

ADVIES Nr. 1.562

-----

Zitting van dinsdag 18 juli 2006

-----

Voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek

x            x            x

2.180-1

## **ADVIES Nr. 1.562**

---

Onderwerp : Voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek

De Nationale Arbeidsraad heeft besloten om uit eigen beweging een onderzoek te wijden aan het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek. Mevrouw L. ONKELINX, Vice-eerste Minister en minister van Justitie, heeft nadien bij brief van 9 mei 2006 de Nationale Arbeidsraad om advies over het genoemde onderwerp verzocht.

De bespreking werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

In het kader van haar werkzaamheden heeft de commissie beroep kunnen doen op de gewaardeerde medewerking van de terzake bevoegde ambtenaren van de Federale Overheidsdienst, Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg alsook van de ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Justitie.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 18 juli 2006 volgend advies uitgebracht.

x            x            x

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

---

### I. INLEIDING

#### A. Retroacta

- De Nationale Arbeidsraad wijst erop dat het aan hem voorgelegde voorontwerp van wet, dat door de ministerraad tijdens zijn zitting van 21 april 2006 in eerste lezing werd goedgekeurd, deel uitmaakt van een reeks van beslissingen die de regering de laatste weken heeft genomen in zijn strijd tegen de sociale fraude<sup>1</sup>.

De krijtlijnen voor deze strijd werden uitgezet tijdens de Bijzondere sociaal-economische ministerraad van Gembloux van 16 en 17 januari 2004 in de nota "Respect voor sociale solidariteit". Het uitgangspunt is dat de sociale fraude op een kordatere manier moet worden aangepakt via een betere voorkoming, een scherpere controle en een efficiëntere sanctionering. Dit kan bereikt worden dooreen intensievere communicatie over de bestaande reglementering, de versterking van de inspectiediensten, de vereenvoudiging van de reglementering en de hervorming van het sociaal strafrecht.

Het voorontwerp van wet waarover de Raad om advies wordt gevraagd, kadert in dit laatste luik.

Ook op dit terrein werden door de Regering reeds verschillende beslissingen genomen.

- Zo wil de Raad eraan herinneren dat tijdens de buitengewone ministerraad van 30 en 31 maart 2004 werd beslist welke sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk vervolgd zullen worden.

---

<sup>1</sup> Deze betreffen in eerste instantie de sociale fraude verbonden met illegale arbeid. Zo is er de operationalisering van de meldplicht voor buitenlandse werknemers (de LIMOSA-databank) tegen eind 2006 en het actieplan dat een versterkt coördinatiecomité van de vier sociale inspecties tegen einde mei 2006 moet uitwerken, op basis waarvan in juni kan gestart worden met supercontroles naar illegale arbeid in de risicosectoren.

Op dezelfde ministerraad werd een voorontwerp van wet aangenomen dat er toe strekt om, enerzijds, een gespecialiseerde correctionele kamer op te richten in de rechtbank van eerste aanleg en het hof van beroep, die uitsluitend kennis zou nemen van de inbreuken op het sociaal strafrecht, en, anderzijds, een bijzondere (burgerlijke) vordering toe te kennen aan het arbeidsauditoraat als alternatieve afhandelingswijze van misdrijven.

Over dit laatste aspect van het voorontwerp van wet, bracht de Raad op 9 maart 2006 het advies nr. 1.549 uit.

Dit voorontwerp van wet, dat gebaseerd was op een eerste hervormingsvoorstel van de in 2001 opgerichte Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht, kan gezien worden als het eerste luik van de door de regering vooropgestelde hervorming van het sociaal strafrecht, waarbij het duidelijk is dat het toekennen van een bijzondere (burgerlijke) vordering aan het arbeidsauditoraat een depenalisering op het vlak van de procedure inhoudt.

- De Raad wijst er op dat aan het voorontwerp van wet dat nu aan de Raad voor advies wordt voorgelegd het verslag van de werkzaamheden van de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht 2001-2005 ten grondslag ligt, alhoewel het in een aantal bepalingen afwijkt van de voorstellen van die commissie (cf. infra).

Het voorontwerp van wet, dat strekt tot invoering van een sociaal strafwetboek, kan gezien worden als het tweede luik van de door de regering vooropgestelde hervorming van het sociaal strafrecht.

De Raad wordt verzocht hierover advies uit te brengen binnen een termijn van 2 maanden.

- In de adviesaanvraag wordt de Raad in kennis gesteld van de regeringsbeslissing om de artikelen 2/27, 2/28, 2/50, 2/51, 2/52 en 2/212 van het voorontwerp van wet op te nemen in een wet houdende diverse bepalingen, om hun aanneming te versnellen. Hij wordt hierbij ook geïnformeerd over de bedoeling van de regering om de andere artikelen van het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet in september aan een tweede lezing te onderwerpen.

Hij heeft ondertussen kennis genomen van het resultaat van de bespreking van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (doc. 51 2518/01) in de Kamer en van de tekst die op 29 juni 2006 werd aangenomen in zijn Plenaire Vergadering en werd overgezonden aan de Senaat (doc. 51 2518/032).

B. Inhoud en draagwijdte van het voorontwerp van wet

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van wet dat voor advies wordt voorgelegd strekt tot invoering van een sociaal strafwetboek.

Volgens de samenvatting bij het voorontwerp van wet dringt de hervorming van het sociaal strafrecht zich op doordat dit bijzonder strafrecht in zekere mate ondoeltreffend is geworden, waardoor de bepalingen van het sociaal recht niet worden nageleefd, hetgeen geweten wordt aan verschillende oorzaken.

Wat de vorm betreft, wordt er op gewezen dat de bepalingen van het sociaal strafrecht verspreid zijn over tal van sociale wetten, en dat, aangezien het aantal wetten vooral op sociaal vlak toeneemt, het sociaal strafrecht een steeds groter aantal bepalingen bevat.

Daarnaast wordt de meer inhoudelijke kritiek gemaakt dat de toename van de bepalingen van het sociaal strafrecht niet zo gecoördineerd is verlopen. In dit kader wordt er op gewezen dat in het sociaal strafrecht gebruik gemaakt wordt van de techniek van de strafbaarstelling door verwijzing of de strafbepaling door verwijzing. Hierdoor ontbreekt het de straffen aan samenhang en evenredigheid (ongelijke overtredingen die met eenzelfde straf worden bestraft) en is er te weinig verscheidenheid op het stuk van de mogelijke straffen.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet somt de elf doelstellingen van het voorontwerp van wet op. Het betreft :

- 1) de codificatie van de materie in een coherent geheel;
- 2) de diversificatie en de versterking van de preventieve initiatieven;
- 3) de striktere naleving van de fundamentele rechten en in het bijzonder de rechten van de verdediging en de wettelijkheid van de strafbaarstelling;

Dit laatste heeft geleid tot de herschrijving van alle strafbaarstellingen. Het wetboek zal een exhaustieve opsomming bevatten van de inbreuken van het sociaal strafrecht met een omschrijving van de constitutieve bestanddelen ervan. De inbreuken waarvan de constitutieve elementen overeenstemmen worden geregeld in een enkele strafrechtelijke bepaling. Dezelfde sanctie zal ook gelden voor de strafbaarstellingen ter bescherming van hetzelfde belang. Zo zal de aan de strafbaarstelling verbonden sanctie niet langer afhankelijk zijn van de sociale wet waarin deze strafbaarstelling is opgenomen.

- 4) de inschrijving van de inbreuken en de sancties in een coherent strafschema;

De inbreuken worden op grond van de ernst ervan ingedeeld in drie niveaus, die overeenstemmen met drie sanctieniveaus.

- 5) de vereenvoudiging van het strafstelsel van de inbreuken (verzachtende omstandigheden, herhaling enz) en het gelijkvormig maken, waar mogelijk, van de regels die van toepassing zijn bij strafrechtelijke vervolging of in het kader van een procedure met betrekking tot een administratieve geldboete;

De opdecimen zijn naar het voorbeeld van de strafrechtelijke geldboeten van toepassing op de administratieve geldboeten. De regel van de vermenigvuldiging van de geldboete met het aantal bij de inbreuk betrokken werknemers geldt zowel voor de strafrechtelijke als voor de administratieve geldboeten.

- 6) de uitbreiding van het stelsel van de administratieve geldboeten naar alle inbreuken van het sociaal strafrecht;
- 7) de depenalisering<sup>2</sup> van de minder zware inbreuken, door een uitsluitend administratieve behandeling;

Aangezien lichte inbreuken (sanctie van niveau 1) slechts kunnen worden gestraft met een administratieve geldboete, wordt het subsidiaire karakter van de administratieve geldboete voor die categorie van inbreuken afgeschaft.

---

<sup>2</sup> Onder "depenalisering" (sensu stricto) wordt hier verstaan "het vervangen van het klassiek strafstelsel door een ander stelsel van sancties van overheidswege (administratieve, burgerrechtelijke, bemiddeling). In tegenstelling tot wat zou kunnen worden verstaan onder de term depenalisering, gaat het hier vaak om het uitbreiden van de bestraffing en het toezicht door de samenleving".

- 8) de decriminalisering<sup>3</sup> van de inbreuken waarvoor niet langer straftoepassing is voorzien;
- 9) de opheffing van de gevangenisstraf in de gevallen waar ze nutteloos en onaan-  
gepast blijkt, zodat ze uitsluitend voorbehouden blijft voor de zwaarste inbreu-  
ken;

De straffen zijn gediversifieerd om de rechter de mogelijkheid te geven de straf zo goed mogelijk aan te passen aan de gepleegde feiten. De artikelen 110 en 111 van het wetboek voorzien in drie nieuwe straffen, te weten het exploitatieverbod, de bedrijfssluiting en het beroepsverbod. Deze bijkomende straffen zijn facultatief en tijdelijk en worden enkel toegepast voor de meest ernstige inbreuken.

De overtreder wordt zwaarder gestraft wanneer hij een inbreuk begaat met bedrieglijk opzet of wetens en willens.

- 10) het aanpassen van een aantal bevoegdheden van de arbeidsinspectie aan de noden van een betere preventie en van een modern opsporingsbeleid;
- 11) het uitschrijven in de wet van een aantal principes die reeds geruime tijd in de praktijk worden toegepast, met name in de procedure administratieve geldboeten.

## **II. STANDPUNT VAN DE RAAD**

De Raad heeft een onderzoek gewijd aan het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet.

---

<sup>3</sup> Onder "decriminalisering" wordt hier verstaan : "de afschaffing van de strafbaarstelling, en bijgevolg, de opheffing van het toezicht op de gedragingen door de samenleving, toch op zijn minst van het toezicht door middel van verschillende repressieve mechanismen. Het is dus de wegwerking van zowel de strafsanctie sensu stricto als de administratieve geldboete, alsook van andere dwangprocedures."

Hij heeft akte genomen van het feit dat de regering heeft beslist om een aantal artikelen van het voorgestelde sociaal strafwetboek op te nemen in een ontwerp van wet houdende diverse bepalingen, om hun aanneming te versnellen. In concreto gaat het om de artikelen 2/27, 2/28, 2/33, 2/34, 2/50, 2/51, 2/52, 2/55, 2/56, 2/58.

Die artikelen werden opgenomen in Hoofdstuk IV (“Wijziging van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie”) van Titel XIII (“Werk”) van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (de artikelen 228 tot 239), zoals het door de regering werd ingediend bij de Kamer op 31 mei 2006.

De Raad heeft echter beslist om één advies uit te brengen over het geheel van de bepalingen van het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet.

- A. De sanctionering van inbreuken op algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten (de artikelen 2/192, 2/235, artikel 3/43, artikel 4, 17° en artikel 5 van het voorontwerp van wet)

- 
- De Raad wenst er op te wijzen dat de regering wat het sanctioneren betreft van inbreuken op algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten heeft gekozen “voor een bijkomend en diepgaand overleg met alle betrokkenen teneinde te kunnen komen tot een oplossing die juridisch én praktisch aanvaardbaar is” (commentaar bij artikel 2/192 van het voorontwerp van wet).

Teneinde echter de behandeling van het voorontwerp niet langer te blokkeren, werd er geopteerd voor een overgangsregeling, vervat in de artikelen 2/192, 2/235, 3/43, 4, 17° en artikel 5 van het voorontwerp van wet.

De Raad wijst er op dat deze regeling impliceert dat hij beschikt over een termijn van twee jaar na de inwerkingtreding van het sociaal strafwetboek om over de te verkiezen regeling advies uit te brengen, aangezien krachtens artikel 2/235 de opheffingsbepaling in artikel 4, 17° a en c en de aanvullende regeling in artikel 2/192 van het voorontwerp van wet pas op die datum in werking zullen treden.

In afwachting van dat advies wil de Raad echter reeds enkele bemerkingen terzake formuleren.



- De Raad neemt akte van het feit dat de regering er niet voor geopteerd heeft de voorstellen van de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht te volgen om een groot deel van de algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten te decriminaliseren<sup>4</sup>.

Volgens de regering is het relatief gering aantal opgestelde processen-verbaal geen bewijs van de overbodigheid van de huidige strafbaarstelling. Bovendien wenst de regering in maximale mate rekening te houden met de autonomie van de sociale partners terzake, die er tot nu toe in alle duidelijkheid zelf voor opteren de niet naleving van sommige van hun collectieve arbeidsovereenkomsten strafbaar te houden en andere niet (door de algemeenverbindendverklaring al dan niet te vragen).

De regering heeft er voor gekozen om, voor het geval dat er na afloop van de overgangsperiode van 2 jaar na de inwerkingtreding van het sociaal strafwetboek geen maatschappelijk en juridisch bevredigend alternatief voor de overgangsregeling bereikt wordt, een sanctie voor de algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten te behouden maar dan wel aan het laagste "tarief"<sup>5</sup> (een sanctie van niveau 1) (artikel 2/192 van het voorontwerp van wet).

- De Raad is van oordeel dat, in afwachting van zijn advies over de definitieve regeling terzake, reeds de volgende bemerkingen over de sanctionering van inbreuken op algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten moeten gemaakt worden.

Allereerst, wil de Raad er op wijzen dat het van fundamenteel belang is voor het evenwicht in het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen dat de algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten worden gerespecteerd door diegenen waarop ze van toepassing zijn. De verplichtingen die voortvloeien uit algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten verwoorden immers de evenwichten die gevonden worden tussen de belangen van werkgevers en werknemers over een brede waaier van materies.

---

<sup>4</sup> De regering heeft in het voorontwerp van wet wel de sanctionering van de inbreuken op bepaalde algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten behouden zoals die voorzien was door de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal Strafrecht in het door haar neergelegde tekstvoorstel.

<sup>5</sup> Zonder afbreuk te doen aan de sancties voor inbreuken op de algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten opgenomen in andere artikels van het wetboek.

Vervolgens is de Raad van mening dat het nuttig zou zijn dat de sociale partners voor hun werkzaamheden, in de overgangstermijn van twee jaar na de inwerkingtreding van het wetboek die hen gegeven wordt om een eigen regeling voor de inbreuken op algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten naar voor te schuiven, zouden kunnen beschikken over een volledige inventaris van de materies opgenomen in de algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten, met aanduiding van de mate waarin deze aanleiding hebben gegeven tot het opstellen van een proces-verbaal en het opleggen van een administratieve geldboete of een strafsanctie.

Tenslotte, is de Raad zich bewust van het feit dat, indien de werkzaamheden van de sociale partners zouden uitmonden in de vraag om een lijst met inbreuken op algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten (die niet gedecriminaliseerd mogen worden) op te nemen in het sociaal strafwetboek, met eventueel de aanduiding van passende sancties, dat het dan tevens nodig zal zijn te zoeken naar een procedure die zou toelaten om op snelle en efficiënte wijze de betreffende bepalingen van het sociaal strafwetboek te kunnen aanpassen indien de sociale partners van oordeel zouden zijn dat inbreuken op andere algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten hieraan toegevoegd moeten worden.

B. De beoordelingsbevoegdheid van de sociale inspecteurs (artikel 2/19 van het voorontwerp van wet)

---

- De Raad constateert dat het artikel 2/19 van het voorontwerp van wet de beoordelingsbevoegdheid van de sociaal inspecteurs overneemt zoals die reeds bestond in artikel 9, eerste lid van de arbeidsinspectiewet van 16 november 1972 : de sociaal inspecteurs hebben de beoordelingsbevoegdheid (en dus de keuze) om ofwel waarschuwingen te geven, ofwel voor de overtreder een termijn te bepalen om zich in regel te stellen ofwel een proces-verbaal tot vaststelling van een inbreuk op te stellen.

Nieuw in het artikel 2/19 is het uitdrukkelijk vermelden van het feit dat de sociaal inspecteurs de beoordelingsbevoegdheid hebben om "inlichtingen en adviezen te verschaffen, met name met betrekking tot de meest doeltreffende middelen voor de naleving van de wetten waarop ze toezicht houden". Deze bepaling is, zo blijkt uit de commentaar bij het artikel, geïnspireerd op artikel 6, § 1, 1° van het decreet van 30 april 2004 "tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn", om te verduidelijken dat de sociaal inspecteurs ook het recht hebben om de overtreder informatie en raad te geven.

- Zonder te willen vooruitlopen op het resultaat van zijn werkzaamheden tijdens de overgangperiode, wenst de Raad de draagwijdte van deze bepaling te preciseren ten aanzien van bepalingen van sociaal recht die worden gedecriminaliseerd, waaronder wordt verstaan dat zowel de strafsanctie sensu stricto als de administratieve geldboete, alsook andere dwangprocedures worden geschrapt.

Hij wijst er op dat in weerwil van de decriminalisering van een bepaling van sociaal recht de sociale inspecteurs hun ruime bevoegdheden met betrekking tot de toepasbaarheid van deze bepalingen behouden ter aanvulling van hun opdracht inzake toezicht op de toepassing van de sociale wetten en het opsporen van inbreuken hierop.

Dit was ook het standpunt van de Commissie voor de Hervorming van het Sociaal strafrecht ten aanzien van de hypothese van de decriminalisering van algemeenverbindendverklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten (verslag van die commissie, p. 36).

De sociale inspecteurs zijn belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen die over hun bevoegdheid vallen, ook van die bepalingen die niet met strafsancties of administratieve geldboeten worden gesanctioneerd (zie artikel 2/17 van het voorontwerp van wet).

In dat kader bestaat een zeer belangrijke opdracht van de sociaal inspecteurs er in om alle betrokken partijen te informeren en te adviseren over de wettelijke en reglementaire bepalingen die over hun bevoegdheid vallen en eventueel op basis van bemiddeling te interveniëren in individuele conflicten terzake. Dit werd nu ter verduidelijking opgenomen in artikel 2/19, 1° van het voorontwerp van wet.

- De Raad wenst in dit kader ook te herhalen dat het belangrijk is dat de nodige organisatorische maatregelen worden genomen voor de versterking van het personeelskader van de sociale inspectiediensten en de verbetering van de samenwerking tussen deze diensten.

#### C. De gevolgen van de depenalisering van een bepaling van sociaal recht

De Raad constateert dat het voorontwerp van wet de depenalisering beoogt van wat het beschouwd als minder zware inbreuken, door deze een uitsluitend administratieve behandeling te geven. Het betreft de inbreuken die in het voorontwerp van wet gesanctioneerd worden met een sanctie van niveau 1 (een administratieve geldboete van 10 tot 250 euro).

Hij wil er in dit kader op wijzen dat rechtspraak en rechtsleer eenduidig van mening zijn dat een administratieve geldboete wel degelijk een straf is, en dat een bepaling waarvan de niet-naleving enkel strafbaar is met een administratieve geldboete een strafbepaling is.

Dit is bijvoorbeeld van belang voor de interpretatie van artikel 5, § 1 van de wet van 5 maart 2002 tot omzetting van de richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996<sup>6</sup>, dat bepaalt dat de werkgever die in België een ter beschikking gestelde werknemer tewerkstelt, ertoe gehouden is, voor de arbeidsprestaties die er worden verricht, de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden na te leven die bepaald worden door wettelijke, bestuursrechtelijke of conventionele bepalingen die "strafrechtelijk" beteugeld worden.

Het is voor de Raad dus duidelijk dat ook ten aanzien van in België gedetacheerde werknemers de werkgevers gehouden zijn de bepalingen van Belgisch sociaal recht na te leven waarvan de inbreuk krachtens het voorontwerp van wet gesanctioneerd worden met een sanctie van niveau 1.

- D. De bevoegdheden van de sociale inspecteurs ten aanzien van
- informatiedragers met hetzij sociale gegevens, hetzij andere door de wet voorgeschreven gegevens (artikel 2/27 van het voorontwerp van wet);
  - informatiedragers met andere gegevens (artikel 2/28 van het voorontwerp van wet).

---

a. De inhoud van de artikelen 2/27 en 2/28 van het voorontwerp van wet

- De Raad constateert dat de artikelen 2/27 en 2/28 van het voorontwerp van wet een herschrijving inhouden van artikel 4, § 1, 2° c) en d) van de arbeidsinspectiewet van 16 november 1972 omwille van door de commentaar bij de artikelen aangehaalde ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de evolutie op het vlak van de toepassing van allerlei informatietechnologieën.

Voor deze herschrijving werd blijkbaar beroep gedaan op de wetteksten die de bevoegdheden regelen van vergelijkbare inspectiediensten (het BTW-wetboek en het Wetboek Inkomstenbelastingen).

---

<sup>6</sup> Betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, en tot invoering van een vereenvoudigd stelsel betreffende het bijhouden van sociale documenten door ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen.

Tot op heden kunnen de sociale inspecteurs – in een strikte interpretatie van de bestaande wetgeving – enkel vragen hen bepaalde documenten voor te leggen, zonder dat de werkgever zich daarvoor moet verplaatsen. Deze bevoegdheid geldt voor gelijk welke documenten, zowel deze met sociale gegevens die ingevolge de wetgeving waarop zij toezicht uitoefenen dienen te worden opgemaakt (artikel 4, § 1, 2° c) van de arbeidsinspectiewet) als alle andere documenten die zij nodig achten voor het volbrengen van hun taak (artikel 4, § 1, 2° d) van de arbeidsinspectiewet).

Omwille van het verbod op een “fishing expedition”<sup>7</sup> door toezichthoudende ambtenaren, geformuleerd op basis van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>8</sup>, wordt in het voorontwerp van wet een onderscheid ingevoerd wat betreft de draagwijdte van de bevoegdheden van de sociale inspecteurs tussen, enerzijds, de informatiedragers met hetzij sociale gegevens, hetzij andere door de wet voorgeschreven gegevens, zelfs wanneer de sociale inspecteurs niet belast zijn met het toezicht op deze wetgeving (artikel 2/27), ten aanzien waarvan geen risico op een “fishing expedition” bestaat, en, anderzijds, informatiedragers met andere gegevens (artikel 2/28).

Ten aanzien van de eerste categorie van informatiedragers hebben de sociale inspecteurs de bevoegdheid deze op te sporen en te onderzoeken, terwijl ten aanzien van de tweede categorie hun bevoegdheid zich beperkt tot de vraag aan de werkgever hen deze voor te leggen.

Aangezien voor de eerste categorie van informatiedragers de sociale inspecteurs een opsporings- en onderzoeksbevoegdheid hebben, wordt door artikel 2/27 de vereiste ingevoerd dat die informatiedragers zich moeten bevinden in de lokalen die aan hun toezicht onderworpen zijn; deze vereiste werd niet opgenomen in artikel 2/28. Omwille van het verbod op een “fishing expedition” werd voor deze tweede categorie niet meer voorzien in de mogelijkheid deze in beslag te nemen (artikel 2/34); ten aanzien van deze informatiedragers is niet langer voorzien in de sanctionering voor verhindering van toezicht wanneer de werkgever niet ingaat op het verzoek van de sociale inspecteurs om ze voor te leggen (artikel 2/212).

---

<sup>7</sup> Het recht op een eerlijk proces, dat wordt gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, verzet er zich tegen dat een “beschuldigde” zou gedwongen worden om mee te werken aan zijn eigen inbeschuldigingstelling, doordat de toezichthoudende ambtenaren zijn veroordeling zouden uitlokken om bepaalde stukken te bekomen waarvan zij het bestaan vermoeden, zonder er zekerheid over te hebben.

<sup>8</sup> O.a. het arrest Funke van 25 februari 1993 en het arrest Van Rossem van 9 december 2005.

Voor beide categorieën informatiedragers beschikken de sociale inspecteurs krachtens het voorontwerp van wet over dezelfde bevoegdheid wanneer deze toegankelijk zijn via een informaticasysteem of via elk ander elektronisch apparaat.

- De Raad heeft kennis genomen van het debat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers over deze en een aantal andere artikelen van het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek met betrekking tot de arbeidsinspectiewet van 16 november 1972, na hun opname in het wetsontwerp houdende diverse bepalingen.

Hij wil hierna een aantal bekommernissen uitdrukken met betrekking tot de in de Kamer besproken wijzigingen aan de arbeidsinspectiewet die, enerzijds, de herschrijving van het artikel 4, § 1, 2°, c) en d) van de arbeidsinspectiewet betreffen, en, anderzijds, de wijzigingen aan de andere artikelen van dezelfde wet.

b. Bemerkingen met betrekking tot de herschrijving van artikel 4, § 1, 2°, c) en d) van de Arbeidsinspectiewet

- De Raad heeft kennis genomen van het feit dat de Kamer op 29 juni 2006 de voorgestelde herschrijving van het artikel 4, § 1, 2° c) en d) van de arbeidsinspectiewet heeft aangenomen, mits toevoeging in artikel 4, § 1, 2° c) van drie nieuwe leden die beantwoorden aan de tekst van drie regeringsamendementen.

In lid drie van artikel 4, § 1, 2° c) (regeringsamendement nr. 11) wordt bepaald dat de Koning, ten informatieve titel, een lijst kan opstellen met de gegevens die ingevolge de wet dienen te worden opgemaakt, bijgehouden of bewaard, en die zich op informatiedragers bevinden op de werkplaatsen of op de andere plaatsen die onderworpen zijn aan het toezicht van de sociaal inspecteurs.

In lid vier van artikel 4, § 1, 2° c) (regeringsamendement nr. 16) wordt bepaald dat wanneer de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber afwezig is op het ogenblik van de controle de sociaal inspecteur de nodige inspanningen doet om de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber te contacteren om voormelde informatiedragers te doen overleggen. Wanneer de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber niet bereikbaar is, kan de sociaal inspecteur overgaan tot het opsporen en onderzoeken.

In lid vijf van artikel 4, § 1, 2° c) (regeringsamendement nr. 10) wordt voorzien dat wanneer de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber zich verzet tegen deze opsporing of dit onderzoek een proces-verbaal wordt opgesteld wegens verhindering van toezicht.

- De Raad is van oordeel dat het hier gaat om belangrijke bijkomende bevoegdheden voor de sociaal inspecteurs.

Mede gezien het risico dat zij inhouden om binnen te dringen in de persoonlijke levenssfeer zowel van de gecontroleerde persoon als van enig ander persoon op de werkplaats, is hij van oordeel dat van deze nieuwe bevoegdheden met grote omzichtigheid gebruik moet gemaakt worden.

Hij neemt in dit kader akte van de uitgebreide verantwoording gevoegd bij het regeringsamendement nr. 10, waarin wordt herinnerd aan de bestaande praktijk van de sociaal inspecteurs om de problemen proberen op te lossen via overleg met de werkgever.

Slechts wanneer de vastgestelde problemen niet kunnen worden opgelost via overleg of wanneer het risico op aanwezigheid van fraude bestaat, zullen de sociaal inspecteurs overgaan tot meer dwingende maatregelen. In dit kader zal het in de meeste gevallen volstaan de werkgever te vragen bepaalde documenten voor te leggen. Wanneer de werkgever te kennen geeft dat hij niet vrijwillig wenst mee te werken aan het onderzoek maar zich verder niet verzet tegen de acties van de sociaal inspecteurs, zal toepassing worden gemaakt van de hier bedoelde bevoegdheden. Indien de werkgever zich actief verzet tegen de uit te voeren controle kan de sociaal inspecteur de bijstand van de politie vorderen. Wanneer ook dat niet helpt of wanneer de politie geen bijstand kan verlenen, zal de sociaal inspecteur moeten overgaan tot het opstellen van een proces-verbaal wegens verhindering van toezicht.

Het hierboven vermelde regeringsamendement nr. 16 voegt hieraan toe dat een sociaal inspecteur de nodige inspanningen moet doen om een afwezige werkgever, zijn aangestelde of lasthebber te contacteren om voormelde informatiedragers te doen overleggen. Wanneer de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber niet bereikbaar is, kan de sociaal inspecteur overgaan tot het opsporen en onderzoeken.

- De Raad stelt echter vast dat de wetgever het principe van voorlegging van de sociale en andere wettelijke documenten niet opnieuw heeft ingelast in de wetgeving, tenzij in het geval dat de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber afwezig is. Enkel in dat geval voorziet de wetgever, dat de inspecteur de nodige inspanningen moet leveren om de werkgever te contacteren om de wettelijke informatiedragers te doen overleggen (nieuw lid vier van artikel 4, § 1, 2°, c), zoals aangenomen in de Kamer).

Met het oog op rechtszekerheid, acht de Raad het noodzakelijk dat de wetgever artikel 4, § 1, 2°, c) aanpast, opdat er klaar en duidelijk uit blijkt dat (1) het principe van voorlegging van de betreffende informatiedragers nog steeds van toepassing is en er (2) slechts tot opsporing en onderzoek kan worden overgegaan in uitzonderlijke gevallen, namelijk bij afwezigheid van de werkgever (mits het leveren van de nodige inspanningen door de sociale inspecteurs om hem te contacteren) of de weigering door de werkgever om de gevraagde informatiedragers voor te leggen.

Dit laatste vereist dus dat de situatie van 'verzet' in de wet moet verduidelijkt worden als 'verzet tegen het vrijwillig overhandigen van de gevraagde stukken', in de plaats van 'verzet tegen de opsporing en het onderzoek' (in het nieuwe lid vijf van artikel 4, § 1, 2°, c), zoals aangenomen in de Kamer).

- In dit kader wil de Raad er ook op wijzen dat voldoende duidelijk uit de wetgeving met betrekking tot de bevoegdheden van de sociaal inspecteurs moet blijken dat zij deze moeten uitoefenen in overeenstemming met hun finaliteit en met respect van het proportionaliteitsbeginsel.
- De Raad constateert bovendien dat de opsporings-en onderzoeksbevoegdheid van de sociaal inspecteurs overeenkomstig het nieuwe artikel 4 § 1, 2°, c) van de arbeidsinspectiewet, zoals aangenomen in de Kamer, betrekking heeft op hetzij sociale gegevens, bedoeld bij artikel 2, 5° van die wet, hetzij gelijk welke andere gegevens die ingevolge de wet dienen te worden opgemaakt, bijgehouden of bewaard, zelfs wanneer de sociaal inspecteurs niet belast zijn met het toezicht op deze wetgeving.

Hij wijst er op dat het finaliteitsbeginsel, zoals opgenomen in artikel 2/17 van het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek, vereist dat de sociaal inspecteurs hun bevoegdheden uitoefenen met het oog op het toezicht op de naleving van de bepalingen van het sociaal strafwetboek en op de bepalingen van de andere wetgevingen waarop zij toezicht uitoefenen.



Daarom is de Raad van oordeel dat de opsporings-en onderzoeksbevoegdheid van de sociaal inspecteurs in de wet moet worden beperkt tot de informatiedragers met de sociale gegevens bedoeld bij artikel 2, 5° van de arbeidsinspectiewet die ingevolge de wetgeving waarop zij toezicht uitoefenen dienen te worden opgemaakt.

Dit impliceert dat het regeringsamendement nr. 11, aangenomen in de Kamer als het derde lid van artikel 4 § 1, 2°, c), dat bepaalt dat de koning, ten informatieve titel, een lijst kan opstellen met de gegevens die ingevolge de wet dienen te worden opgemaakt, bijgehouden of bewaard, zonder voorwerp wordt.

Dit voorstel is ook ingegeven vanuit een bekommernis voor rechtszekerheid. Immers, hoe omvangrijker de lijst met documenten waarvan voorlegging kan worden gevraagd, hoe reëler het risico dat een werkgever die niet ogenblikkelijk de hand kan leggen op de gevraagde documenten, als “weigeraar” zou kunnen worden aangemerkt. Daarom is de Raad van oordeel dat de mogelijkheid van opsporen en onderzoek moet worden beperkt tot de informatiedragers met sociale gegevens .

- De Raad wijst er eveneens op dat artikel 4, § 1, 2°, c), zoals aangenomen in de Kamer, bepaalt dat de sociaal inspecteurs alle informatiedragers mogen opsporen en onderzoeken “die zich bevinden op de werkplaatsen of op de andere plaatsen die aan hun toezicht zijn onderworpen en die...”.

Hij wil in dit kader benadrukken dat door de aangenomen wettekst geen afbreuk mag gedaan worden aan de bestaande bescherming van bewoonde lokalen.

Hij neemt in dit kader akte van het feit dat het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek terzake in zijn artikel 2/23 bepaalt dat de sociaal inspecteurs enkel toegang hebben tot de bewoonde lokalen als zij in het bezit zijn van een machtiging tot visitatie uitgereikt door de onderzoeksrechter. Er wordt dus voorgesteld de bevoegdheid van de politierechter terzake te vervangen door die van de onderzoeksrechter.

De Raad wijst er evenwel op dat er een onderscheid moet blijven gemaakt worden tussen een machtiging tot visitatie en een huiszoekingsbevel.

c. Bemerkingen met betrekking tot de andere wijzigingen aan de Arbeidsinspectiewet

- De Raad meent dat men in het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek gezocht heeft naar een nieuw evenwicht door de bijkomende bevoegdheden van de sociale inspecteurs, ingegeven door juridische en technologische evoluties, te koppelen aan bijkomende waarborgen inzake de rechtsbescherming van de werkgevers.

Hierbij kan verwezen worden naar de hierboven vermelde beperking van het recht documenten in beslag te nemen (artikel 2/34) en de beperking van de sanctie voor het verhinderen van toezicht (artikel 2/212), maar eveneens naar de vereiste van informatieverstrekking over de opsporing en het onderzoek aan de werkgever (artikel 2/35), de formele garanties die gegeven moeten worden bij o.a. inbeslagnemingen (artikel 2/53) en de beroepsmogelijkheid bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank tegen een aantal maatregelen die genomen zijn door de sociale inspecteurs (artikel 2/54).

De Raad wijst er op dat de regering bij de bespreking in de Kamer van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen bij wijze van amendement (de nrs. 12, 13 en 14) heeft gevraagd de inhoud van de artikelen 2/35, 2/53 en 2/54 van het voorontwerp van wet tot invoering van een sociaal strafwetboek in de besproken tekst op te nemen. Deze waarborgen inzake de rechtsbescherming van de werkgevers maken dus reeds deel uit van de door de Kamer aangenomen tekst met wijzigingen van de arbeidsinspectiewet.

- De Raad stelt vast dat de wetgever bijzondere wettelijke garanties heeft voorzien ten aanzien van de werkgevers die hetzij niet aanwezig waren bij de opsporing en onderzoek, hetzij daarmee niet vrijwillig instemden. Enkel in die gevallen zal de inspecteur de werkgever schriftelijk dienen te informeren over het feit dat de opsporing en dit onderzoek heeft plaatsgehad en over de informatiedragers die werden gekopieerd (het nieuw artikel 4 quater, zoals aangenomen in de Kamer). Daarnaast, zo stelt de Raad vast, kan de werkgever enkel in beide voormelde situaties een beroep in kortgeding instellen bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank tegen de uitgevoerde opsporing of het onderzoek<sup>9</sup> (het nieuw artikel 4 sexies, tweede lid, zoals aangenomen in de Kamer).

---

<sup>9</sup> Hij kan dit ook tegen het beslag bedoeld in het nieuw artikel 4ter, evenals tegen de maatregelen genomen door de sociaal inspecteurs op grond van de artikelen 3 en 4, § 1, 2°, e) en f) van de arbeidsinspectiewet.

Het lijkt weinig aannemelijk dat de wetgever, naast de hypothese van de afwezige werkgever, deze wettelijke garanties enkel wil geven aan diegene die zich verzet tegen de opsporing en het onderzoek. Dit zou betekenen dat een werkgever, die de gevraagde documenten niet overhandigt, doch die zich niet verzet tegen een opsporing of onderzoek door de inspectie, omdat die daarmee het risico loopt om wegens hindering van toezicht zwaar te worden gesanctioneerd, zich op geen enkele wettelijke garantie zou kunnen beroepen.

De Raad is meer fundamenteel van oordeel dat eenieder die van oordeel is dat zijn rechten geschaad worden door de uitgevoerde opsporing of het onderzoek de mogelijkheid moeten hebben om een kortgeding in te spannen tegen de genomen maatregelen. Ook diegenen die zich niet verzetten tegen de (abusieve) uitoefening van de opsporingsbevoegdheid kunnen immers achteraf opmerkingen hebben over de manier waarop dit gebeurd is.

In dit kader wil de Raad er op wijzen dat de rechtspleging zoals in kortgeding een rechtsmiddel is met volledige bevoegdheid dat de voorzitter van de arbeidsrechtbank toelaat zich uit te spreken zowel over de wettelijkheid van de bevolen maatregelen als over de opportuniteit van hun handhaving. De controle van het respect voor zowel het finaliteitsbeginsel als het proportionaliteitsbeginsel kan hierbij aan bod komen.

De Raad wijst er ook op dat de rechtspleging zoals in kortgeding een niet-opschortend beroep is, waardoor de uitwerking niet ontnomen wordt aan de door de sociale inspecteurs genomen maatregelen, maar tevens dat de procedure tegensprekelijk is, zodat de werkgever die het wil gehoord wordt. Zo beschermt deze rechtspleging de bevoegdheden van de sociale inspecteurs en waarborgt het de rechten van de benadeelde personen.

E. De uitwerking van een schaal van strafbaarstellingen in het voorontwerp van wet

- a. De strafbaarstelling betreffende de verklaringen met betrekking tot de subsidies, vergoedingen en toelagen, en de valsheid en het gebruik van valse stukken (artikel 2/233 van het voorontwerp van wet)

De Raad constateert dat het ontwerp algemeen genomen leidt tot een uitbreiding van de strafrechtelijke bestraffing die geldt voor de sociale-uitkeringstrekkers :

1. Terwijl bepaalde wetgevingen thans geen strafsancties bevatten ten opzichte van de sociale-uitkeringstrekkingen, voorziet het ontwerp in sancties voor inbreuken inzake verklaringen voor alle sociale uitkeringen waarvoor de arbeidsrechtbank bevoegd is.
2. Terwijl bepaalde wetgevingen thans alleen in strafsancties voorzien in geval van bedrog ("bijzonder opzet"), vereist het wetboek alleen dat de inbreuk "wetens en willens" wordt gepleegd ("algemeen opzet").

De Raad neemt akte van de argumenten die daarvoor worden aangevoerd.

Volgens hem voldoen die argumenten niet wat betreft het voorgestelde sanctieniveau. Het ontwerp brengt de inbreuken inzake verklaringen van de sociale-uitkeringstrekkingen meteen al onder in de zwaarste categorie (sanctie van niveau 3). Dat impliceert een strafrechtelijke geldboete van ten minste 500 euro (x 5,5 in de huidige stand van de wetgeving betreffende de opdecimen, d.i. 2.750 euro) en betekent ook dat, indien het Openbaar Ministerie het dossier seponereert, de sociale inspectie een administratieve geldboete zou kunnen opleggen met een minimumbedrag van 250 euro (1.375 euro). Voor zover nodig kan eraan worden herinnerd dat het hier voor de meeste sociale-uitkeringstrekkingen gaat over bedragen die een inkomen van verschillende maanden vertegenwoordigen.

De Raad herinnert eraan dat, wanneer de geïmplementeerde inbreuken hebben geleid tot de onterechte inning van uitkeringen, die bedragen worden teruggevorderd. Bovendien zal in de meeste socialezekerheidswetgevingen de sociale-uitkeringstrekking een "administratieve sanctie" oplopen in die zin dat hij tijdelijk (en soms zelfs definitief) geen recht meer zal hebben op zijn uitkeringen.

De Raad vraagt zich af of de auteurs van het ontwerp niet gewoon een strafmaat hebben omgezet die was bedoeld voor inbreuken gepleegd door de ondernemingen.

Hij vindt in ieder geval dat de minimale strafrechtelijke geldboeten te hoog zijn voor de geviseerde inbreuken. In het licht van het in aanmerking genomen morele element zou een fout die te goeder trouw wordt gemaakt of de goed te praten nalatigheid geen aanleiding geven tot een strafsanctie. Blijft evenwel het feit dat de beschreven inbreuken niet allemaal duidelijke gevallen van bedrog zijn, in tegenstelling met wat de eerste items van artikel 233 van het ontwerp kunnen laten uitschijnen. Zo bestraft artikel 233.5° alleen al het feit dat iemand, weliswaar "wetens en willens", "nagelaten heeft te verklaren dat hij niet langer recht heeft op een sociale prestatie, zelfs indien dit slechts gedeeltelijk is". Volgens de voorgestelde tekst staat de toepassing van de sanctie bovendien los van het bedrag dat de inbreuk heeft opgeleverd.

De rechter of het bestuur kunnen natuurlijk wel de straf verminderen in geval van verzachtende omstandigheden. Maar de inkomenssituatie op het ogenblik waarop de straf zou worden toegepast, wat waarschijnlijk het belangrijkste argument zou zijn om een minder zware geldboete op te leggen, valt niet onder het gebruikelijke begrip "verzachtende omstandigheid".

Volgens de Raad moet dit punt van het ontwerp worden heroverwogen.

Er zou moeten worden voorzien in een specifiek sanctieniveau dat rekening houdt met de situatie van de sociale-uitkeringstrekkingen. Het minimumbedrag van de strafrechtelijke geldboete zou redelijker moeten zijn.

Verder vindt de Raad dat de techniek van de administratieve geldboeten niet is aangepast aan de inbreuken die door de sociale-uitkeringstrekkingen worden gepleegd.

- b. Met betrekking tot de administratieve vervolging en het nieuwe regime van administratieve geldboete.

De Raad stelt vast dat de toepassing van de strafrechtelijke opdecimen (coëfficiënt 5,5) op alle administratieve geldboeten, wat op vandaag niet gebeurt, tot gevolg heeft dat deze geldboeten stelselmatig en substantieel verhogen. Daardoor leidt de toepassing van de regeling van de administratieve geldboete, hetzij als sanctie van niveau 1 of subsidiair als sanctie van niveau 2 of 3, tot veel zwaardere financiële straffen, in vergelijking met de huidige regeling.

De Raad vraagt zich af of deze stelselmatige verhoging van de straf wel beoogd werd door de auteurs van het ontwerp. Hij vindt in ieder geval dat de toegepaste vorken geherevalueerd moeten worden teneinde te komen tot een bestraffing die meer aansluit bij het huidige beleid van administratieve vervolging en tot een strafmaat die in een redelijke verhouding blijft ten opzichte van de gepleegde inbreuk.

c. Met betrekking tot de strafrechtelijke geldboeten.

De Raad neemt akte van de doelstelling om aan de geldboete een dominerende rol toe te kennen in de bestraffing van de inbreuken op het sociaal recht en om niet meer te voorzien in een gevangenisstraf voor lichte en matig zware inbreuken.

Hij stelt echter vast dat alle strafrechtelijke geldboeten voortaan ook onderworpen worden aan hetzelfde regime van de opdecimen van de Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen, en bijgevolg dienen vermeerderd te worden met de coëfficiënt 5,5. In de huidige situatie wordt ofwel geen vermeerdering toegepast, ofwel een vermeerdering van 2,5, afhankelijk van de wettelijke bepalingen.

Daarbij komt dat wanneer toepassing wordt gemaakt van de vermenigvuldigingsregel van artikel 2/107 van het voorontwerp van wetboek, de geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers, zonder dat het totaal van de geldboete meer mag bedragen dan het honderdvoud van de maximum geldboete, met toepassing van de opdecimen.

Uit het een en het ander volgt dat de bedragen van de strafrechtelijke geldboeten in de meerderheid van de gevallen substantieel verhogen.

De Raad acht het nodig dat de rechtsonderhorigen daarover ondubbelzinnig worden geïnformeerd.

Daarenboven neemt de Raad akte van één van de objectieven in het ontwerp van wetboek, om bij het vaststellen van de verschillende niveaus van strafsancities, eveneens rekening te houden met de burgerrechtelijke sancities. Dit heeft er in bepaalde gevallen zelfs toe geleid om de strafsancities af te schaffen.

De Raad ondersteunt deze aanpak, die een globale afweging maakt tussen de verschillende vormen van sanctioneren, en afhankelijk van de aard van de inbreuk, ofwel opteert voor een curatieve ofwel een repressieve aanpak. Nochtans wil hij onderlijnen dat deze afweging ook telkens moet worden gemaakt voor toekomstige wetgevingen teneinde ervoor te zorgen dat het juiste evenwicht wordt bereikt in de wijze waarop het afdwingen van wettelijke verplichtingen wordt aangepakt.

- d. Met betrekking tot de bijkomende sancties van tijdelijke sluiting, het beroepsverbod en het exploitatieverbod (de artikelen 2/110 en 2/111 van het voorontwerp van wetboek).

De Raad stelt vast dat de bijkomende sancties van de tijdelijke sluiting, het beroepsverbod en het exploitatieverbod, niet enkel voorbehouden worden voor een aantal inbreuken van niveau 3, doch eveneens voor een aantal inbreuken van niveau 2. Niettegenstaande het uitzonderlijke karakter van deze bijkomende straffen en nodige omzichtigheid die van de rechter gevraagd wordt bij de toepassing van deze straffen, voorzien de ontwerpbevestigingen 2/110 en 2/111 zelf niet in objectieve criteria of waarborgen die de macht van de rechter in een duidelijk wettelijk kader vastleggen.

De Raad is van oordeel dat deze straffen rampzalige economische en sociale gevolgen kunnen hebben en daarom slechts mogen worden toegepast wanneer het belang dat door de incriminatie gevrijwaard wordt, groter is dan de gevolgen van de sanctie.

Daarom acht hij het noodzakelijk dat in de wettekst een finaliteits- en proportionaliteitscriterium wordt opgenomen, waardoor het uitzonderlijk karakter ervan in de wet zelf wordt onderlijnd en voor de rechter meer duidelijk wordt verschaft wanneer de bijkomende straffen kunnen worden toegepast.

-----