

ADVIES Nr. 1.549

Zitting van donderdag 9 maart 2006

Wetsontwerp sociaal strafrecht

x x x

2.136-1

ADVIES Nr. 1.549

Onderwerp : Wetsontwerp sociaal strafrecht

Tijdens de buitengewone ministerraad van 30 en 31 maart 2004 heeft de regering, op voorstel van de minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX, de toenmalig minister van Werk, de heer F. VANDENBROUCKE, de minister van Sociale Zaken, de heer R. DEMOTTE, en de Staatssecretaris voor Welzijn, mevrouw K. VAN BREMPT, een voorontwerp van wet goedgekeurd tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht (Parl. St., Kamer, doc. 1610/001 van 15 februari 2005).

Op de bureauvergadering van 16 juni 2005 besliste de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging het wetsontwerp in bespreking te nemen, en meer in het bijzonder de uitbreiding van het vorderingsrecht van het arbeidsauditoraat voor de arbeidsgerechten, gezien de impact die dit kan hebben op de rol van de sociale partners.

De bespreking werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 9 maart 2006 volgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Retroacta

- Na de ministerraad van Gembloux van 17 januari 2004 stelt de regering dat zij de strijd tegen de sociale fraude hoog op de politieke agenda heeft geplaatst. De regering geeft aan te willen investeren in een betere voorkoming, een scherpere controle en een efficiëntere sanctionering. Om dit te bereiken beveelt de regering een intensievere communicatie over de bestaande reglementering aan, de versterking van de sociale inspectiediensten, de vereenvoudiging van de reglementering en de hervorming van het sociaal strafrecht.

Wat dit laatste betreft, wil de regering dat er een eenvormige regeling komt waarbij duidelijk is wanneer strafrechtelijk wordt opgetreden en in welke gevallen een burgerrechtelijke of administratieve afhandeling aangewezen is.

- De Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht, opgericht bij koninklijk besluit van 19 juli 2001, zou hierover rapport uitbrengen aan de terzake bevoegde ministers.
- In afwachting van de hervorming van het sociaal strafrecht, beslist de buitengewone ministerraad van 30 en 31 maart 2004, op voorstel van de Minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX, de toenmalig minister van Werk, de heer F. VANDENBROUCKE, de Minister van Sociale Zaken, de heer R. DEMOTTE, en de Staatssecretaris voor Welzijn, mevrouw K. VAN BREMPT, welke sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zullen worden. Het gaat om :
 - * het in het zwart tewerk stellen van minstens 5 personen;
 - * het tewerkstellen van minstens 3 buitenlandse werknemers zonder de nodige vergunningen;
 - * het uitbuiten van werknemers die het slachtoffer zijn van mensenhandel;

- * zware arbeidsongevallen en ziektes veroorzaakt door het niet naleven van de wetgeving voor welzijn op het werk; en
- * het verhinderen van sociale inspectie.

Op dezelfde ministerraad wordt tevens een voorontwerp van wet goedgekeurd tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht (Parl. St., Kamer, doc. 1610/001 van 15 februari 2005). Dit voorontwerp van wet is het resultaat van een eerste hervormingsvoorstel van de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht.

- Op zijn bureauvergadering van 16 juni 2005 beslist de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging het wetsontwerp te bespreken in zijn commissie Individuele Arbeidsverhoudingen. De Raad beslist zich meer in het bijzonder te buigen over de uitbreiding van het vorderingsrecht van het arbeidsauditoraat voor de arbeidsge rechten, gezien de impact die dit kan hebben op de rol van de sociale partners.

Bij die bespreking werd kennis genomen van het advies dat de Hoge Raad voor Justitie terzake heeft uitgebracht (Parl. St., Kamer, doc. 1610/002 van 29 maart 2005) en kon men beroep doen op de gewaardeerde medewerking van de beleidscel van de minister van Justitie, mevrouw L. ONKELINX.

B. Inhoud en draagwijdte van het wetsontwerp

1. De twee luiken van het wetsontwerp

Het wetsontwerp betreffende het sociaal strafrecht omvat twee luiken :

- 1) de oprichting van een gespecialiseerde correctionele kamer in de rechtbank van eerste aanleg en het Hof van Beroep, die uitsluitend kennis neemt van de inbreuken op het sociaal strafrecht; en
- 2) het toekennen van een bijzondere (burgerlijke) rechtsvordering aan het arbeidsauditoraat als alternatieve afhandelingswijze van misdrijven.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt dat de invoering van gespecialiseerde kamers bij de correctionele rechtbanken voor de behandeling van de inbreuken inzake sociaal strafrecht beoogt bij te dragen tot een grotere efficiëntie in de bestrijding van sociaalrechtelijke criminaliteit.

De Raad heeft echter beslist zich in eerste instantie te buigen over het tweede luik van het wetsontwerp. De essentie hiervan wordt geformuleerd in artikel 10 van het wetsontwerp dat ertoe strekt het volgende als artikel 138bis, § 2 van het gerechtelijk wetboek in te lassen :

"Voor zover de strafvordering of de vordering tot oplegging van een administratieve geldboete niet is ingesteld kan het arbeidsauditoraat ambtshalve bij de arbeidsrechtbank een rechtsvordering instellen inzake een inbreuk op wetten en verordeningen die strafrechtelijk of door middel van administratieve sancties worden beteugeld en die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerichten.

Het instellen van de rechtsvordering door het arbeidsauditoraat verhindert het instellen van een strafvordering of van een vordering tot oplegging van een administratieve geldboete met betrekking tot dezelfde feiten als die waarop de rechtsvordering betrekking heeft."

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt dat dit luik van het wetsontwerp "de uitbreiding van het recht van de arbeidsauditeur beoogt om ambtshalve op te treden in het sociaal recht, meer bepaald in die gevallen die het geheel van het personeel van de onderneming raken en die geen strafrechtelijke vervolging vereisen."

2. De onderliggende problematiek

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp wijst er op dat in België de meeste sociale wetten strafbepalingen bevatten, wat maakt dat het niet mogelijk is om in alle gevallen een (straf)vordering te overwegen en dat er net zoveel gevallen zijn waarbij de strafvordering niet opportuun is, omdat "de strafrechtelijke aard niet specifiek aanwezig is (of omdat) de werkgever geldige argumenten gebruikt die tegelijkertijd zijn standpunt rechtvaardigen en de afwezigheid van bedrog aantonen".

Volgens de memorie van toelichting vereisen deze laatste inbreuken dan ook geen strafsancties, maar zouden zij het voorwerp moeten kunnen zijn van een doeltreffende regularisering in het kader van een gerechtelijke procedure die de kenmerken vertoont van een tegensprekelijk debat. In dit geval is de arbeidsrechtbank dus de meest aangewezen rechtbank; in de huidige stand van de wetgeving moet de arbeidsauditeur die beslist om te dagvaarden dit evenwel doen voor de politie- of correctionele rechtbank. Om de arbeidsrechter toe te laten kennis te nemen van de vraag, moet elke betrokken werknemer individueel een dagvaarding uitvaardigen.

De voorgestelde nieuwe bepaling van het Gerechtelijk Wetboek strekt er dan ook toe om de arbeidsauditeur die beslist om te dagvaarden bij een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op wetten of verordeningen die tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren, de keuze te geven tussen het instellen van een strafvordering bij de correctionele rechtbank of een burgerlijke vordering bij de arbeidsrechtbank.

3. De positieve gevolgen van de voorgestelde wetswijziging

De memorie van toelichting wijst er op dat deze bepaling ook de depenalisering van het sociaal recht tot gevolg zal hebben : vanaf het ogenblik dat de arbeidsauditeur gekozen heeft voor de burgerlijke rechtsvordering zal het niet meer mogelijk zijn om een strafvordering in te stellen of een administratieve geldboete op te leggen.

Nog andere positieve gevolgen van de voorgestelde bepaling worden aangeduid.

Ten eerste wordt er gewezen op de tijdwinst die de keuze voor een burgerlijke vordering zou kunnen betekenen. Immers, daar de arbeidsgerechten minder overbelast zijn dan de correctionele gerechten, zal de beslissing van het sociaal gerecht normaal in een kortere tijdspanne genomen kunnen worden wat een snellere justitie en een betere dienstverlening toelaat.

Ten tweede wordt er van uitgegaan dat de nieuwe burgerlijke vordering doeltreffender zal zijn. De beslissing van de rechtbank zal gevolgen hebben voor het geheel van de werknemers van de onderneming terwijl thans, wanneer een werknemer zijn werkgever dagvaardt, enkel hij de voordelen trekt uit de beslissing tot regularisatie die hij bekomt. Bovendien kan, aangezien het gaat om een burgerlijke beslissing, de uitvoering er van door een dwangsom verzekerd worden.

Tenslotte wordt er op gewezen dat de burgerlijke bespreking zal plaatsvinden voor gespecialiseerde rechters.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennis genomen van het wetsontwerp, en in het bijzonder zijn artikel 10, waaraan hij een aantal technische beschouwingen wil wijden. Allereerst wil hij echter een aantal algemene opmerkingen maken bij de context waarin dit wetsontwerp tot stand is gekomen en de principes waarop het gebaseerd is.

A. Algemene beschouwingen

- De Raad wijst er op dat het wetsontwerp voortvloeit uit de bekommernis van de regering om de strijd tegen de sociale fraude hoog op de politieke agenda te plaatsen.

Hij deelt de bekommernis die aan de basis ligt van dit wetsontwerp. Hij is van oordeel dat sociale fraude moet aangepakt worden en erkent dat het sociaal strafrecht van groot belang is op het vlak van de afschrikking van werkgemers om regels van sociaal recht te overtreden.

Hij merkt op dat de twee luiken van het wetsontwerp zich op een verschillende wijze in deze bekommernis inschrijven : de invoering van gespecialiseerde kamers bij de correctionele rechtbanken beoogt bij te dragen tot een grotere efficiëntie in de bestraffing van sociale fraude, terwijl het toekennen van een bijzondere burgerlijke vordering aan de arbeidsauditeur voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht eerder de regularisering beoogt van inbreuken die geen strafrechtelijke vervolging vereisen.

Beide luiken dragen er echter toe bij het sociaal strafrecht efficiënter te maken. Het blijkt immers dat op dit ogenblik de meeste inbreuken op de sociale wetgeving in de praktijk niet strafrechtelijk vervolgd worden, maar gesanctioneerd worden met een administratieve geldboete.

- De Raad wil er eveneens op wijzen dat de regering heeft aangenomen dat de sociale fraude met uiteenlopende middelen moet worden aangepakt; naast betere controles en sanctionering werden op de ministerraad van Gembloux van 17 januari 2004 ook preventieve maatregelen in het vooruitzicht gesteld, zoals intensievere communicatie over de bestaande reglementering en haar vereenvoudiging.

Hij is van oordeel dat er inderdaad naar gestreefd moet worden het sociaal recht zo transparant en eenvoudig mogelijk te maken, zodat het risico op vergissingen door bonafide werkgevers aanzienlijk vermindert.

Hij wijst er op dat ook ten aanzien van de strafbepalingen in het sociaal recht een vereenvoudiging zou moeten doorgevoerd worden.

In dit kader herinnert hij er aan dat de bijzondere burgerlijke vordering van de arbeidsauditeur voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht een depenalisering van het sociaal recht tot gevolg zal hebben. Deze situeert zich echter enkel op het vlak van de behandeling.

Indien men aanneemt dat de bijzondere burgerlijke rechtsvordering van de arbeidsauditeur die het wetsontwerp wil invoeren gerechtvaardigd is in die gevallen die geen strafrechtelijke vervolging vereisen, stelt zich meer fundamenteel de vraag waarom de reglementering dan zelf niet herzien zou worden en een aantal strafbepalingen in het sociaal recht afgeschaft.

Hij is daarom van oordeel dat, de overheid in het kader van een vereenvoudiging ook moet nagaan waar strafbepalingen in het sociaal recht kunnen afgeschaft worden.

Hij heeft tijdens de commissiewerkzaamheden in de Raad vernomen dat de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht zich hierover buigt en dat een voorstel tot verdere depenalisering aan de Raad voor advies zal worden voorgelegd.

De Raad wijst er op dat het belangrijk is dat de sociale partners zich voorafgaandelijk over de al dan niet strafbaarstelling van bepaalde gedragingen kunnen uitspreken, met het oog op het bereiken van een evenwicht in het beleid tussen de strijd tegen de sociale fraude en een doeltreffende werkgelegenheidspolitiek.

B. Technische beschouwingen

Alhoewel de Raad dus geen fundamentele problemen heeft met de principes waarop het wetsontwerp is gebaseerd, heeft hij een aantal vragen met betrekking tot de concrete toepassing van de bijzondere burgerlijke vordering van de arbeidsauditeur voor strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht.

1. In verband met de noodzaak van een eenvormig vervolgingsbeleid en het vaststellen van prioriteiten

- De Raad constateert dat de arbeidsauditeur bij vaststelling van een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht over een aantal keuzemogelijkheden beschikt : seponeren, minnelijke schikking, praetoriaanse probatie, strafbemiddeling, dagvaarding voor de politie- of correctionele rechtbank of doorverwijzen naar de administratie voor het eventueel opleggen van een administratieve geldboete.

Hij merkt op dat de memorie van toelichting bij het wetsontwerp aangeeft dat het instellen door een arbeidsauditeur van een burgerlijke vordering voor een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht aangewezen zou zijn voor die gevallen die het geheel van het personeel van de onderneming raken "en die geen strafrechtelijke vervolging vereisen".

Hij stelt dus vast dat de bijkomende keuzemogelijkheid die het wetsontwerp biedt aan een arbeidsauditeur die beslist heeft om te dagvaarden, overgelaten wordt aan zijn opportuniteitsbeoordeling, zoals dit thans reeds voor de al dan niet dagvaarding voor de strafrechtbanken het geval is. Zo'n beslissing zou worden genomen op grond van het beleid dat door elk openbaar ministerie in zijn eigen arrondissement wordt gevoerd.

Hij is van oordeel dat het nodig is dat er eenheid is in het optreden van de verschillende arbeidsauditeurs, zodat gelijkaardige zaken op een gelijke wijze behandeld worden. Deze eenheid van actie moet daarnaast ook betrekking hebben op de aanpak in de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Er is dus nood aan duidelijke beleidslijnen die over alle arrondissementen heen eenzelfde behandeling garanderen.

- De Raad constateert in dat kader dat op de Ministerraad van 30 en 31 maart 2004 door de regering werd bepaald welke "zware" sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zouden moeten worden. Hiermee tekent de regering voor het eerst een vervolgingsbeleid uit voor sociale fraude. De procureur-generaal van Luik, die bevoegd is voor de materie van het sociaal strafrecht, werd belast met de uitvoering daarvan.

Hij onderschrijft volledig de demarche die een strafrechtelijk vervolgingsbeleid voor sociale fraude wil uittekenen dat over heel België wordt toegepast.

Hij stelt dat het afbakenen van wat als zware sociale fraude moet beschouwd worden belangrijk is in het licht van de voorgestelde burgerlijke vordering voor de arbeidsauditeur ten aanzien van strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken op het sociaal recht.

Immers, aangezien de bijkomende keuzemogelijkheid die het wetsontwerp biedt aan een arbeidsauditeur die beslist heeft om te dagvaarden, overgelaten wordt aan zijn opportuniteitsbeoordeling, bestaat er theoretisch het risico dat van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt wordt zonder onderscheid naargelang de zwaarte van de gepleegde inbreuk op de sociale regelgeving.

Nochtans geeft de persmededeling van de ministerraad van 30 en 31 maart 2004 aan dat het de bedoeling van het wetsontwerp is om zich in te schrijven in de depenalisering van het sociaal recht wat de "lichte" sociale fraude betreft. Op die manier zou de strafrechtelijke sanctie voorbehouden worden voor feiten van "zware" sociale fraude.

De Raad is van oordeel dat de arbeidsauditeurs dus over duidelijke richtlijnen moeten kunnen beschikken over wat als "zware" en als "lichte" sociale fraude moet beschouwd worden. In elk geval moet de toepassing van de nieuwe vorderingsmogelijkheid voor de arbeidsauditeur oordeelkundig gebeuren en proportioneel zijn met het gepleegde vergrijp.

De Raad vraagt ook verduidelijking betreffende het beleid dat arbeidsauditeurs zouden moeten volgen ten aanzien van het beslissing om te dagvaarden voor de arbeidsrechtbank of door te verwijzen naar de administratie voor het eventueel opleggen van een administratieve geldboete. Hij meent dat bij dit beleid rekening moet worden gehouden met de goede trouw van de betrokken werkgever.

2. In verband met de burgerrechtelijke gevolgen van de uitspraak

De Raad constateert dat het volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp de bedoeling is om de arbeidsauditeur de mogelijkheid te geven om een collectieve vordering in te stellen die "gevolgen zal hebben ten opzichte van het geheel van de werknemers van de onderneming".

Hij vraagt zich af wat de precieze gevolgen zijn van een beslissing van een arbeidsgerecht gewezen nadat het arbeidsauditeur een vordering instelde op basis van de vaststelling van een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk van een bepaling van sociaal recht.

Concreet stelt zich de vraag of het wetsontwerp aan de uitspraak van het arbeidsgerecht enkel een deklaratief karakter wil geven of dat het de bedoeling is dat de uitspraak reeds al de rechten van de individuele werknemers in de betrokken onderneming vervult.

De Raad heeft er tijdens de commissiewerkzaamheden kennis van genomen dat al de regels die gelden voor een burgerlijke procedure en uitspraken in burgerlijke zaken van toepassing blijven. Dit betekent dat het resultaat van de procedure afhangt van wat concreet wordt gepleit door de vragende partij (de arbeidsauditeur). Het is mogelijk dat er wordt gevraagd een principebeslissing te nemen, die dan door de inspectiediensten verder moet uitgevoerd worden. Het is ook mogelijk dat het arbeidsauditoraat al de individuele gevallen van inbreuk bij een werkgever nakijkt en de rechter vraagt te letten op hun regularisatie, alhoewel dit in geen geval door dit ontwerp van het arbeidsauditoraat wordt geëist.

3. In verband met de rol van de werknemersorganisaties

De Raad merkt op dat, wanneer een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk op het sociaal recht wordt vastgesteld, de werknemersvertegenwoordigers in de onderneming vaak reeds in de preprocedurale fase betrokken worden door de inspectiediensten om samen met de betrokken werkgever te zoeken naar een geconcentreerde oplossing voor het probleem.

Hij laat weten dat het tijdens de commissiewerkzaamheden duidelijk werd dat door het onderhavige wetsontwerp aan deze rol van de werknemersvertegenwoordigers niet wordt geraakt. Indien de betrokken partijen tot een oplossing van het probleem komen, moeten de inspectiediensten het arbeidsauditoraat zelfs niet op de hoogte brengen van de inbreuken omdat deze ondertussen geregulariseerd werden.

Hij is van oordeel dat het zoeken naar een geconcentreerde oplossing zijn relevantie behoudt en niet in vraag mag gesteld worden door het onderhavige wetsontwerp.

Hij wijst er op dat de beslissing tot het instellen van een vordering zoals voorheen een opportuniteitsbeslissing van de arbeidsauditeur blijft. Hierboven werd ingegaan op het belang van een duidelijk en uniform vervolgingsbeleid inzake sociale fraude.

Hij merkt op dat de commissiewerkzaamheden hebben uitgewezen dat ook aan het recht van een werknemer om voor het arbeidsgerecht bijgestaan of vertegenwoordigd te worden door de werknemersorganisaties (artikel 728, §3 van het Gerechtelijk Wetboek) door het wetsontwerp niet wordt geraakt.

Hij wijst er op dat artikel 12 van het wetsontwerp wel de procedureregel invoert dat alle belanghebbende personen bij gewone brief op de hoogte moeten gebracht worden wanneer de arbeidsauditeur een collectieve vordering instelt voor een arbeidsgerecht (aanvulling van artikel 704 van het Gerechtelijk Wetboek). Eventueel betreft het alle werknemers van een onderneming.

De Raad is van mening dat de werknemers die zo op de hoogte gebracht worden van het instellen door de arbeidsauditeur van een collectieve vordering voor het arbeidsgerecht, er in dezelfde brief aan herinnerd moeten worden om hetzij hun advocaat hetzij hun werknemersorganisatie te contacteren.

C. Besluit

De Raad concludeert dat het onderhavige wetsontwerp een eerste luik is van de door de regering vooropgestelde hervorming van het sociaal strafrecht, waarbij het duidelijk is dat het toekennen van een bijzondere burgerlijke rechtsvordering aan het arbeidsauditoraat een depenalisering op het vlak van de procedure inhoudt.

Hij wil zich echter in een tweede fase ook, en dit voorafgaandelijk, kunnen uitspreken over de in het vooruitzicht gestelde verdere depenalisering van het sociaal recht die de strafbaarstelling zelf van bepaalde gedragingen betreft.

Aangezien de voorstellen hieromtrent wellicht een invloed zullen hebben op de toepassing van bijzondere burgerlijke rechtsvordering door het arbeidsauditoraat, neemt de Raad zich voor tezelfdertijd de in het onderhavige advies ingenomen standpunten opnieuw te bekijken.
