

Het ontstaan, de ontwikkeling en de evolutie in de werking van het arbeidsauditoraat

Getoetst aan de praktijk van het auditoraat te Antwerpen

Griet Provoost

Overzicht

- ❖ De voorbereiding en de start:
 - het historische kader bij het ontstaan van de arbeidsgerechten/auditoraten
 - de oorspronkelijke keuzes die werden gemaakt bij de inrichting inzake bevoegdheid en slagkracht, zowel op het civiele als op het penale vlak

- ❖ De evolutie: de grote lijnen van de ontwikkeling voor
 - de civiele bevoegdheid
 - de penale bevoegdheid
 - een efficiënte en klantvriendelijke organisatie

Historische situatie 'sociaal contentieux'

Verschillende actoren/organen bevoegd:

- vrederechters
- werkrechtscollèges (sinds 1ste helft 19de eeuw)
- administratieve rechtscollèges
- 'gewone' strafrechter

- uiteenlopende aard van de gangbare procedures
- aanvankelijk eerder bestuursgericht dan rechtsprekend
- gebrek aan procedureregels
- grote verschillen in specialisatiegraad van de actoren
- afwezigheid van het Openbaar Ministerie

▶ 3

14/02/2014

Op weg naar de eerste hervorming

- Periode 1953-1961: 7 wetsvoorstellen neergelegd - niet behandeld
- Grote **eensgezindheid over de doelstellingen**
 - **einde aan de versnippering**: minder omslachtige, snellere en minder kostbare rechtsbedeling
 - **behoud van specialisatie** inzake sociaal recht
 - aandacht voor '**regels en beginselen van gerechtelijke inrichting**'
- Discussiepunt: het finale doel van de hervorming
 - bevoegdheid voor sociale geschillen onderbrengen in de gewone burgerlijke rechtbanken ↔ instellen van autonome arbeidsgerechten
- Toenmalige **waardenkader** had een duidelijke invloed

▶ 4

14/02/2014

De twee belangrijkste hervormingsvoorstellen

Voorstel-MAJOR	Voorstel-VAN REEPINGHEN
autonome arbeidsrechten individuele belangen en rechtsbescherming van de werknemers en sociaal verzekerden maximaal beschermen pariteit behouden tussen werkgevers- en werknemerszijde voorzitterschap permanent in handen van een magistraat	'eenheid van rechtsmacht' bewust van de eigenheid en specificiteit van het sociaal recht , maar deze rechtstak bestaat toch niet volledig autonoom en heeft dus ook geen autonome geschillenbeslechting nodig
autonoom arbeidsauditoraat met de klassieke eigenschappen en nauwe banden met het ministerie van Arbeid en een eigen procedureregeling	'eenheidsparket' met daarbinnen verschillende specialismen
bevoegdheden op strafrechtelijk vlak voor de arbeidsrechtbanken	behoud van de strafrechtelijke bevoegdheid bij de correctionele rechtbank

▶ 5

14/02/2014

Wettelijke taken van het arbeidsauditoraat

❖ Taken op het **civiele vlak**

- Inwinnen van administratieve inlichtingen
- Advies geven in verplicht mededeelbare en medegedeelde zaken
- Uitoefening van de rechtsvordering
- Herroeping van het gewijsde

❖ Taken op het **penale vlak**

- Uitoefening van de strafvordering

❖ **Andere opdrachten** in verband met de rechtsbedeling

- Toezicht op de regelmatigheid van de dienst
- Disciplinaire taken

▶ 6

14/02/2014

Civiele werking

Centraal uitgangspunt = **wapengelijkheid tussen de rechtzoekende en de betrokken instellingen van sociale zekerheid**

- De diverse (sub)materies hebben vaak een belangrijke impact op het basisinkomen van de rechtzoekende ≈ openbare orde / dwingend recht
 - De rechtzoekende = leek → eerder in een ondergeschikte rol
 - De overheidsdienst = gespecialiseerd en 'alwetend' en beschikt doorgaans over uitgebreider middelen, informatie en expertise
- **actieve, zelfs proactieve rol voor het auditoraat**

De rechtzoekende wordt verder eveneens geholpen door

- een eenvoudige rechtsingang (art. 704 Ger.W.)
- een kosteloze procedure (art. 1017 Ger.W. en Handvest sociaal verzekerde)
- de mogelijke vertegenwoordiging door een andere tussenpersoon dan een advocaat (art. 728 Ger.W.)

▶ 7

14/02/2014

Civiele sleutelprocessen (1)

Administratieve inlichtingen inwinnen bij bestuurlijke overheid (art. 138^{ter} Ger. W.)

- Soms is het onduidelijk
 - tegen welke beslissing(en) het beroep precies is gericht
 - welke instellingen bij het geschil betrokken zijn
- De libelleringsplicht geldt niet in sociale zaken: de auditeur mag het voorwerp van de rechtsvordering helpen omschrijven
- Auditeur in een passieve rol ?
 - Neen: een ruime interpretatie: de wetgever wilde duidelijk dat
 - het arbeidsauditoraat een 'voorafgaand onderzoek der zaken' zou verrichten
 - de dossiers voor hun snelle beslechting zou voorbereiden
- De rechtzoekende kan deze 'informatielast' niet dragen en de rechter is minder goed geplaatst

▶ 8

14/02/2014

Administratieve inlichtingen inwinnen

De auditeur kan inlichtingen inwinnen bij:

- De Minister / **FOD's**,
- **Openbare instellingen** (RSZ, RKW, RVP,..)
- **Openbare diensten** (provincies, OCMW's,..)
- **Particuliere instellingen** die belast zijn met de uitbetaling van de uitkeringen (bv. een vakbond, mutualiteit: **gelijkstelling** met een openbare instelling)

→ Quid particulieren?

Welke inlichtingen?

- De “nodige **bestuurlijke inlichtingen**”,
creatieve inbreng van het auditoraat met respect voor de stelplicht en het beginsel van het *petitum* van partijen

→ Quid particulieren?



9

14/02/2014

Administratieve inlichtingen inwinnen

Evolutie in de interpretatie van art. 138ter Ger.W.

Klassieke doctrine: geen bestuurlijke inlichtingen inwinnen bij particuliere partijen
strikte interpretatie van het Hof van Cassatie (24 maart 1986)

Evolutie van strikte interpretatie naar ‘volledige dienstverlening’

- Geen expliciete uitsluiting in de wet voorzien
- Aanhang voor deze restrictieve interpretatie vermindert sterk: de lagere rechtspraak volgt niet altijd het Hof van Cassatie
- Contact met verzoeker om de rechtsvordering te omschrijven of preciseren
- Inlichtingen opvragen ook voor arbeidsrechtelijke zaken
- Auditoraat moet volledigheid beogen bij de gehele dossiersamenstelling
- De HRJ beklemtoont een nieuwe houding van justitie tegenover de burger



10

14/02/2014

Civiele sleutelprocessen (2)

Advies verlenen in verplicht mededeelbare/medegedeelde zaken
(evt. ambtshalve zitting nemen door OM)

→ auditeur neemt de rol op van *amicus curiae* ≈ objectieve buitenstaander, die advies verleent over de toepassing van de vigerende wet in een concreet geschil

De **opportuniteit** van de adviesopdracht wordt **soms in vraag gesteld**

Du Jardin: *“mogelijk het minst bekende of het meest miskende aspect van justitie”*

→ auditeur waakt mee over de eenheid van de rechtspraak

→ auditeur kan het juridische vraagstuk uitdiepen, de rechtsvraag breder kaderen, de diverse invalshoeken van de probleemstelling uitwerken en een vernieuwende blik werpen op de zaak in het licht van de gevestigde rechtspraak

→ auditeur geeft de richting aan voor de definitieve beoordeling door de rechter

Klantgerichte attitude

Grondslag van de civiele werking = **dienstverlening** aan interne en externe klanten van justitie

CITAAT FRANQUINET

→ aan de **individuele rechtzoekende** en het **maatschappelijk collectief**

→ ondersteuning van de rechtzoekende en de rechter

Taken op het penale vlak

Aanvankelijk discussiepunt: toewijzing van de bevoegdheid inzake sociaal strafrecht

- welke rechtbank ?
- welk Openbaar Ministerie ? → specifieke opleiding inzake sociaal recht en gespecialiseerde rechtspraak vereist

Sociaal strafrecht ≠ 'gemeen' strafrecht

→ sociaal strafrecht stelt zich niet alleen tot doel de **overtreders te bestraffen**, maar ook de **inbreuken te voorkomen** en de bestaande **situatie te regulariseren**

→ vanuit dit oogpunt werkt de auditeur ook bij zijn penale activiteit **proactief**

▶ 13

14/02/2014

Ontwikkeling op het penale vlak

Verhouding tussen de parketten

- Auditeur **aanvankelijk** in een **eerder ondergeschikte rol**: tot 1992 'onder toezicht en leiding' van de PdK (art. 155 Ger.W., oud art. 153 Ger.W.)
 - eerst restrictieve interpretatie
 - louter voor de materiële organisatie van de zittingen of ook vervolgingsbeleid?
- Geleidelijk aan meer zelfstandig optreden van AA
- **Vandaag gelijkwaardig**: auditeur en PdK hebben **dezelfde bevoegdheid** bij het uitoefenen van de strafvordering
 - verankerd in de wet

▶ 14

14/02/2014

Ontwikkeling op het penale vlak

Inhoudelijke verruiming van de bevoegdheid

Hof van Cassatie: *‘de arbeidsauditeur biedt de beste waarborg voor een goede rechtsbedeling, gelet op zijn grote ervaring en kennis op het gebied van het sociaal recht, terwijl de parketten onvoldoende zijn voorgelicht in dat verband’*

– **Klassieke arbeidsrechtelijke aangelegenheden en socialezekerheids- en sociale bijstandsthema’s**

❖ Hof van Cassatie 6 december 1971, 28 januari 1975, 25 mei 1976, 6 maart 1984.

Precisering begrip : ‘aangelegenheden die behoren tot de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken’

– **Inbreuken op de rij- en rusttijdenregeling en regelgeving inzake tachografen**

❖ Hof van Cassatie jaren ‘70 (o.a. bevestigd op 10 januari 1995)

Voor inbreuken over de arbeidsreglementering (rij- en rusttijden) gepleegd door een **werkgever of werknemer in het raam van een arbeidsverhouding** of een gezagsverhouding, is de arbeidsauditeur bevoegd voor de strafvervolgning

▶ 15

14/02/2014

Ontwikkeling op het penale vlak

– **Sociale fraude: bevoegdheidsuitbreiding voor de auditeur**

Niet alle toenmalige socialezekerheidswetten bevatten strafbepalingen (bv. ZIV-wet, OCMW-wet i.v.m. bestaansminimum/maatschappelijke bijstand) om de sociale fraudeur aan te pakken

❖ Hof van Cassatie 20 januari 1981 (op eensluidend advies OM)

Een reeks sociale wetgevingen voorzag destijds niet in eigen strafbepalingen. Hiervoor werd dan verwezen naar het K.B. van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met de subsidies, vergoedingen en toelagen, bv. bij onterechte inning van ZIV-uitkeringen

Lange tijd werd alleen de pdK bevoegd geacht

❖ Hof van Cassatie 22 januari 2008 (op andersluidend advies OM)

Het Hof oordeelt ook hier in dezelfde lijn als de voorgaande arresten (op andersluidend advies OM*).

→ de **term ‘aangelegenheid’ zo ruim mogelijk interpreteren**

▶ 16

14/02/2014

Ontwikkeling op het penale vlak

- **Accenten** in het geheel van de strafrechtelijke werking zijn **gewijzigd**
 ≈ maatschappelijke tendensen
voorbeeld: de stijgende instroom (illegale) buitenlandse werknemers/zelfstandigen, de aanhoudende economische crisis, de brede aandacht voor sociale /fiscale fraude
 → uitkerings-/bijdragenfraude wordt opgespoord en krijgt de best passende afhandeling, rekening houdend met de kosten-batenafweging
- **Toenemende aandacht** voor het **procesmanagement**
 → doorlooptijd wordt zo goed mogelijk gevolgd en zo mogelijk verkort
 ! maar geen koppeling met de databanken van het parket en geen elektronische gegevensuitwisseling met de politie- en inspectiediensten
 → meer aandacht besteed aan gestructureerd overleg en efficiënte informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de parketten en met de externe partners

▶ 17

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – civiele werking

1. Kwaliteitsvol advies met reële meerwaarde voor de rechtzoekende (en de rechter)

Doel:

- het **automatisch karakter** van **adviesverplichting** voor het auditoraat **beperken** om de werkingscapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten

Middel:

- aanpassing mededeelbaar karakter van de geschillen
 → beweging van verplichte naar facultatieve mededeelbaarheid
 → door punctuele en structurele ingrepen in art. 764, 10° en 765 Ger. W. : keuze gemaakt
 - conform het *una via*-beginsel
 - in functie de aard van de procedure
 - in functie van de aard van de materie

▶ 18

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – civiele werking

2. De rechtsbescherming van de rechtzoekende verbeteren en de rechtzoekende meer rechtszekerheid bieden

Doel:

- rechtsbescherming voor **bepaalde categorieën** rechtzoekenden uitbreiden
- rechtsbescherming in **bepaalde omstandigheden** uitbreiden
- disparate geschillenregeling **uniformeren**
- geschillenregeling **toewijzen aan het meest geschikte rechtscollege**

Middel:

- uitbreiding van de materiële bevoegdheid door inlassing bijkomende bepalingen in art. 578 tot 583 Ger. W.
- uitbreiding van proceduremogelijkheden voor de rechtzoekende

▶ 19

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – penale werking

1. Adequate bestrijding van de (georganiseerde) sociale fraude

Doel:

- toenemende (georganiseerde) **sociale fraude efficiënt aanpakken**
- **perceptie van straffeloosheid tegengaan**

Middel:

- toekenning van meer autonomie aan auditeur tgo. Procureur des Konings
- toekenning van coördinerende rol aan auditeur
- uitbreiding en verdieping van kennis en kennisuitwisseling
- invoering gezagsverhouding bij strafrechtelijk optreden
- harmonisering van disparate vervolging en bestraffing

▶ 20

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – penale werking

2. Tijdswinst en meer efficiëntie realiseren in de gerechtelijke procedures

Doel:

- **gerechtelijke achterstand wegwerken en voorkomen***

Middel:

- **meer depenalisering** in sociaal strafrecht door **meer mogelijkheden** te scheppen voor **alternatieve afhandeling**

→ betekent niet automatisch een kortere totale afhandeling voor rechtzoekende !

* geen achterstand in de arbeidsrechtbanken - wel risico door toename collectieve schuldenregeling

▶ 21

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – organisatorische karakteristieken

1. De structuren en de samenwerking binnen het OM verbeteren

Doel:

- meer performante werking van en communicatie **tussen de parketten**
- betere communicatie en samenwerking met de **externe preferentiële partners**

Middel:

- meer duidelijkheid in afbakening van respectieve bevoegdheden
- betere afstemming en meer overleg met de preferentiële externe partners
- betere coördinatie tussen het magistratenkorps en de administratieve diensten

▶ 22

14/02/2014

Klemtonen van de wetgever doorheen de tijd – organisatorische karakteristieken

2. De procedure van de rechtspleging verbeteren

Doel:

- De rechtzoekende een **laagdrempelige toegang** tot gerechtelijke procedure verzekeren en zijn **kosten** ervan **beperken**
- De magistraten instrumenten aanreiken om **procedures efficiënt af te handelen**

Middel:

- uitbreiding van sanctiemogelijkheden voor de arbeidsrechtbank
- uitbreiding van waarborgen voor rechtzoekende
- wijziging van wijze van rechtsingang
- verhoging van deskundigheid/specialisatie van magistraten
- uitbreiding van mogelijke vorderingen van het Openbaar Ministerie

▶ 23

14/02/2014

Resultaat van de wetswijzigingen?

Positief resultaat

- De beperking van de automatische adviesverplichting maakt mogelijk de werkingscapaciteit in te zetten i.f.v. het geheel van beleidsprioriteiten, zowel in de civiele als in de penale werking
- De versterking van sturende rol van de auditeur verruimt zijn slagkracht op penaal vlak
- De depenalisering door het opleggen van administratieve geldboeten is succesvol in de praktijk en geeft de auditeur meer mogelijkheden om te focussen op zijn beleidsprioriteiten
- De verbetering van de structuren en de communicatie tussen beide takken van het Openbaar Ministerie is *grosso modo* gelukt, maar blijft te bewaken!

▶ 24

14/02/2014

