

ADVIES Nr. 1.955

Zitting van dinsdag 14 juli 2015

De rol van het arbeidsauditoraat - Ontwerp van wet houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie

x x x

2.776-1

ADVIES Nr. 1.955

Onderwerp : De rol van het arbeidsauditoraat - Ontwerp van wet houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie

Op 10 juli 2015 werd de Nationale Arbeidsraad bij e-mail van de Secretaris van de commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in naam van de voorzitter van die commissie, om advies gevraagd over het voornoemde wetsontwerp tegen 25 augustus 2015.

Tijdens de Plenaire Raadszitting van 14 juli 2015 werd deze vraag besproken en werd beslist volgend unaniem advies uit te brengen.

x x x

I. DRAAGWIJDTE

A. De tweede fase in de hervorming van justitie

De Nationale Arbeidsraad heeft kennis genomen van de tekst van het ontwerp van wet houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie (doc. 54 1219-001).

Dit wetsontwerp bevat een eerste reeks maatregelen die voortvloeien uit het justitieplan¹ van de minister van Justitie, de heer K. Geens, dat zelf gestoeld is op het regeerakkoord.

Dit plan is de tweede fase in de hervorming van justitie. De eerste fase kwam er tijdens de vorige legislatuur door de hertekening van het gerechtelijk landschap (zie advies nr. 1.741 van 15 september 2010). De derde fase, die in het vooruitzicht wordt gesteld, zijn een aantal fundamentele hervormingen van de basiswetgeving (nieuwe wetboeken van strafrecht en strafvordering, ingrijpende hervormingen in het burgerlijk en ondernemingsrecht).

De tweede fase in de hervorming van justitie, het justitieplan, heeft zoals de ondertitel van het plan aangeeft, tot doel om justitie efficiënter en daardoor rechtvaardiger te maken. Zoals de minister in zijn voorwoord bij het plan zelf aangeeft, zit er een stevige kerntaken-strategie achter de voorgestelde maatregelen : “indien we niet dringend ingrijpen, wordt een goede justitiebedeling immers moeilijk, niet alleen budgettair, maar ook functioneel... Echte rechtvaardigheid hoeft niet onbetaalbaar te zijn, indien de juiste prioriteiten worden gesteld”.

De in het justitieplan voorgestelde maatregelen zullen op thematische wijze worden omgezet in vier wetsontwerpen, waarvan de hervormingen in de burgerlijke procedure in het ontwerp waarover advies wordt gevraagd de eerste zijn. Nadien volgen strafrecht, strafprocedure en strafuitvoering (II), personeel en materiële infrastructuur van justitie (III) en een aantal restonderwerpen (IV).

¹ “Het justitieplan - een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid”. Dit plan werd op 18 maart 2015 aan het Parlement voorgesteld.

B. De hervorming van de burgerlijke rechtspleging

Het wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht waarover de Raad om advies wordt gevraagd, werd goedgekeurd in tweede lezing op de ministerraad van 25 juni 2015.

Over het voorontwerp van wet werd op 11 juni 2015 advies uitgebracht door de Raad van State, waarna het ontwerp aan een aantal opmerkingen van de Raad van State werd aangepast.

Het wetsontwerp gaat uit van de premisse dat om een kwaliteitsvolle, betaalbare en toegankelijke justitie te waarborgen met minder middelen er op het vlak van de burgerlijke rechtspleging fundamentele hervormingen nodig zijn om deze efficiënter, minder omslachtig en sneller te laten verlopen.

De basisdoelstelling is de garantie van een kwaliteitsvolle rechtspraak binnen een redelijke termijn, wat de kerntaak van justitie uitmaakt, en dit aan een redelijke kostprijs (punt 48 en 49 justitieplan).

Het is de bedoeling dat dit ten goede komt aan de burger, die hierdoor een snellere behandeling van zijn zaak mag verwachten, maar ook aan de justitiële actoren die hun werkprocessen aanzienlijk verbeterd zien worden (persbericht wetsontwerp burgerlijk procesrecht).

Specifiek wat betreft de magistraten en hun medewerkers, wordt gesteld dat hun werk zo veel mogelijk wordt gerationaliseerd en vereenvoudigd zonder afbreuk te doen aan de rechten van de rechtsonderhorigen en dat zij de ruimte krijgen om hun kerntaken op een kwaliteitsvolle wijze in te vullen (punt 51 justitieplan).

De hervorming van de burgerlijke rechtspleging bevat een ruime waaier aan maatregelen, met aanpassing van diverse wetten, die, naast meer efficiënte procedures, ook de volgende doelstellingen nastreven : minder talrijke procedures, de stimulering van alternatieve oplossingstrajecten en betaalbare en toegankelijke procedures.

Wat de verhoging van de efficiëntie van de procedures betreft, worden, onder andere, de volgende aanpassingen voorgesteld : een efficiëntere procedure voor de “ingereedheidsbrenging” van een zaak, een dwingende conclusiekalender, de aanpassing van de regels over vormgebreken, de vereenvoudiging van de motiveringsplicht van de rechter door de vaste structuur voor conclusies, de veralgemening van de alleenzetelende rechter, enz.

De Raad neemt akte van deze voorgestelde maatregelen en wenst zijn advies over het voorgelegde wetsontwerp te beperken tot één specifieke maatregel die voorgesteld wordt in het kader van de verhoging van de efficiëntie van de procedures : het feit dat het advies van het openbaar ministerie in de burgerrechtelijke materies in de meeste gevallen facultatief wordt.

De Raad heeft deze maatregel onder de loep genomen wat betreft zijn implicaties voor de adviesverlening door het arbeidsauditoraat(-generaal) voor de arbeidsrechtbanken (en arbeidshoven²), waarin de Raad een bijzonder belang stelt gezien de leden van de organisaties erin vertegenwoordigd (werknemers, werkgevers en zelfstandigen) partij zijn in de geschillen voor de arbeidsgerechten en aangezien de vertegenwoordigers van de leden van de Raad als lekenrechters bij de arbeidsgerechten dienst doen.

Hiertoe werd een hoorzitting in de Raad georganiseerd waarbij de Raad zich verder heeft geïnformeerd over de implicaties op het terrein van de voorgestelde wetswijziging bij een aantal leden van het arbeidsauditoraat(-generaal).

C. De hervorming van de adviesverlening door het openbaar ministerie

De Raad merkt op dat de artikelen 14 tot 16 van het wetsontwerp de adviesverlening van het openbaar ministerie in burgerrechtelijke materies hervormt door aanpassing van de artikelen 764, 765/1³ en 766 van het Gerechtelijk Wetboek.

1. Hij merkt op dat dit concreet voor een aantal vorderingen die voor de arbeidsgerechten worden ingesteld, namelijk deze opgesomd in art. 764, eerste lid, 10° Ger. W. inhoudt dat deze nog steeds, op straffe van nietigheid, aan het arbeidsauditoraat dienen meegedeeld te worden), maar dat dit voor het arbeidsauditoraat geen verplichting meer inhoudt om hierover een advies te verlenen.

² Hierna wordt met “arbeidsauditoraat” ook telkens het “arbeidsauditoraat-generaal” bij de arbeidshoven bedoeld.

³ Het artikel 765/1 wordt in dit advies verder terzijde gelaten aangezien het de mededeling aan het openbaar ministerie van geschillen voor de familierechtbank en de familiekamers van het hof van beroep betreft.

Het openbaar ministerie verleent advies “indien het zulks dienstig acht”, en in dat geval doet het dit “in de meest aangewezen vorm”, d.i. schriftelijk of mondeling (art. 764, derde lid Ger. W.).

De Raad merkt op dat deze regeling afwijkt van de bestaande situatie waarbij de vorderingen die voor de arbeidsgerechten worden ingesteld opgesomd in art. 764, eerste lid, 10° Ger. W. deel uitmaken van een lijst van exhaustief opgesomde categorieën van procedures waarvoor de mededeling aan het arbeidsauditoraat én de adviesverlening door dit arbeidsauditoraat verplicht wordt gesteld. Deze worden de “verplicht mededeelbare zaken” genoemd, aangezien het artikel 764, eerste lid Ger. W. het op dit ogenblik enkel over het “meedelen” van de zaak heeft, alhoewel het advies op straffe van nietigheid dient te worden gegeven⁴.

Het is trouwens de bedoeling van het wetsontwerp om de verplichting tot adviesverlening voor het openbaar ministerie op te heffen voor alle procedures opgesomd in artikel 764, eerste lid van het Ger. W. (die veel breder is dan de sociaalrechtelijke zaken). Voor de lijst van procedures opgesomd in het artikel 764, eerste lid van het Ger. W. geldt enkel dat ze op straffe van nietigheid dienen “meegedeeld” te worden aan het openbaar ministerie in de zin van het op de hoogte brengen van het openbaar ministerie van het bestaan van de zaak.

Het wetsontwerp heeft dus de bedoeling om het principe in te voeren dat het advies van het openbaar ministerie facultatief is. Om te kunnen oordelen of het verlenen van een advies in een zaak dienstig is, kan het openbaar ministerie zich ook andere zaken dan deze opgesomd in artikel 764, eerste lid van het Ger. W. laten meedelen. Ook de rechtbank of het hof kan de ambtshalve mededeling van een zaak bevelen (nieuw artikel 764, tweede lid van het Ger. W.). Voor zaken in sociaalrechtelijke materies opgesomd in art. 764, eerste lid, 10° Ger. W. is de mededeling aan het arbeidsauditoraat echter verplicht.

De memorie van toelichting geeft aan dat het beginsel van het facultatief advies wordt ingevoerd omdat het onderscheid tussen een nuttig/onontbeerlijk versus overbodig advies niet langer met een wettelijke lijst van zaken (waarin verplicht advies dient worden uitgebracht) kan worden opgevangen. De systematische tussenkomst van het openbaar ministerie in sommige, exhaustief opgesomde categorieën van procedures, wordt niet langer verantwoord geacht en kan volgens de memorie beter overgelaten worden aan een beoordeling per zaak (of voor sommige categorieën, cfr. infra).

⁴ Het is het Hof van Cassatie dat in verschillende arresten heeft gesteld dat uit het artikel 780, eerste lid, 4° Ger. W. dat bepaalt dat het vonnis op straffe van nietigheid de vermelding dient te bevatten dat het advies werd uitgebracht, moet afgeleid worden dat het advies ook op straffe van nietigheid moet worden gegeven.

In het justitieplan van de minister wordt hierbij ook verduidelijkt dat doordat het openbaar ministerie selectief kan uitmaken in welke zaken er wel of niet advies wordt uitgebracht, er belangrijke efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden (p. 32 van het justitieplan). Volgens hetzelfde justitieplan kan het feit dat het parket zelf zal beslissen of het mondeling dan wel schriftelijk advies verleent ook efficiëntiewinsten met zich meebrengen.

2. Nochtans heeft het wetsontwerp een uitzondering op het principe van het facultatief advies van het openbaar ministerie voorzien voor de zaken in sociaalrechtelijke materies opgesomd in artikel 764, eerste lid van het Ger. W. Het arbeidsauditoraat is wel gehouden om een advies uit te brengen indien de rechtbank erom verzoekt⁵ (nieuw artikel 764, vierde lid van het Ger. W.).
3. Daarnaast wordt aan het college van procureurs-generaal de bevoegdheid verleend om bindende richtlijnen uit te vaardigen voor het verstrekken van een advies in zaken die krachtens de wet mededeelbaar zijn (waaronder dus de zaken in sociaalrechtelijke materies opgesomd in artikel 764, eerste lid, 10° van het Ger. W.) (nieuw art. 764, vijfde lid van het Ger. W.) .

De memorie van toelichting legt uit dat de mogelijkheid om deze richtlijnen uit te vaardigen aan het college van procureurs-generaal wordt gegeven teneinde voor enige uniformiteit in de praktijk te zorgen evenals de adviesverlening in zaken waar deze onontbeerlijk, minstens nuttig is, te vrijwaren.

Er wordt aangegeven dat in de richtlijnen in abstracto zal worden bepaald over welke (sub)categorieën van zaken advies zal worden gegeven, om het beleid van de arbeidsauditeurs – die bepalen wanneer het advies dienstig is – enigszins te uniformiseren en stroomlijnen. De richtlijnen kunnen evenwel niet betreffen dat de arbeidsauditeurs toch advies uitbrengen (buiten de in de richtlijn aangegeven categorieën van zaken).

De Raad constateert dus dat op basis van het wetsontwerp voor alle sociaalrechtelijke geschillen opgesomd in art. 764, eerste lid, 10° Ger. W. :

- de verplichte mededeelbaarheid (in de zin van communicatie) aan het arbeidsauditoraat blijft bestaan;

⁵ Er wordt in het nieuwe artikel 764, vierde lid Ger. W. van het wetsontwerp geen melding gemaakt van het arbeidshof. De vraag kan gesteld worden of dit een vergetelheid is of dat bewust de mogelijkheid van dit verzoek aan de arbeidsrechtbank wordt voorbehouden.

- het advies van het arbeidsauditoraat facultatief wordt, namelijk indien het arbeidsauditoraat het dienstig acht, tenzij de rechter erom verzoekt of de (sub)categorie van geschillen is opgenomen in een richtlijn van het college van procureurs-generaal als een geschil waarover advies dient uitgebracht te worden.

Voor de andere geschillen die voor de arbeidsgerechten komen en niet zijn opgesomd in art. 764, eerste lid, 10° Ger. W geldt :

- dat zij niet verplicht dienen meegedeeld te worden (in de zin van communicatie) aan het arbeidsauditoraat, tenzij het arbeidsauditoraat of de rechter erom verzoekt;
- ook indien zij meegedeeld worden op vraag van het arbeidsauditoraat of de rechter, het advies van het arbeidsauditoraat facultatief wordt, namelijk indien het arbeidsauditoraat het dienstig acht.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Nationale Arbeidsraad zal zich in zijn advies over het voor advies voorgelegde wetsontwerp beperken tot de implicaties van de hervorming van de adviesverlening door het openbaar ministerie voor de adviesverlening door het arbeidsauditoraat voor de arbeidsgerechten.

Hij zal hiertoe de voorgestelde hervorming toetsen aan de basisdoelstellingen van het wetsontwerp, namelijk de garantie van een kwaliteitsvolle rechtspraak met respect voor de rechten van de rechtsonderhorigen (A.), binnen een redelijke termijn, door een rationalisering van de werkprocessen van de justitiële actoren, die zal leiden tot een werklastvermindering voor de magistraten (B).

A. Impact voor de kwaliteit van de rechtsbedeling

1. De Raad constateert dat het wetsontwerp de adviesverlening door het arbeidsauditoraat(-generaal) aanpast vanuit de premisse dat hierdoor snellere en efficiëntere procedures kunnen bekomen worden, zonder aan de kwaliteit van de rechtsbedeling en de rechten van de rechtsonderhorigen (de benuttigingsgelijkheid) te raken.

De Raad wil allereerst het tweede deel van deze premisse in vraag stellen, aangezien zij schromelijk de meerwaarde onderschat van de tussenkomst van het arbeidsauditoraat in sociale geschillen, in het bijzonder de adviesverlening, en dit niet alleen voor de partijen in het geschil, maar ook voor de zittende magistratuur en de samenleving in zijn geheel. Dit wordt hieronder beargumenteerd.

2. Er werd bij het ontstaan van de arbeidsgerechten geoordeeld dat de eigenheid van het sociaal recht een van de burgerlijke rechtspleging afwijkend sociaal procesrecht vereiste. Het sociaal procesrecht verzekert, enerzijds, de laagdrempeligheid van de toegang tot de rechtbank (art. 704, eerste lid Ger. W. : vordering bij verzoekschrift) en voorziet, anderzijds, als noodzakelijk complement hiervan, de tussenkomst van het arbeidsauditoraat, waarvan de opdrachten en bevoegdheden, vooral in de burgerlijke procedures, fundamenteel verschillen van die van het parket.

Er dient immers rekening mee gehouden te worden dat in sociale geschillen de rechtzoekende die een verzoekschrift neerlegt soms zijn tegenpartij niet kan aanduiden en/of het geschil slechts vaag kan duiden. Het is dan aan het arbeidsauditoraat om het verzoekschrift te interpreteren. In eerste instantie door bij de verzoeker verdere informatie in te winnen over de instantie van wie de beslissing uitgaat en de precieze beslissing die wordt betwist, vervolgens door de uitoefening van de inquisitoire bevoegdheden die hem gegeven worden door artikel 138 ter van het Ger. W. : de nodige bestuurlijke inlichtingen opvragen bij de openbare instellingen. Zo wordt het administratief dossier dat aan de basis ligt van de bestreden beslissing op eenvoudige en snelle wijze aan het rechtsplegingsdossier toegevoegd en kunnen ook andere inlichtingen bij andere bestuurlijke overheden opgevraagd worden om de burger en de rechter een volledig beeld te geven van de situatie. Ook in hoger beroep zal het auditoraat-generaal op actieve wijze zijn onderzoeksbevoegdheid bij de openbare diensten uitoefenen om de noodzakelijke inlichtingen te verkrijgen wanneer nieuwe elementen worden opgeworpen.

Deze tussenkomst van de arbeidsauditeur is noodzakelijk in het bijzonder voor geschillen inzake sociale zekerheid en sociale bijstand, waarbij vaak een individu tegenover een instelling staat, wiens beslissingen worden geacht met de wet overeen te stemmen ("le privilège du préalable") en uitvoerbaar zijn ondanks een ingesteld beroep. Ze komt dus niet alleen de rechter ten goede, maar is vooral bedoeld om de wapenongelijkheid te temperen tussen de rechtzoekende sociaal verzekerde (werknemer of zelfstandige) die persoonlijk verschijnt en vaak kwetsbaar en minder juridisch onderlegd is, en de administratie. Hierbij is evenwel niet onbelangrijk dat de arbeidsauditeur een beroepspllicht tot volledige onafhankelijkheid heeft, en dus niet als verdediger van de burger optreedt, hetgeen, naast het temperen van de procesongelijkheid, een eerlijke en neutrale procesvoering garandeert.

3. Het tweede aspect van de ambtuitoefening van het arbeidsauditoraat in burgerlijke zaken is de adviesverlening ter zitting van de arbeidsgerechten.

Zoals hiervoor gesteld, is op dit ogenblik voor de geschillen opgesomd in artikel 764, eerste lid, 10° van het Ger. W. het advies van de arbeidsauditeur op straffe van nietigheid verplicht. De hierboven beschreven onderzoeksbevoegdheid van de arbeidsauditeur op basis van het artikel 138 ter van het Ger. W. geldt nog ruimer. De arbeidsauditeurs hebben deze bevoegdheid, volgens de parlementaire voorbereiding van dit artikel, voor alle geschillen die tot de algemene bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren, ook indien de zaak niet mededeelbaar is.

In elk geval is het duidelijk dat de verplichte adviesverlening door de arbeidsauditeur voor de geschillen opgesomd in artikel 764, eerste lid, 10° van het Ger. W. eveneens ingegeven is door de procesongelijkheid in deze geschillen, in het bijzonder de geschillen inzake sociale zekerheid en sociale bijstand, in tegenstelling tot de andere burgerlijke geschillen. Hierbij dient ook in rekening gebracht te worden dat het sociaal recht een zeer complex en snel evoluerend recht is, waarbij de specifieke deskundigheid van de arbeidsauditeur een welgekomen hulp is om, in de plaats van de partijen, de relevante elementen voor de oplossing van het geschil naar boven te halen; meer dan de rechter beschikt hij hiervoor (tot nu toe) over de werkzame middelen.

Voor de verschillende takken van de sociale zekerheid en de sociale bijstand in het bijzonder, heeft de arbeidsauditeur de uiterst belangrijke en noodzakelijke taak om bij betwistingen over weigeringsgronden van het recht op prestaties en het niet vervullen van toekenningsvoorwaarden voor die prestaties, enerzijds de toekenningsvoorwaarden voor de prestaties te onderzoeken en anderzijds de (omvang van) de terugvorderingsmogelijkheden van de openbare instellingen te bepalen. Ook de wijze waarop de beslissing door de bevoegde instelling wordt genomen, wordt gecontroleerd. De inquisitoire bevoegdheden van de arbeidsauditeur gaan in deze dossiers hand in hand met de juridische analyse en het formuleren van een juridische oplossing voor het geschil.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat door de wet van 13 december 2005⁶ het aantal verplicht mededeelbare zaken reeds fors is afgenomen, waaronder de geschillen over de socialezekerheidsbijdragen voor werkgevers, werknemers en zelfstandigen. Dit werd voor deze dossiers mogelijk geacht omdat de wapenongelijkheid er minder speelde en ook geen administratief dossier diende te worden opgevraagd, wat in de hiergenoemde dossiers niet het geval is.

⁶ Art. 3 van de wet houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldenregeling.

Het is duidelijk dat het advies van de arbeidsauditeur strikt juridisch gezien slechts een mening is die niemand bindt, maar het is wel de eerste beoordeling over het geschil, gebaseerd op het administratief dossier en alle elementen die tot de genomen beslissing hebben geleid, evenals de bijkomende informatie die eventueel van andere administraties en van de partijen werd verkregen. Hierbij is de arbeidsauditeur niet gebonden door vormregels, waardoor hij zijn mening op een levendige wijze kan weergeven, met aanduiding van de eventuele uiteenlopende interpretaties waartoe de wetgeving aanleiding geeft en vergelijking met andere zaken. De arbeidsauditeur zoekt naar de oplossing die het meeste rechtszekerheid biedt, het dichtste aansluit bij de wil van de wetgever, en geeft dus een sociaal aanvaardbare toets aan de administratieve beslissing en bakent haar gevolgen af.

4. Tenslotte dient er ook rekening mee gehouden te worden dat de arbeidsauditeur in het kader van de verplicht mededeelbare zaken de pleitzitting bijwoont. Dit laat hem toe om van de partijen tijdens de debatten aanvullende informatie te vragen, waarbij hij een grotere vrijheid van handelen heeft dan de arbeidsrechter, die (alhoewel minder dan de andere burgerlijke rechters) veeleer een passieve rol heeft. Verder laat dit hem toe om in mensentaal aan de rechtzoekende uit te leggen welke juridische argumenten in zijn zaak gehanteerd worden. Dit is zeer belangrijk in het licht van de perceptie van justitie naar de rechtsonderhorigen toe. De (on)oprechtheid van de betrokkene wordt soms pas op deze zitting volledig duidelijk en het komt aan de arbeidsauditeur toe om eventueel aan de rechter te laten weten dat een strafonderzoek wordt opgestart; indien dit repercussies heeft op de burgerlijke betwisting dient deze te worden uitgesteld.

Meer nog dan het loutere advies, levert vooral de aanwezigheid van het openbaar ministerie tijdens de terechtzitting en zijn actieve rol een meerwaarde op voor de rechtspleging.

5. Hiervoor werd geargumenteed hoe de instructie- en adviesbevoegdheid van de arbeidsauditeurs voor de partijen in het geschil een garantie is voor meer wapengelijkheid, maar evenzeer voor een accurate (eerste) beoordeling van hun geschil op basis van de door hem verzamelde en voor hen verstaanbaar gemaakte informatie. Het spreekt voor zich dat deze bevoegdheden ook de rechters ten goede komen, die door de aard van hun functie minder direct kunnen interageren met de externe openbare instellingen (en hiervoor niet de werkingsmiddelen hebben) en met de partijen in het geschil. Dit beïnvloedt zeker de kwaliteit van de rechtspraak mee en zo zorgen de arbeidsauditeurs voor een geïnstitutionaliseerde vorm van kwaliteitscontrole voor de rechters.

6. Tenslotte is de adviesbevoegdheid van de arbeidsauditoraat ook van belang voor andere dan de gedingvoerende partijen en zelfs voor de samenleving in haar geheel. Door zijn adviesbevoegdheid geeft het arbeidsauditoraat immers over het goed samengesteld dossier een goed gefundeerde en onpartijdige juridische opinie. In die zin overstijgt het advies de partijen en het individueel geschil. Door de eenheid van zijn organisatie, draagt het arbeidsauditoraat op deze wijze bij tot de eenheid bij de uitlegging van de wet en dus de rechtszekerheid, de gelijkheid van de rechtsonderhorigen en uiteindelijk de geloofwaardigheid van de rechterlijke organisatie.

Volgens de Raad houdt de in het wetsontwerp voorgestelde regeling met de mogelijkheid voor het arbeidsauditoraat en de rechter om selectief uit te maken in welke zaken al dan niet advies wordt uitgebracht daarentegen risico's in voor de coherentie in de toepassing van het sociaal recht, in het bijzonder het socialezekerheidsrecht, waarin de sociale partners in hun hoedanigheid van beheerders van de sociale zekerheid een bijzonder belang stellen.

B. Het werk van de magistraten gerationaliseerd en vereenvoudigd ?

De Raad constateert dat de adviesverlening door het arbeidsauditoraat door het wetsontwerp ook wordt aangepast vanuit de premisse dat hierdoor "efficiëntiewinsten" kunnen bekomen worden, zowel door het feit dat het arbeidsauditoraat en de rechter een selectie kunnen maken in de zaken waarover advies wordt uitgebracht als door de keuze van het arbeidsauditoraat tussen een mondeling of schriftelijk advies.

De sociale partners steunen het streven naar de grootst mogelijke efficiëntie van de rechtsbedeling bij de arbeidsgerechten, maar zij zijn van oordeel dat de rol van het arbeidsauditoraat zoals die tot op heden werd geregeld en uitgeoefend hiertoe juist in belangrijke mate heeft bijgedragen. Dit wordt hieronder beargumenteed.

1. Een eerste aspect van deze kwestie is de vraag of de verplichte adviesverlening door het arbeidsauditoraat wel een reden voor vertraging van de rechtspleging voor de arbeidsgerechten is, die het streven naar efficiëntiewinsten vereist.

Hierbij kan allereerst opgemerkt worden dat de arbeidsgerechten sinds hun oprichting in 1970 geen noemenswaardige gerechtelijke achterstand hebben gekend. Volgens de Raad is dit juist te wijten aan de efficiëntiewinsten die de arbeidsgerechten doen door het optreden van het arbeidsauditoraat.

Wat de mededeling (in de zin van communicatie) van een zaak aan het arbeidsauditoraat betreft, sluit het wetsontwerp aan bij de wijze waarop dit nu reeds in de praktijk gebeurt. Alhoewel het art. 766 van het Ger. W. op dit ogenblik stelt dat de rechter de zaak na het sluiten van de debatten maar voor het in beraad nemen van de verplicht mededeelbare zaak verzendt aan het arbeidsauditoraat, gebeurt dit in de praktijk door de griffie van de rechtbank, met aanduiding van de datum van de pleitzitting zodat de arbeidsauditeur hierop aanwezig kan zijn. Na afloop daarvan sluit de rechter de debatten en verzoekt de arbeidsauditeur om zijn advies uit te brengen (waarbij de zaak hem officieel wordt "meegedeeld"). Voor niet verplicht mededeelbare zaken zal het verzoek tot mededeling van de zaak in de praktijk door de rechter gesteld worden na onderzoek van het dossier, zodat het arbeidsauditoraat op de pleitzitting aanwezig kan zijn, of zal het arbeidsauditoraat, dat op informele wijze kennis heeft genomen van de zaak, op eigen initiatief op de pleitzitting aanwezig zijn en advies uitbrengen.

Het wetsontwerp voorziet dat de zaken die verplicht moeten meegedeeld worden krachtens de wet of op vraag van de arbeidsauditeur worden meegedeeld, door de griffie aan de arbeidsauditeur worden meegedeeld met kennisgeving van de datum van de pleitzitting en de identiteit van de partijen (art. 766, § 1, eerste lid van het Ger. W.). Wanneer het verzoek van de rechter uitgaat dient dit ten laatste bij de sluiting van de debatten te gebeuren (art. 766, § 2 van het Ger. W.).

Het grote verschil met de actuele situatie is dat het wetsontwerp de mededeling (in de zin van communicatie) van de zaak niet automatisch koppelt aan het uitbrengen van een advies door het arbeidsauditoraat, maar indien men bekijkt hoe men op het terrein werkt, dienen toch vragen gesteld te worden bij de efficiëntiewinst en tijdswinst dat dit mogelijk kan opleveren.

Het wetsontwerp voorziet dat het arbeidsauditoraat dat het niet dienstig zou achten om een advies uit te brengen in een concrete zaak dit uiterlijk de dag vóór de terechtzitting aan de griffie van de rechtbank dient mee te delen (art. 766, § 1, vijfde lid Ger. W.),

Nochtans kan toch moeilijk voorbijgegaan worden aan de noodzaak voor de rechter en de partijen, om, in het bijzonder in zaken van sociale zekerheid en sociale bijstand, te beschikken over het administratief dossier en andere inlichtingen die van onrechtstreeks betrokken instellingen kunnen worden verkregen (bv. fiscale). Ook de controle op de afdoendheid van de antwoorden, de actieve aanwezigheid van de arbeidsauditeur op de pleitzitting en zijn mondelinge vragen om inlichtingen tijdens het debat, zijn in deze zaken essentieel om alle elementen voor de oplossing van het geschil aan de oppervlakte te brengen. Op deze wijze kunnen geschillen door herziening van de administratieve beslissing eventueel worden opgelost vóór de rechterlijke uitspraak. Een kwaliteitsvolle afhandeling van een zaak in eerste aanleg zal er ook voor zorgen dat minder hoger beroep wordt aangetekend hetgeen efficiëntiewinst en tijdswinst oplevert!

Zullen de arbeidsgerechten voor deze zaken dan niet oordelen dat zij beter gebruik maken van hun bevoegdheid om het advies van het arbeidsauditoraat te vragen? Indien zij er voor kiezen om dit systematisch te doen bij de inleiding van de zaak, brengt dit een bijkomende administratieve belasting met zich, terwijl efficiëntiewinst wordt beoogd. Indien men wacht tot de zaak is vastgesteld om geval per geval te beoordelen of er advies dient gevraagd te worden, eventueel omdat er onvoldoende informatie voorhanden is, is er niet alleen de administratieve rompslomp van de inzage in het dossier en de heropening van de debatten, maar ook het tijdsverlies wegens het opvragen van de gegevens en de mogelijkheid dat door het tijdsverloop informatie verloren gaat.

De Raad is daarom van oordeel dat voor bepaalde verplicht mededeelbare zaken, zoals zaken van sociale zekerheid en sociale bijstand, het loskoppelen in het wetsontwerp van de loutere communicatie aan het arbeidsauditoraat van een adviesverplichting in de praktijk onmogelijk zal blijken te zijn, aangezien in het wetsontwerp het belang niet wordt onderkend van het pro-actieve optreden van het arbeidsauditoraat voorafgaand en tijdens de debatten in functie van het toewerken naar een feitelijk en juridisch geïnformeerd oordeel over het geschil (een advies). Dit zal in de praktijk leiden tot bijkomende administratieve belasting en efficiëntieverlies, waar de huidige efficiëntie van de procedures voor de arbeidsgerechten niet ter discussie kan staan.

Wat de keuzemogelijkheid voor de arbeidsauditoraten tussen een mondeling of schriftelijk advies betreft in functie van wat de "meest aangewezen vorm" voor hun advies is, meent de Raad dat hier geen efficiëntiewinst te verwachten is, aangezien deze keuze nu reeds voor de arbeidsauditeurs openstaat (art. 766, tweede lid Ger. W.) en in de praktijk meestal een mondeling advies wordt gegeven, tenzij een schriftelijk advies naar het oordeel van de arbeidsauditeur een meerwaarde inhoudt.

2. Eenmaal uitgemaakt dat de tussenkomsten van de arbeidsauditoraten, zeker in zaken van sociale zekerheid en sociale bijstand, een ontegensprekelijk belang hebben, en hun efficiëntie in het onderzoek van de dossiers de arbeidsgerechten zonder noemenswaardige gerechtelijke achterstand laten, kan het streven naar meer efficiëntie dan verantwoord worden vanuit de bekommernis dat de arbeidsauditoraten zo overbelast zijn dat hun tussenkomsten in burgerlijke zaken moeten worden verminderd?

Bij de Raad leeft eerder de vrees, ook uitgedrukt in het advies van de Raad van State, dat, nu de beoordeling bij het arbeidsauditoraat wordt gelegd over wanneer zijn advies vereist is, het arbeidsauditoraat in de toekomst, gezien de budgettaire moeilijkheden bij justitie en de gesloten begrotingsenveloppen, verplicht zal worden om af te zien van zijn adviesverlening, niet omdat het deze niet nuttig zou oordelen, maar omdat het prioriteiten zal moeten stellen in zijn opdrachten in functie van de beperkte budgetten en middelen die het ter beschikking heeft.

Het kerntakendebat dat ten grondslag ligt aan de voorgestelde wijziging, riskeert volgens de Raad, gezien de strikte budgettaire limieten, te ontaarden in het gedwongen afstoten van de burgerlijke bevoegdheden van het arbeidsauditoraat ten voordele van zijn strafrechtelijke bevoegdheden.

De Raad is echter van oordeel dat er twee gelijkwaardige pijlers zijn in het optreden van de arbeidsauditeurs, een burgerrechtelijke en een strafrechtelijke, en vraagt om deze gelijkwaardigheid te ondersteunen.

Een omzendbrief van het College van procureurs-generaal van 2012⁷ geeft aan dat in het kader van het strafrechtelijk beleid de strijd tegen de sociale fraude, zowel uitkeringsfraude als sociale bijdragenfraude, prioritair is, omdat zij het socialezekerheidssysteem onder druk zet.

Hierbij mag evenwel het specifieke karakter van de uitoefening van de strafvordering op het vlak van de sociaalrechtelijke misdrijven niet uit het oog verloren worden.

Eenzijds, werd door het Sociaal Strafwetboek een depenalisering doorgevoerd, doordat voor een hele reeks sociaalrechtelijke inbreuken enkel een sanctie van niveau 1 wordt voorgeschreven, namelijk de mogelijkheid voor de bevoegde administratie om een administratieve geldboete op te leggen. De arbeidsauditeur oefent zijn adviserende bevoegdheid uit voor de burgerlijke rechter wanneer deze administratieve beslissing wordt aangevochten voor het arbeidsgerecht. Deze burgerlijke bevoegdheid mag volgens de Raad niet in de verdrukking komen.

Anderzijds, dient er rekening gehouden te worden met het feit dat voor de misdrijven die door het sociaal strafwetboek worden bestraft met een sanctie van niveau 2, 3 of 4 de arbeidsauditeur een strafrechtelijke vervolging kan instellen voor de correctionele rechtbank of hieraan kan verzaken, waardoor hij de bevoegde administratie de mogelijkheid geeft om een administratieve geldboete op te leggen.

⁷ Omzendbrief nr. 12/2012 van het college van procureurs-generaal met betrekking tot het strafrechtelijk beleid op het gebied van het sociaal strafrecht.

De beslissing omtrent het volgen van de gerechtelijke (strafrechtelijke) of de administratieve procedure (met zijn adviserende bevoegdheid als corollarium) ligt dus bij de arbeidsauditeur⁸.

De omzendbrief van het College van procureurs-generaal stelt terzake “dat het aan de arbeidsauditeur toekomt de middelen waarover hij beschikt in de eerste plaats in te zetten voor de opsporingen van inbreuken, opsporingsonderzoeken en vervolgingen in dossiers van sociale fraude *waarin de gerechtelijke procedure (d.i. de strafrechtelijke) een meerwaarde biedt*. Deze meerwaarde is het gevolg van de ernst van de inbreuk, het belang van de versterking van de openbare orde en het georganiseerde karakter van de fraude”

De Raad vreest verder dat mankracht dient vrijgemaakt te worden voor de andere burgerlijke en handelszaken waarvoor de verplichte mededeelbaarheid blijft bestaan. De horizontale integratie van het personeel in de parketten van eerste aanleg werd in het verleden ook reeds geargumenteed op basis van de zogenaamde te lage werklast van de arbeidsauditoraten.

C. Conclusies

In onderhavig advies spreekt de Raad zich uit over de door het aan hem voorgelegde wetsontwerp voorziene aanpassing van de tussenkomsten van de arbeidsauditeurs bij de arbeidsgerechten.

Onder de sociaalrechtelijke zaken opgesomd in artikel 746, eerste lid, 10°, die op dit ogenblik verplicht aan de arbeidsauditeur dienen meegedeeld te worden en waarover deze verplicht advies dient uit te brengen, is de Raad van oordeel dat de zaken betreffende de sociale zekerheid en de sociale bijstand een bijzondere positie innemen.

⁸ Art. 72 van het sociaal strafwetboek voorziet dat het openbaar ministerie aan de bevoegde administratie een kennisgeving bezorgt van zijn beslissing om al dan niet strafvervolging (of voorstel voor een minnelijke schikking of een bemiddeling of de rechtsvordering van art. 138bis, § 2, eerste lid Ger. W.) in te stellen. Wanneer het openbaar ministerie afziet van een strafvervolging in te stellen of wanneer het geen beslissing neemt binnen een termijn van 6 maanden te rekenen van de dag van ontvangst van het proces-verbaal waarin de inbreuk werd vastgesteld, beslist de bevoegde administratie over het opstarten van de procedure voor de administratieve geldboete.

Voor deze zaken speelt meer nog dan voor de andere de absolute noodzaak van de tussenkomst van de arbeidsauditeur, gezien zij een burger plaatsen tegenover een instelling, waardoor de wapenongelijkheid voor de rechter evident is en de arbeidsauditeur de essentiële schakel is om zicht te krijgen op het administratief dossier en in dialoog met de betrokkene en de instelling, voor en tijdens de zitting, de juridische analyse van het geschil te maken.

Voor deze zaken is er volgens de Raad een “onweerlegbaar vermoeden van belang” en zijn er geen overbodige of nutteloze tussenkomsten van de arbeidsauditeur die niet langer verantwoord zijn, waardoor het nodig is de beoordeling van het dienstig zijn van een advies van de arbeidsauditeur geval per geval aan de arbeidsauditeur of de rechter over te laten. Een uniforme adviespraktijk voor de verschillende arbeidsgerechten is primordiaal voor het vertrouwen van de burger in de sociale zekerheid/sociale bijstand en dient niet overgelaten te worden aan eventuele richtlijnen van het college van procureurs-generaal.

Het lijkt de Raad dat de hierboven aangeduide noodzakelijke meerwaarde van de adviezen in deze zaken zeker in verhouding staat tot, enerzijds, de werklast die de adviezen teweegbrengen en de aanwezigheid op de terechtzittingen die ervoor nodig is en, anderzijds, tot de “vertragingen” (d.i. de zitting waarbij het openbaar ministerie zijn eventueel schriftelijk advies meedeelt en de repliekleidooien gegeven worden) die ze teweegbrengen bij de procedurele behandeling van de zaken.

Hij pleit dus op basis van de specifieke eigenheid en het belang van de tussenkomst van het arbeidsauditoraat(-generaal) voor de arbeidsgerechten in zaken die de sociale zekerheid en de sociale bijstand betreffen voor het behoud zonder meer van de verplichte adviesverlening in deze dossiers.
