los van voormelde principiële bezwaren is het echter voor deze categorie dikwijls onmogelijk om de gevraagde documenten voor te leggen.

Het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk om het inkomen te bewijzen van een persoon die illegaal in het land verblijft. Hij is niet ingeschreven in het vreemdelingenregister, kan niet legaal tewerkgesteld worden en heeft evenmin hij recht op een uitkering. Vaak ontvangen zij via instanties als het Leger des Heils voedseldonaties.

Personen die een uitwijzingsbevel gekregen hebben of een regularisatie aanvragen mogen per definitie niet werken en kunnen in de meerderheid van de gevallen niet terug vallen op sociale diensten. Dat maakt van hen de meest kwetsbare groep in onze samenleving. Voor hen gelden bovendien de meest stringente beroepstermijnen in de administratieve procedures. De nu opgelegde maatregelen maken het bekomen van een pro deo advocaat voor hen in de praktijk zeer moeilijk. Dikwijls vinden zij vrij laat de weg naar het BJB en is een dringende tussenkomst noodzakelijk. Ook voor advocaten is het uiterst onpraktisch om niet te weten of de aanstelling in orde zal zijn en toch geconfronteerd te worden met een korte beroepstermijn.

De nieuwe maatregelen kunnen ernstige gevolgen hebben voor één van de laatste rechten die de mensen zonder verblijfsvergunning nog hebben, met name de professionele bijstand van een raadsman. Voor asielzoekers zijn de criteria eveneens vrij

zinloos. De meeste asielzoekers verblijven tegenwoordig in opvangcentra, zonder financiële steun. De asielzoeker die het geluk zou hebben om bij familie of kennissen terecht te kunnen (en dus een mindere last is voor Fedasil of het OCMW) zou gestraft worden omdat hij geen automatisch recht meer heeft op een pro deo advocaat. Men kan zich immers de vraag stellen of verre familie of vrienden, die uit humanitaire overwegingen een extra persoon ten laste nemen, ook sowieso de kosten van een advocaat willen betalen? De categorie "behoudens tegenbewijs" zou enkel van toepassing zijn op de enkele vluchteling die na 6 maanden (want eerder mag hij niet werken) een loon verdient dat hoger zou zijn dan de inkomensgrenzen. Maar dat lijkt een uitzondering te zijn.

4.3. Wat betreft rechtsonderhorigen in Collectieve Schuldenregeling (CSR)

Schuldenaars in de CSR dienen vanaf 1 september een attest van de schuldbemiddelaar voor te leggen met daarop het exacte bedrag van het maandelijks leefgeld, alsmede de exacte bedragen van de vaste maandelijks kosten die door de schuldbemiddelaar rechtstreeks worden betaald bovenop het leefgeld.

Deze mensen zitten per definitie in een prangende financiële situatie. De schuldbemiddelaar zal immers enkel een beperkt leefgeld uitkeren, omdat hij zo snel mogelijk de schulden dient af te betalen. In het uitzonderlijke geval dat de bemiddelaar in samenspraak met de arbeidsrechter een hoger bedrag uitkeert aan een persoon dan de inkomensgrenzen voor een pro deo advocaat, zijn daar meestal zeer goede redenen voor. Concreet zal de regeling tot gevolg hebben dat de afbetalingsplannen moeten gewijzigd worden omdat de bemiddelaar juist geen rekening hield met de kosten voor een advocaat.

De verstrenging zoals nu voorzien valt moeilijk te begrijpen. In concreto zullen mensen die echt dringend nood hebben aan hulp nog meer achter het net vissen omdat de nodige documenten niet tijdig toekomen of de bemiddelaars geen tijd vinden om de juiste documenten op te maken. De welwillende advocaat zal toch beginnen aan het werk en riskeert later geen vergoeding te krijgen. Het werken als pro deo advocaat wordt nog maar eens minder aantrekkelijk gemaakt.

5. Terug naar de oude administratieve rompslomp?

Het is opvallend dat er met het nieuwe formulier teruggekeerd wordt naar de papieren administratie. Het invoeren van gegevens via de speciale website was een grote vooruitgang. Toch wordt er nu gevraagd om de gegevens die reeds zijn ingegeven in de computer met de hand op papier te schrijven en deze dan in te scannen. Onze Frans-talige confraters hoeven niet meer jaloers te zijn op ons, met deze administratieve achteruitgang. Tot slot vermeldt het nieuw formulier ook dat er inkomensstukken moeten gevoegd worden van de laatste drie maanden. Ook hier kan men zich afvragen van waar deze bijkomende en meestal overbodige voorwaarde komt.

6. Besluit

Men kan zich ernstige vragen stellen bij de wettelijkheid van de nieuwe administratieve vereisten zoals deze worden opgelegd in het nieuwe Vademecum en het invulformulier. Ook de feitelijke

omkering van de bewijslast van onvermogen naar de besproken groepen lijkt in strijd te zijn met het KB 2003.

Waarschijnlijk zullen deze nieuwe criteria vooral de zwakste groepen in onze samenleving raken. Hoewel de OVB doorgaans transparant werkt, goed communiceert over te verwachten veranderingen en ruimte laat voor debat, werden de besproken wijzigingen haast ongemerkt ingevoerd.

Te verwachten valt dat deze nieuwe criteria en het invulformulier op heel wat kritiek zullen onthaald worden, niet in het minst omdat het fundamenteel recht op verdediging en de toegang tot het recht in het gedrang kan komen.

Referenties

- Koninklijk Besluit tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand van 18 december 2003.
- Koninklijk besluit van 31 augustus 2011.

JEUGDRECHT EN JEUGDHULP / JUVENILE JUSTICE AND YOUTH CARE

Bespreking proefschrift

Small numbers, big problems.

Het levensverhaal en (jeugd)delinquente traject van vrouwelijke gedetineerden.¹

An Nuytiens^a

^a Postdoctoraal wetenschappelijk medewerkster, onderzoeksgroep Crime & Society, Vakgroep Criminologie, Faculteit Recht en Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: An. Nuytiens@vub.ac.be).

Situering en probleemstelling

Hoewel het onderzoeksdomein over meisjes- en vrouwencriminaliteit de voorbije decennia een sterke impuls kreeg, is het nog steeds niet uitgegroeid tot één van de hoofdthema's binnen de criminologische wereld (BACHELOR, 2005). Daarboven stellen we vast dat het merendeel van desbetreffend onderzoek uitgevoerd wordt in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk. Ook in Nederland is er de laatste jaren een sterke

toename van onderzoek naar dit thema. In België daarentegen werd tot op heden bitter weinig onderzoek verricht naar meisjes- en vrouwencriminaliteit.

De kiemen voor dit doctoraatsonderzoek werden gelegd tijdens eerdere onderzoeken inzake trajecten van uit handen gegeven jeugddelinquenten (NUYTIENS *et al.*, 2005; 2006). De weinige meisjes in de onderzoekspopulatie vielen niet alleen op qua aantal, ze sprongen er ook in de kwalitatieve analyse uit, o.a. omdat zij een verschillend jeugdbeschermingstraject volgden dan hun mannelijke tegenhangers. Teneinde trajecten van vrouwelijke ernstige en persistente jeugddelinquenten nader te onderzoeken, leek het interessant om het traject van een groep delinquente meisjes van kindertijd tot volwassenheid in kaart te brengen. Het initiële plan was om een cohorte delinquente meisjes op te volgen, en deze (ondertussen volwassenen) meisjes te interviewen. Dit bleek vanuit tijds- en budgetbeperkingen niet haalbaar. Bovendien leek het in de privésfeer contacteren van vrouwen die tijdens hun jeugd in aanraking kwamen met de jeugdbescherming ons vanuit

¹ Promotor: Prof. Dr. Jenneke CHRISTIAENS en co-promotor: Prof. Dr. C. ELIAERTS.