

Artikel 23 van de Grondwet: sociale grondrechten twee decennia ter discussie

Maxime Stroobant *

Art. 23

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1 het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat ondermeer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2 het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
- 3 het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4 het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5 het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Sociale grondrechten stiefmoederlijk behandeld

Mensenrechtenverklaringen en grondwetten hebben er héél wat tijd moeten over doen vooraleer er sociale grondrechten werden in opgenomen. Sociale grondrechten werden eveneens in één adem genoemd met economische grondrechten. Ten onrechte. Economische grondrechten kregen immers een gunstiger behandeling. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat economische grondrechten waarborgen geven aan de leidende klasse, daar waar sociale grondrechten veeleer een bescherming en steun betekenen voor de zwakere groepen in de maatschappij.

Dit was ook het geval in België. De vrijheid van ondernemen en het eigendomsrecht werden reeds van bij het ontstaan van België erkend als grondwettelijk beginsel of als grondrecht. Het recht op arbeid en het recht op sociale bescherming werden pas twintig jaar geleden in onze grondwet opgenomen. Of om preciezer te zijn: twintig jaar geleden, op 19 december 1988 werd het grondwetsvoorstel ingediend in het parlement dat als leidraad zal dienen voor de parlementaire werkzaamheden die zullen leiden tot de opname in de grondwet van de sociale grondrechten zoals bepaald in artikel 23 GW¹. De burgerlijke en politieke grondrechten waren hier reeds lang gevestigde waarden. Het zijn doorgaans rumoerige tijden die de aanvaarding van sociale grondrechten voorafgaan. In 1988 was dat niet het geval.

Sociale grondrechten: een parlementair initiatief

Het is het art 23 GW dat in België de sociale grondrechten waarborgt. De grondwetgever had het nogal moeilijk om een onbetwistbare omschrijving te geven van het begrip. Hij beperkte er zich toe te zeggen dat het gaat om rechten die de welvaart en het welzijn van de burgers waarborgen en die in deze zin verband houden met wat men in de 19^e en 20^{ste} eeuw de 'sociale kwestie' noemde. Toegegeven, de definitie is vaag en onduidelijk, maar zij duidt wel voldoende aan in welke richting men moet denken. De positie van de werknemer staat centraal. De niet-werkende wordt echter niet over het hoofd gezien. Verwonderlijk is dat de regering het parlementair initiatief, in de Senaat genomen, niet tot zich heeft getrokken. De toenmalige Vice-Eerste Minister J.-L. Dehaene voor Institutionele Hervormingen volgde de parlementaire debatten van nabij met een welwillende ingesteldheid. Tussen de Kamer en de Senaat verliepen de gesprekken soms moeizaam. Ook in de Kamer werden er grondwetsvoorstellen ingediend met een beperkter draagwijdte. Uiteindelijk haalde de redelijkheid de bovenhand. De Senaat die het eerst het initiatief genomen had, zou het voorstel tot invoeging van sociale rechten in de grondwet afwerken. In de

* Maxime Stroobant is emeriticus hoogleraar aan de VUB en gewezen senator.

1 Grondwetsvoorstel tot invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten ingediend door senator MAXIME STROOBANT, Parl.St. Senaat, 1988-1989, nr 100-10/20 van 19 december 1988. andere initiatieven werden in die periode genomen o.m.door:

- in de Senaat: A. Arts (CVP), R. Blanpain R. (VU), L. Dierckx L. (Agalev), Vaes, Mw Hanquet (PSC);

- in de Kamer: Mw. Vogels-Aelvoet-Simons (Agalev-Ecolo); Breyne en Gehlen (CVP); Mayeur (PS); Van Rossem.

vorige nummering ging het om artikel 24bis. Dit artikel werd uiteindelijk aanvaard met een tweederden meerderheid. De liberale familie, het Vlaams Blok en de lijst Rossem stemden tegen. Alle andere politieke families stemden voor.

Het debat werd gevoerd in rustige omstandigheden

Het parlementair debat heeft zowat vijf jaar of twee legislaturen in beslag genomen. De discussie verliep – gewild – onopvallend. De media besteedden nauwelijks aandacht aan de parlementaire voorbereiding. De sociale partners en de politieke partijen hanteerden een behoorlijke dosis sceptis. De politieke wereld was in haar geheel terughoudend en geloofde niet in de slaagkansen van het initiatief. De situatie vergde trouwens vanwege de initiatiefnemers veel geduld en doorzettingsvermogen.

De vrij algemene terughoudendheid was niet het gevolg van een principiële afwijzing maar wel van de vrees dat sociale grondrechten, indien zij rechtstreeks uitvoerbaar zouden zijn, een zware financiële maar ook functionele last op de schouders van de overheid zouden leggen. Er moest dus veel van gedachten gewisseld worden en er moest met veel mensen en groepen gepraat worden. Het duurde twee jaar voor de bevoegde senaatscommissie het initiatief een kans gaf. Tijdens de eerste legislatuur werd er gesensibiliseerd, tijdens de tweede legislatuur werd er onderhandeld en gestemd.

In 1994 werd het voorstel goedgekeurd in het parlement. De hardnekkige inzet van de initiatiefnemers en hun wil tot dialogeren hadden vruchten afgeworpen. Politieke partijen, sociale organisaties, NGO's en mensenrechtenorganisaties hadden uiteindelijk in zeer grote mate tot dit positief resultaat bijgedragen. Dit gebeurde in een geest van actieve samenwerking tussen de gewesten, de gemeenschappen en de federale instanties.

Om elke hoek kwam er een probleem kijken: de goede wil heeft het gehaald

Een eerste vraag was of men een juridisch verbindende tekst zou aanvaarden of dat een politieke intentieverklaring zou volstaan. Zou men de sociale grondrechten in de tekst van de grondwet inschrijven of was men tevreden met een aanhef die de grondwet zou voorafgaan? Er werd gekozen voor een positiefrechtelijke tekst.

Op wie zouden de grondrechten toepasselijk zijn? Op de werkende bevolking alleen? Op de werknemers en de ambtenaren of op alle burgers? Op eenieder dus.

Ook op diegenen die de Belgische nationaliteit niet hadden? Konden illegalen dan geen aanspraak maken op sociale grondrechten? In het debat werd de nadruk gelegd op de mensenrechtelijke dimensie van de sociale grondrechten. De nationaliteitsvereiste werd niet weerhouden en er werd aanvaard dat de positie van de illegalen zou worden bepaald in de gewone wetgeving. Dit opende mogelijkheden voor de rechtspraak. Hiermee kwam men uiteraard terecht bij de vraag of de sociale grondrechten dan wel of niet direct uitvoerbaar moesten zijn. Een moeilijke vraag voor dewelke echter vrij vlug een consensus akkoord werd gevonden. Eenieder was er zich van bewust dat sociale grondrechten een zware verantwoordelijkheid op de schouders van de overheid maar ook op deze van de gewone medeburgers zouden kunnen leggen. Maar er was ook het feit dat met het niet-toekennen van directe werking de geloofwaardigheid van de constitutionele sociale rechten op de helling zou komen te staan. De grondwetgever opteerde uiteindelijk voor de niet-directe werking. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale grondrechten moest duidelijk bij de gewone wetgever worden gelegd. Tevens werd er echter beslist dat de sociale grondrechten een positiefrechtelijk karakter zouden hebben en dat het aanvaarden van drie juridische theorieën de ernst van de sociale grondrechten mede zou onderbouwen. Met name ging het om de theorieën van de verticale werking, de horizontale werking en het standstill-beginsel.

Een incident met de Kamer kwam er zo aan in verband met de positieve of negatieve voorstelling van de sociale grondrechten. De Kamer wenste per se een negatieve voorstelling zoals art 16 GW dit doet ivm de bescherming van het eigendomsrecht: "niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte". De Senaat verkoos de positieve formulering: "Ieder heeft recht op sociale zekerheid". Het incident was ernstig en toonde aan dat de Kamer een gans andere visie had op de grondrechten dan de Senaat. Uiteindelijk heeft het standpunt van de Senaat het gehaald. Een ander delicaat probleem was dat van de aard van de opsomming van de rechten. Het initiële voorstel geformuleerd door de werkgroep beschouwde de opsomming als limitatief. Tijdens het verder verloop van het debat werd het standpunt aanvaard dat de opsomming exemplatief was. Op deze wijze zouden eventueel sociale constitutionele beginselen kunnen worden weerhouden als grondrechten, bv het recht om te staken.

De indirecte werking: een onafwendbare voorwaarde

De grootste bekommernis van de politieke partijen was te vermijden dat de rechtsonderhorige rechtstreekse rechten zou kunnen laten gelden ten overstaan van de overheid op grond van de sociale grondrechten. Het

standpunt was dat de uitvoering van de sociale grondrechten, hun concretisering, evenals het bepalen van het ritme waaraan dit zou gebeuren, de verantwoordelijkheid van de gewone wetgever moest blijven. Dit standpunt werd aan de werkgroep voorgesteld als een *conditio sine qua non*. Het werd na enige discussie door de grondwetgever aanvaard, ook omdat het in feite niet onrealistisch was. Hiermee kreeg de civiele maatschappij een belangrijke verantwoordelijkheid toegeschoven. Zij moest in de toekomst waakzaam toezien op het respect van de sociale grondrechten en zorgen voor de correcte uitvoering van deze basisrechten.

Drie belangrijke theorieën

Dat op de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid rust bij de toepassing van de sociale grondrechten vloeit voort uit de theorie van de verticale werking. Deze theorie werd vrij vlot aangenomen.

Anders was het met de theorie van de horizontale werking, krachtens dewelke ook de medeburgers verantwoordelijkheid dragen bij de toepassing van de sociale grondrechten. In de mate waarin een grondrecht verplichtingen zou op leggen of enig ander gevolg zou hebben, zullen de betrokken medeburgers verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering ervan. Inzake arbeidsverhoudingen kan deze theorie gevolgen hebben voor het sociaal beleid van de bedrijven. De theorie van de horizontale werking brengt art. 23 GW in de toepassings sfeer van het beginsel van het "maatschappelijk verantwoord ondernemen" zoals ter discussie gesteld door de Europese Unie.

Tenslotte is er nog de theorie van de *standstill*-verplichting. De *standstill*-verplichting houdt in dat de overheid of een andere partij geen afbreuk mag doen aan een bestaand beschermingsniveau horend bij het aanvaarde sociale grondrecht. Een theorie die heel wat praktische problemen met zich meebrengt.

Men kan ervan uitgaan dat deze theorieën door de grondwetgever als gegrond werden aanvaard.

De communautaire problematiek was nooit veraf maar was geen hinderpaal

De communautaire problematiek kwam ook in de werkgroep ter sprake: in welke mate konden sociale rechten en vrijheden in de grondwet worden ingeschreven wanneer deze betrekking hadden op materies die reeds gecommunautariseerd of geregionaliseerd waren? De Commissie wenste grondig op deze vraag in te gaan en deed beroep op de expertise van enkele academici. Er werd geredeneerd vanuit het perspectief van het bestaan van een sociaal-economische unie in België. Professor Karel Rimanque benadrukte, hierin bijgetreden door zijn collega's, dat het

inschrijven van sociaal-economische grondrechten in de Grondwet in geen enkel opzicht afbreuk deed aan de bestaande bevoegdheidsverdeling. De Grondwet moest worden beschouwd als een overkoepelend en globaliserend niveau, zoals bijvoorbeeld een EU-Grondwet zou moeten zijn. Het was duidelijk dat de breuklijnen in de standpunten hun oorsprong vonden in ideologische keuzes en absoluut niet in het toebehoren tot een taalgroep. Bovendien betekende de discussie vanuit twee taalgemeenschappen een verrijking voor het debat.

Welke grondrechten toekennen?

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa was de basistekst voor het grondwetsvoorstel van 19 december 1988. Als uitgangspunt werd genomen het recht van eenieder een menswaardig leven te leiden. De indieners volgden hiermee meer een mensenrechtendiscours dan een constitutioneel discours. Om duidelijkheid te verschaffen en rechtsonzekerheid te vermijden, werden concrete rechten opgesomd. Deze kunnen in drie groepen worden opgedeeld: (1) grondrechten met betrekking tot de tewerkstelling, (2) grondrechten ter bescherming van de burger in zijn maatschappelijke omgeving en (3) emancipatorische grondrechten.

Als rechten werden aanvaard: een relatief recht op arbeid en op billijke arbeidsvoorwaarden, het recht op sociale zekerheid, het recht op bescherming van de gezondheid en van het leefmilieu, het recht op sociale, geneeskundige en juridische bijstand en het recht op behoorlijke huisvesting. Emancipatorisch is het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Het stakingsrecht komt in deze opsomming niet voor. Het was een bewuste keuze gemaakt na consultatie van de vakbonden. De Grondwetgever aanvaardde dat het collectieve conflictenrecht inzake arbeidsverhoudingen in grote mate een aangelegenheid is die tot de bevoegdheid van de sociale gesprekspartners behoort. Het sociaal overleg moet in deze prioriteit krijgen.

Van 1994 tot vandaag: welke evolutie?

Zowel de gewone hoven en rechtbanken als het Grondwettelijk Hof en de Raad van State hebben een belangrijke jurisprudentie ontwikkeld op grond van art. 23 GW.

Het Grondwettelijk Hof kon tijdens de periode 1994-2003 slechts optreden in samenhang met de grondwettelijke beginselen van non-discriminatie en gelijkheid zoals bepaald in de art. 10 en 11 GW. Sedert 2003 is echter een aparte toetsing van art. 23 GW mogelijk. De toetsing van het sociaal recht en het welzijnsrecht

aan art 23 GW neemt voortaan een substantiële plaats in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Regelmatig zijn in het geding zaken met betrekking tot het recht een menswaardig leven te leiden, het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Men vindt volgende rechtsbeginselen terug in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof²:

- de federale wetgever en de gemeenschaps- en gewestwetgevers hebben tot taak elk binnen hun bevoegdheidsgebied de inhoud van de in art 23 GW vermelde rechten nader te bepalen. Er kan delegatie aan de uitvoerende macht worden gegeven;
- hoewel de grondrechten aan 'ieder' burger worden toegekend, kunnen zij worden beperkt voor specifieke categorieën van personen. Zo kan aan vreemdelingen die legaal op het grondgebied verblijven volledig maatschappelijke dienstverlening worden verstrekt, daar voor wie illegaal verblijft de rechten kunnen beperkt worden tot dringende medische dienstverlening;
- de standstill-verplichting heeft volgens het Hof geen algemeen geldende draagwijdte. Voor elk recht moet de draagwijdte van het standstill-beginsel worden onderzocht. Tot op heden wordt de standstill-verplichting aanvaard van het recht op sociale bijstand en van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu;
- het individu heeft niet alleen rechten, hij heeft ook de verplichting en de verantwoordelijkheid tot medewerking aan de verwezenlijking van de sociale grondrechten;
- sociaal-economische grondrechten zijn volgens het Grondwettelijk Hof niet absoluut. Zij kunnen worden beperkt op grond van toelaatbare criteria.

Ook bij de gewone Hoven en Rechtbanken werd een doorbraak inzake de toepassing van art 23 GW mogelijk³. In de periode onmiddellijk volgend op de inwerkingtreding van art 23 GW waren de rechtbanken afwijzend, zonet terughoudend. Stilaan komt hierin verandering van de laagste rechtbank tot het Hof van Cassatie. De bepalingen die het vaakst in aanmerking genomen worden, betreffen het recht een menswaardig leven te leiden, het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op een behoorlijke huisvesting.

De tijd waarin de rechterlijke macht stelde dat art 23GW op zichzelf geen praktische gevolgen kan hebben, schijnt achter de rug. Ook de Raad van State beschikt over een uitgebreide rechtspraak inzake art 23 GW.

Besluit

De verklaringen van de sceptici die in 1988 hebben beweerd dat de goedkeuring van sociale grondrechten geen enkel tastbaar resultaat zou opleveren, werden niet bewaarheid. Maar evenmin heeft er zich een golf van wild enthousiasme voorgedaan.

De balans is echter positief, zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak. De Hoven en Rechtbanken hebben art 23 GW met begrip toegepast. Het kan wel duidelijker en uitdrukkelijker maar belangrijk is reeds dat art 23 wordt aanvaard. Dit pleit voor de maatschappelijke verantwoordelijkheidszin van de magistratuur.

Dat sociale grondrechten geen directe en concrete gevolgen genereren, heeft te maken met het feit dat zij slechts een onderdeel van een complex en uitgebreid politiek besluitvormingsproces zijn. Stroomopwaarts is er de geldende maatschappelijke cultuur die een bepalende rol speelt. Stroomafwaarts naar het dagelijkse leven toe zijn er de wetgevende en de uitvoerende macht, het economische, het sociale en het politieke middenveld en tenslotte de burgers zelf die concrete inhoud aan de grondrechten moeten geven. Er is hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Van de gewone wetgever wordt terecht verwacht dat hij uitvoering geeft aan de sociale grondrechten in de geest zoals de grondwetgever heeft vastgelegd. Hierbij hoort dat de gewone wetgever een transparant beleid voert ten opzichte van de grondrechten. Geloofwaardige instanties en performante procedures moeten het politieke middenveld maar ook de individuele burger in staat stellen om een duidelijk inzicht te verwerven in de manier waarop de gewone wetgever, de regering en haar administratie de grondrechten uitvoeren en toepassen. De politieke beleidsmakers moeten tijdig tot de orde geroepen kunnen worden wanneer het beleid faalt. Zeggen dat dit gebeurt bij de periodieke verkiezingen is met de waarheid een loopje nemen. De controle en de aanklacht moeten permanent kunnen gebeuren. Een periodieke rapportering vanwege de overheid is nodig.

Sociale grondrechten spelen niet alleen een rol bij de opbouw van de wetgeving. Zij geven ook een structuur en een gelaat aan het beleid. De burgers gaan ervan uit dat de werking van de maatschappij erop gericht is voortdurend te ijveren voor een grotere welvaart en een beter welzijn, waarvan wordt aangenomen dat zij duurzaam moeten zijn. Deze regel gold als een ethische gedragsregel. Het art 23 GW heeft er een juridisch beginsel, een constitutioneel recht van gemaakt. Samen met de burgerlijke en politieke grondrechten zegt art 23GW welke richting wij met deze maatschappij moeten uitgaan.

2 M. BOSSUYT, *Artikel 23 van de Grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, Referaat gehouden op studiedag 19 december 2008, FOD Werk en Vakgroep Sociaal Recht VUB (niet uitgegeven)*.

3 H. FUNCK, *L'article 23 de la Constitution à travers la jurisprudence des cours et tribunaux (1994-2008): droit en arrière fond ou l'ultime recours du juge?*, *Referaat gehouden op studiedag 19 december 2008, FOD Werk en Vakgroep Sociaal Recht VUB (niet uitgegeven)*.