Het verleden, het heden en de toekomst van artikel 23 Grondwet.

Een interview met Maxime Stroobant

Paul Pataer en Stijn Smet, redactieleden van TvMR

TvMR sprak met Maxime Stroobant, emeritus hoogleraar sociaal recht aan de VUB en destijds als Senator bezieler van artikel 23 Grondwet, over het grondwetsartikel dat "eenieder" het recht garandeert een menswaardig leven te leiden. Artikel 23 Grondwet bepaalt dat de wet daartoe de economische, sociale en culturele rechten waarborgt, "rekening houdend met de overeenkomstige plichten". Vervolgens worden een aantal rechten opgesomd die "inzonderheid" worden gewaarborgd, waaronder het recht op arbeid, het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op bescherming van een gezond leefmilieu. Meer dan genoeg stof voor een uitgebreid gesprek met Maxime Stroobant, die gedurende twintig jaar een bijzonder gewaardeerd redactielid is geweest van TvMR, over het verleden, het heden en de toekomst van artikel 23 Grondwet.

TvMR: Voor het interview nemen we plaats aan een kleine tafel in de woning van Maxime Stroobant in Vilvoorde. Op de tafel ligt een zorgvuldig voorbereide stapel documenten. Vooral een klein, maar dik boekje met lederen omslag valt op. Het is duidelijk oud en belangrijk, dus we vragen ernaar.

Maxime Stroobant: Dit is een boekje van 1834 met de voornaamste codes van toen, een cadeau gegeven door collega Remouchamps bij de gelegenheid van zijn emeritaat. Het Burgerlijk Wetboek en het Strafwetboek staan erin, maar ook de Grondwet, in de tekst van 1831. Er staat niet zoveel in, omdat de grondrechtencatalogus destijds beperkt was, maar er worden wel een aantal grondrechten vermeld die ook vandaag nog worden gewaarborgd. Zoals, de tekst is opgesteld in het Frans, "le droit de s'assembler paisiblement et sans armes" en "les belges ont le droit de s'associer". Maar dan zijn we ongeveer rond.

TvMR: In 1831, toen de Belgische Grondwet werd opgesteld, was er inderdaad nog geen sprake van sociaaleconomische grondrechten. Er was blijkbaar geen plaats voor deze rechten in onze Grondwet, volgens de grondwetgever?

Maxime Stroobant: Wanneer men naar de geschiedenis van sociaaleconomische grondrechten kijkt, bijvoorbeeld naar de Grondwet van de Weimar Republiek en naar de Franse Revolutie, dan merkt men dat zo'n sociaal artikel vaak in een grondwet terechtkomt na een revolutie of na een oorlog. In België, daarentegen, was de sociale beweging in 1830 onvoldoende sterk om de bestaande behoeften om te kunnen zetten in eisen tot grondwettelijke verankering. Er werd wel al ernstig nagedacht over noodzakelijke sociale hervorming, maar de juiste omstandigheden waren niet aanwezig om ze te verwezenlijken.

TvMR: De grondwetswijziging kwam er uiteindelijk pas in 1994. Waarom hebben we zolang moeten wachten op het inschrijven in onze Grondwet van iets dermate essentieels als de sociaaleconomische rechten?

Maxime Stroobant: Het is niet zo dat het eerder niet kon. Men heeft ervoor geopteerd het niet te doen. Enerzijds was men van oordeel dat de evolutie van de sociale wetgeving vanaf het einde van de 19e eeuw, en versneld na het einde van de Tweede Wereldoorlog, ruimschoots volstond. Er was zo'n volume van sociale wetgeving dat men dacht, ook binnen mijn partij [de Belgische Socialistische Partij en later Socialistische Partij; nvdr]: we hebben helemaal geen grondwetswijziging nodig. Anderzijds was er na de Tweede Wereldoorlog ook een zekere weerstand in België om verder te gaan dan het waarborgen van de eerste generatie van mensenrechten. Men legde de focus op de relaties tussen individuen en tussen individu en overheid. Er was een zekere weerstand tegen sociaaleconomische grondrechten omdat deze ertoe kunnen leiden dat fundamentele structuren in de maatschappij, en met name de gezagsrelaties binnen ondernemingen, in vraag worden gesteld.

TvMR: Wat zorgde ervoor dat de geesten toch rijpten?

Maxime Stroobant: De groei van de Europese Unie en de Raad van Europa speelde een belangrijke rol bij het doorbreken van de weerstand. Op Europees niveau werden in de naoorlogse periode een aantal belangrijke instrumenten aangenomen, zoals het Europees Sociaal Handvest [van 1961; nvdr] en het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden [van 1990; nvdr]. In de jaren 1970 werden we ook

geconfronteerd met een sociale en economische crisis die gepaard ging met een fenomenaal stijgende werkloosheid. Het sociaal protest hiertegen vormde een basis voor hernieuwde discussie over de sociale grondrechten, zoals vervat in het Europees Sociaal Handvest. Wij hebben dit samengaan van verschillende factoren aangegrepen om de sociaaleconomische grondrechten eindelijk te verankeren in de Grondwet.

TvMR: U was rechtstreeks betrokken bij het opstellen van artikel 23. Wat was uw rol in het totstandkomingproces van het artikel?

Maxime Stroobant: Ik ben nogal gelukkig met artikel 23, als één van mijn realisaties. Maar het is een kwestie geweest van volhouden, geduld hebben en een weg zoeken. Het besef was in de tweede helft van de jaren 1970 al aanwezig dat de evolutie in de sociale situatie van de werknemers niet rooskleurig was. Vanuit mijn academische rol besefte ik toen dat we een dam moesten opwerpen om sociale afbraak te vermijden. Binnen het Instituut Emile Vandervelde [studiedienst van de Socialistische Partij; nvdr] kon ik enkele jaren later een werkgroep oprichten om de inschrijving van de sociale grondrechten in de Grondwet voor te bereiden. We werkten met twee partijleden een project uit met voorstel tot grondwetsherziening. We deden het met twee – Alain Bloch en ik – omdat er voor het overige weinig interesse bestond binnen de partij. We baseerden ons aanvankelijk op de idee dat we iets moesten doen voor de werkenden en vertrokken vanuit het perspectief van *hun* grondrechten. Maar redelijk snel hebben we beseft dat we dit moesten opentrekken naar "eenieder" [de term gebruikt in de tekst van artikel 23 Grondwet, waarop we later in het gesprek nog zullen terugkomen; nvdr].

In mijn rol als Senator voor de Socialistische Partij diende ik vervolgens een voorstel tot grondwetsherziening in. Wij waren de drijvende kracht, maar we stonden niet alleen. Verschillende andere politieke partijen deden soortgelijke voorstellen, eind de jaren 1980, om sociale grondrechten in de Grondwet te verankeren. Enkel bij de Parti Socialiste, dat is me goed bijgebleven, was er aanvankelijk openlijke weerstand tegen de grondwetsherziening. Ik begrijp nog steeds niet goed waarom. Persoonlijke contacten zijn toen zeer belangrijk gebleken. Het toeval wil immers dat ik doctor in de rechten ben geworden aan de ULB en nadien ook aan de ULB heb gewerkt. Gedurende een aantal jaren heb ik zo een aantal Franstalige collega's die actief waren in de PS goed leren kennen. Deze persoonlijke relaties hebben ervoor gezorgd dat de fractie van de PS de voortzetting van ons project minstens tolereerde, zonder het te willen onderschrijven. Later heeft de PS trouwens nog een eigen voorstel uitgewerkt.

TvMR: Een grondwetswijziging veronderstelt eensgezindheid tussen regering en parlement; en een dubbele tweederde meerderheid in zowel Kamer als Senaat. Waren compromissen nodig om de vereiste meerderheid te verzekeren?

Maxime Stroobant: Het is misschien geen onmiddellijk antwoord op de vraag, maar ik wil benadrukken dat het initiatief tot inschrijven van de sociaaleconomische grondrechten in de Grondwet steeds bij het Parlement heeft gelegen. De idee dat het belangrijk was om het initiatief bij het Parlement te houden, is gerijpt naarmate we verder gingen in de procedure tot grondwetsherziening. De manier van werken wordt namelijk bepaald door wie het initiatief neemt, Parlement of Regering. Het 'mainstream' denken in de maatschappij komt ook meer tot uiting in het Parlement. Wij wilden daarom de teugels in handen houden, zodat we discreet verder konden werken aan het project en de nodige steun zoeken bij het middenveld, de vakbonden in het bijzonder.

Toch ontstond er zelfs binnen de Commissie voor de Herziening van

Maxime Stroobant

de Grondwet in de Senaat enige terughoudendheid. Het project werd gedurende zowat drie jaar afgeremd, waardoor het uiteindelijk vijf jaar heeft geduurd voordat de grondwetsherziening effectief werd goedgekeurd, in 1994. Ik weet nog steeds niet waarom die vertraging nodig was.

TvMR: Is de tekst gewijzigd in de tussenperiode, om de nodige steun te vinden?

Maxime Stroobant: Nee, de tekst is inhoudelijk hetzelfde gebleven. We hebben in die periode vooral de zaak warm gehouden en steun gezocht voor het voortzetten van het project. Indien wij toen niet waren blijven duwen, was het artikel er niet gekomen. Pas toen Alex Arts een voorstel indiende voor de CVP, kwam artikel 23 terug op de agenda van de Commissie. Dat heeft alles gedeblokkeerd.

TvMR: Laat ons even naar de inhoud van het artikel kijken. Opvallend is dat het een opsomming bevat van een aantal sociaaleconomische rechten, waaronder het recht op sociale zekerheid, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Waarom werd gekozen voor een lijst van specifieke rechten?

Maxime Stroobant: Op het

ogenblik dat wij ons voorstel van tekst opstelden, waren er twee mogelijkheden. Ofwel stel je een zeer algemene tekst op, zoals de PS uiteindelijk deed in hun voorstel, waarin het naleven van de fundamentele verdragen en instrumenten inzake sociaaleconomische grondrechten werd gewaarborgd. Ofwel ga je meer in detail en geef je een opsomming van een aantal rechten. In dat geval moet je ook beslissen: hanteer je een exhaustieve opsomming of een exemplatieve opsomming? Het vraagstuk van de opsomming hebben we opgelost, zonder er al te veel over na te denken, door het woordje "inzonderheid" in te voegen en er zo een exemplatieve lijst van te maken. Er kan dus iets aan worden toegevoegd. Er kunnen sociaaleconomische rechten bijkomen.

TvMR: Maar in 1994 werd wel gekozen voor een specifieke lijst. Waarom werden deze rechten opgenomen in de tekst en niet andere rechten, zoals het stakingsrecht?

Maxime Stroobant: De lijst van rechten komt praktisch geheel uit het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden. We konden veronderstellen dat, aangezien de toenmalige Regering Martens deze grondrechten had aanvaard op Europees niveau, we ze ook in onze Grondwet konden inschrijven. In de lijst die wij voor ons voorstel hadden opgesteld, stonden aanvankelijk ook nog het stakingsrecht en de verplichting tot internationale solidariteit voor staten. Geen van beide hebben het gehaald. Vooral vanuit het middenveld, en de vakbonden in het bijzonder, was er tegenkanting tegen het opnemen van het stakingsrecht. Dat kan paradoxaal lijken, maar het had te maken met de verwijzing in artikel 23 Grondwet naar de wet. Het artikel bepaalt namelijk dat de wet de voorwaarden voor de uitoefening van de sociaaleconomische grondrechten vastlegt. De vakbonden vreesden dat de regulering van het stakingsrecht bij wet, inclusief het opleggen van voorwaarden voor de uitoefening van het recht, een rem zou vormen voor syndicale actie. Omdat er geen garanties waren dat, zodra het stakingsrecht effectief werd opgenomen in de Grondwet, het *beperkt* zou worden door de wetgever, hebben we het eruit gelaten. Verder dan het recht op collectief onderhandelen [dat wel is opgenomen in artikel 23 Gw.; nvdr] konden we niet gaan.

TvMR: Er was destijds ook discussie over de vraag of aan de grondrechten in artikel 23 Grondwet directe werking moest worden verleend; of net niet.

Maxime Stroobant: Ja, dat is een zware discussie geweest. Vooral de rol van de PS is daarbij doorslaggevend geweest. Hier is het belangrijk om te weten dat mijn voorstel, ingediend namens de SP-fractie, als eerste werd geagendeerd binnen de Senaat als basis voor de grondwetsherziening. Alle andere fracties zouden hun voorstel dus moeten laten varen, ook de PS. Hoewel hun aanvankelijke weerstand inmiddels was verdwenen, kwam het opnieuw de kop opsteken in de aanloop naar de stemming. De PS weigerde haar steun te leveren, indien het artikel zou voorzien in de directe werking van de sociaaleconomische grondrechten. Om de vereiste twee derde meerderheid te behalen, hebben we de directe werking er dus uit gelaten.

TvMR: Ook de zinssnede uit het artikel waarin wordt verduidelijkt dat de wet de sociaaleconomische rechten waarborgt "rekening houdend met de overeenkomstige plichten", valt op. Deze verwijzing naar overeenkomstige plichten is uitzonderlijk, omdat het genot van onze andere rechten en vrijheden niet uitdrukkelijk afhankelijk wordt gemaakt van zo'n voorwaarde. Hoe moeten we die zinssnede begrijpen?

Maxime Stroobant: Kijk, er was op zich weinig discussie in de Senaat over het lijstje met rechten in artikel 23, *behalve* met betrekking tot het recht op arbeid. Over de rest werd amper gediscussieerd, ook niet over het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Dat was destijds een evidentie. De enige ideologische discussie ging over het recht op arbeid. Omdat de discussie over dat recht zodanig scherp was, hebben we het afgesplitst van de andere rechten. Ik had toen het goede idee van, als de paters iets willen doen, gaan ze in retraite. Dus deden wij dat ook. We zijn drie dagen in retraite gegaan in een oord in Rochefort dat ik goed kende. Zo zijn we er uit gekomen. Voor het recht op arbeid stelde zich immers de moeilijke vraag of het niet ook een *plicht* op arbeid zou kunnen worden, in de zin dat men verplicht kon worden om een beschikbare arbeidsplaats op te nemen. Heeft men het recht om zo'n aanbod te weigeren of is men verplicht erop in te gaan? Alex Arts (CVP) had het voorstel gedaan om naar "overeenkomstige plichten" te verwijzen. Hij verstond hieronder de verplichting om in te gaan op een aanbod tot werk om het recht op een uitkering te kunnen behouden.

TvMR: Dus de oorsprong van de verwijzing naar overeenkomstige plichten ligt in discussies over het recht op arbeid en niet, bijvoorbeeld, de verplichting om bij te dragen aan het socialezekerheidsstelsel?

Maxime Stroobant: Ja, maar er zit een dubbelzinnigheid in die verwijzing en we hebben deze dubbelzinnigheid bewust laten bestaan. Ze bestaat erin dat het niet om een voorwaardelijk recht mag gaan. De wet kan wel voorwaarden bepalen, maar het recht op arbeid kan nooit geheel worden ontnomen, omdat de Grondwet dit niet toelaat. Men kan het recht op arbeid dus niet verliezen. Met die idee zijn wij althans buitengegaan uit de discussie rond de overeenkomstige plichten.

TvMR: We schakelen graag over naar de impact van artikel 23. Heeft het bestaan van dit grondwetsartikel

volgens u bijgedragen tot verdere verwezenlijking van sociaaleconomische grondrechten? Zo ja, in welke zin?

Maxime Stroobant: Kijk, mijn conclusie is dat de tekst van artikel 23 een reformistische tekst is, maar geen revolutionaire tekst. Wij twee [Paul Pataer en Maxime Stroobant; nvdr] konden de maatschappij wel structureel willen veranderen, maar de rest van de maatschappij wilde dat niet.[1] De tekst is dus een stap in de richting van, maar destijds konden we niet verder gaan. De tekst belet ook niet om verder te gaan. De betekenis en impact van de tekst zijn sindsdien gegroeid, langzaamaan, omdat de rechters en vooral de arbeidsrechtbanken progressief in de logica van de reformistische tekst hebben gehandeld. Het artikel opent in die zin perspectieven van interpretatie. Nochtans voel ik dat er mogelijkheden zijn in de tekst die niet worden gebruikt, naast mogelijkheden die wel worden gebruikt. Dat houdt verband met de wijze waarop de algemene beginselen inzake de sociaaleconomische rechten, zoals het 'standstill-beginsel', worden toegepast.

TvMR: Bijzonder aan artikel 23 Grondwet is inderdaad dat het door de rechter, en het Grondwettelijk Hof in het bijzonder, zo wordt geïnterpreteerd dat het een 'standstill-verplichting' inhoudt. Biedt zo'n verplichting, volgens dewelke in beginsel geen achteruitgang in de bescherming van sociaaleconomische rechten mag plaatsvinden, meer of net minder bescherming dan bij andere grondrechten?

Maxime Stroobant: We wisten bij het inschrijven van artikel 23 dat dit een probleem zou vormen. Maar we vertrouwden op de rechtspraak. Het zit mij wel dwars dat het Grondwettelijk Hof aan het standstill-beginsel een interpretatie heeft gegeven die een zekere dynamiek aanvaardt zonder voldoende expliciet aan te geven, in mijn lezing, dat deze algemene dynamiek steeds in de richting van de progressiviteit moet gaan. De idee dat een wezenlijke achteruitgang in het genot van sociaaleconomische rechten kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang, zoals het Grondwettelijk Hof voorhoudt in zijn rechtspraak, is eigenlijk in strijd met de filosofie van artikel 23. De progressieve verwezenlijking van sociaaleconomische grondrechten zou centraal moeten staan.

TvMR: Nu we er spontaan aan toekomen, stappen we over naar de toekomst van artikel 23 Grondwet. Is de tekst vatbaar voor verbetering? Voelt u een aandrang om de huidige parlementsleden aan te moedigen de tekst verder te laten evolueren?

Maxime Stroobant: Ik wil eerst benadrukken dat het geen evidentie is dat de sociaaleconomische grondrechten in onze Grondwet zijn gewaarborgd. De voornaamste doelstelling van het artikel, een dam opwerpen tegen sociale afbraak, werd ook gerealiseerd. Maar we moeten ons bewust zijn van het feit dat er geen garantie is, wel integendeel, dat hetzelfde artikel in de huidige politieke context opnieuw zou worden aangenomen. We moeten dus waakzaam zijn en het artikel koesteren en beschermen. Momenteel is er wel onvoldoende aandacht voor de horizontale werking van de sociaaleconomische rechten. Naar mijn mening, wanneer een grondrecht is gewaarborgd in een maatschappij, heeft iedereen de verplichting om dat recht te ondersteunen. Voor het recht op arbeid houdt dit voor werkgevers een verplichting in om de nodige werkgelegenheid te creëren, wat niet gebeurt. Er *verdwijnen* voortdurend jobs, onder meer door afbouw van dienstverlening en het overschakelen op geautomatiseerde productieprocessen. We moeten ons niet principieel tegen deze evoluties kanten, maar ze wel in vraag durven stellen wanneer ze niet tegemoetkomen aan onze aspiraties op het vlak van het recht op arbeid.

TvMR: En dus moet artikel 23 worden aangepast?

Maxime Stroobant: Ik zie in ieder geval een noodzaak om de titel van Titel II van onze Grondwet te herzien – "De Belgen en hun rechten" zou "De burgers en hun rechten" moeten worden [of zelfs "Het individu en diens rechten", zo blijkt uit de discussie die volgt; nvdr] – ook om de nationale belangen van staten te overstijgen en internationale solidariteit te waarborgen. Een grondwettelijke verplichting tot internationale solidariteit is ook noodzakelijk, zo is de afgelopen decennia gebleken, om een verdere evolutie van de wereld mogelijk te maken. Concreet is vooral een passend klimaatbeleid van belang en dit is enkel mogelijk wanneer er wereldvrede is. Op zijn beurt is dat enkel mogelijk wanneer nationale staten hun ideologische tegenstellingen voldoende aan de kant schuiven om internationale samenwerking mogelijk te maken. De oorlog in Oekraïne is, ook in die zin, desastreus. Maar een aanpassing van de Grondwet moet weloverwogen gebeuren, om het afbouwen van verworven grondrechten te vermijden. Dus vanuit pragmatische overwegingen zou ik eerder een nieuw artikel 23*bis* of iets dergelijks invoegen dan te sleutelen aan de tekst van artikel 23 zelf. Belangrijk is ook dat we verduidelijken dat, voor het genot van de grondrechten in onze Grondwet, mens zijn volstaat. Er zijn geen andere voorwaarden. Niet op het vlak van burgerschap, niet op het vlak van verblijfstitel. "Eenieder", in artikel 23 Grondwet, is werkelijk iedereen die zich in België bevindt. Of zo zou het toch moeten zijn.

1 Paul Pataer heeft destijds als lid van de SP-Senaatsfractie het voorstel tot herziening van de Grondwet mee ondertekend en besproken. Als huidig redactielid van TvMR, nam Paul Pataer deel aan het gesprek met Maxime Stroobant.