

**KÉFER, F. (éd.), *Précis de droit pénal social*, 2e édition, Limal, Anthemis, 2014, 381 p.**

Zes jaar na de eerste uitgave van het boek verschijnt een update. Terwijl de eerste uitgave in 2008 nog werd geschreven vóór de goedkeuring van het Sociaal Strafwetboek in 2010, verschijnt deze tweede uitgave een aantal jaar na de inwerkingtreding van dat Sociaal Strafwetboek. Het spreekt voor zich dat de goedkeuring van het Sociaal Strafwetboek een herziening van de eerste uitgave vereiste. Maar dat is niet de enige reden. Zo vragen verschillende belangrijke arresten van het Europees Hof van de Rechten van de Mens immers een update. De doelstelling van het boek bestaat er dan ook in het sociaal strafrecht, zoals het de dag van vandaag bestaat, te beschrijven.

Als dusdanig impliceert dit niet dat het concept van het boek veranderd is. Ook in deze uitgave wordt het boek onderverdeeld in dertien hoofdstukken, eigenlijk dertien lessen, omdat de auteur de bedoeling heeft een hoofdstuk per lesweek binnen een semester aan de studenten aan te bieden.

In dertien thema's, zonder daarmee dus het volledige sociaal strafrecht in ogenschouw te nemen (zo wordt de omschrijving van de sociaalrechtelijke inbreuken wel bewust buiten beschouwing gelaten), fietst de auteur door enkele van de meest belangrijke thema's en probleemstellingen.

In een eerste aantal hoofdstukken wordt stilgestaan bij de bijzondere rol van het sociaal strafrecht en hoe zich dat verhoudt tot het concept van een openbare orde. Wat zijn de gevolgen van het openbaar karakter van het sociaal strafrecht?

In de twee daaropvolgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan de strafbaarstelling door collectieve arbeidsovereenkomsten.

In de volgende drie hoofdstukken wordt de problematiek van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid nader toegelicht: hoe verhoudt zich het sociaal strafrecht, dat immers voornamelijk bestaat uit reglementaire misdrijven, tot het algemeen beginsel van het strafrecht dat elk misdrijf, naast een materieel, ook een moreel bestanddeel vereist? En wie is strafrechtelijk verantwoordelijk? De natuurlijke persoon of de rechtspersoon? En hoe verhouden beiden zich tot elkaar? De hoofdstukken 7 en 8 staan dan weer stil bij een aantal andere, eerder burgerrechtelijke, problemen, als de burgerrechtelijke immuniteit en aansprakelijkheid en de bijzondere verjaringsproblematiek van de buitencontractuele vordering.

In de twee volgende hoofdstukken staat de auteur stil bij de bijzondere sanctionering in het sociaal strafrecht. Het Sociaal Strafwetboek koos ervoor om de sancties in het sociaal strafrecht eerder via administratieve beteugeling te laten verlopen. Het stelsel van de administratieve geldboete is een heel bijzonder systeem, dat zich ergens tussen de administratieve sanctie en het strafrecht in bevindt en waarbij regelmatig de vraag kan worden gesteld hoe deze administratieve beteugeling zich verhoudt tot de fundamentele rechten van verdediging. Het sociaal strafrecht kent daarnaast ook nog enkel specifieke strafrechtelijke sancties, zoals bedrijfs sluiting, beroepsverbod enz.

Ten slotte worden in de drie laatste hoofdstukken de verschillende vervolgingsinstanties en betrokken partijen besproken. Wat is de rol van het arbeidsauditoraat en welke bevoegdheden kennen de sociale inspectiediensten? Het is bekend dat deze laatste een vrij verregaande bevoegdheid kennen, alhoewel er toch ook in het nieuwe Sociaal Strafwetboek enkele beperkingen werden opgenomen (zoals het personaliteits- en finaliteitsbeginsel), die bepaalde grenzen aan deze bevoegdheden opleggen. Ook

---

werden een aantal formele waarborgvereisten in de wet opgenomen. Een bijzondere problematiek, gekoppeld aan een aantal fundamentele rechten van verdediging, is de verhindering van toezicht, een sanctie die voorzien is indien de beklaagde weigert om de sociaal inspecteur te helpen in zijn onderzoek. Hoe verhoudt deze sanctie zich tot het zwijgrecht of de weigering om mee te helpen aan de controle en de nodige documenten voor te leggen?

Dertien hoofdstukken om een aantal bijzondere topics van het sociaal strafrecht te bespreken. Alhoewel het boek dan misschien in eerste instantie bedoeld is voor studenten, zal elke beoefenaar van het sociaal strafrecht er heel wat nuttige informatie in kunnen terugvinden. Zowel de praktizijn als de student vinden er hun gading en krijgen een mooi overzicht van de rechtspraak en de verschillende stellingen binnen de rechtsleer. Het is de verdienste van het boek dat het een aantal actuele thema's bespreekt en afstand neemt van een traditionele benadering om over te gaan tot een systematische bespreking van het Sociaal Strafwetboek. Het is dan ook een aanrader voor wie zich met deze materie bezighoudt.

Yves JORENS,

*Hoogleraar socialezekerheidsrecht, Europees sociaal recht en sociaal strafrecht Universiteit Gent*

**VAN DER PLANCKE, V. (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté, Bruxelles, la Charte, 2012, 313 p.***

Als wetenschap ontkomt het sociaal recht niet aan de plicht om regelmatig de fundamenteën van de rechtsregels in vraag te stellen. Wanneer het sociaal recht armoedebestrijding als doelstelling stelt via sociale grondrechten, dient het natuurlijk kritisch na te gaan of dit doel wel effectief bereikt wordt. Sociale grondrechten laveren altijd tussen twee uitersten: ofwel worden ze teruggeschroefd tot eerder theoretische concepten, ofwel fungeren ze effectief als hefboomen voor rechtsdynamiek. Waar de Angelsaksische literatuur vooral rechtstreeks focust op de 'margin of appreciation' van de rechters, is de Franstalige literatuur sterk principieel gekleurd: maar de impact voor de rechtspraktijk blijft dezelfde: Hoe effectueren we sociale grondrechten?

Het verzamelwerk vangt aan met een korte maar puntige bijdrage van Olivier De Schutter: "Prolégomènes: autopsie de l'état social". Hij stelt vast dat de verzorgingsstaat aan de grenzen van haar economische en principiële mogelijkheden laveert. Om de sociale grondrechten echte betekenis te verlenen kan men niet volstaan met een correctief op de vrije markt. De verzorgingsstaat blijft te veel binnen de perken van voorzichtige herverdeling, terwijl deze steeds meer ontsnapt aan de democratische controle.

Vervolgens schetst Xavier Dijon de geschiedenis van de sociale grondrechten. Zijn schets omspannt in enkele bladzijden de evolutie vanaf de Franse revolutie, over Marx, de mensenrechtelijke tweedeling tussen west en oost, over recente noties zoals maatschappelijke inclusie en exclusie tot en met artikel 23 Gw. Als omslagpunt duidt hij de Bestaansminimumwet van 1974 aan. Hiermee wordt immers het verzekeringsprincipe van de verzorgingsstaat gemuteerd naar een individueel en fundamenteel recht verbonden aan de menselijke waardigheid. Die evolutie is nog niet afgelopen. Of ze zal eindigen in een universele basisuitkering zoals de auteur verhoopt, valt te betwijfelen. Nu evenwel de juridische dichotomie tussen commutatieve en redistributieve rechtvaardigheid opgeheven lijkt en beide soorten grondrechten erkend worden als noodzakelijke complementen van ondeelbare mensenrechten, wordt wel marge geschapen voor een dynamische rechtsontwikkeling.

Hugues-Olivier Hubert synthetiseert vervolgens enkele sociologische data en theorieën (vooral Bourdieu) inzake armoede. Hij waarschuwt juristen voor de 'lichtbakwerking' van de sociale grondrechten, die kunnen fascineren, maar in de praktijk weinig bijbrengen. Hij kan alleen maar vaststellen dat de minimale sociale uitkeringen nog altijd onder de Europese normen blijven hangen en hij stelt vast dat ondanks diverse maatregelen de armoede toeneemt. Deze hangt volgens hem samen met een toenemende ongelijkheid. Die ongelijkheid situeert zich geenszins alleen op het materiële vlak, maar vooral inzake sociaal kapitaal. Door toenemende sociale noden, zoals inzake transport en communicatie, stijgen ook de behoeften van armen, op gevaar van sociale uitsluiting. Hoewel de sociale transfers de armoede in België al reduceren van 41,3% naar 14,6%, wordt steeds duidelijker dat er meer nodig is. Armoede wordt niet bestreden door transfers maar door een focus op de oorzaken. Daarom draait de discussie recent inderdaad omtrent ingrijpende maatregelen op micro-, meso- en macroniveau.

---

Jacques Fierens bespreekt in zijn bijdrage 'het beeld van de arme in het recht'. Al vroeg maakte ons systeem een onderscheid tussen behartenswaardige werkende armen en de bedelaars. Dat onderscheid maakte ook Marx en werd bekrachtigd in de sociale zekerheid die gescheiden bleef van de liefdadigheid. Kapitalisten, socialisten en christenen zien arbeid als essentieel. Werk verdrijft armoede. Arbeid en de daaraan verbonden verzekering krijgen vorm via een contract, terwijl liefdadigheid een gunst blijft. Daaraan komt na de Tweede Wereldoorlog verandering met de doorbraak van de erkenning van de menselijke waardigheid. Steeds meer wordt de arme gezien als iemand die verstoken blijft van grondrechten. Wel blijft de visie dat armoede vooral gekarakteriseerd wordt door een gebrek aan middelen en arbeid. Financiële statistieken en uitkeringen moeten dit transferbeleid sturen. De OCMW's krijgen hiervoor middelen. De armen krijgen rechten, behalve indien ze illegaal op het grondgebied verblijven. Ondertussen stromen armen van over de gehele wereld toe. Wanneer de armoede ondanks transfers niet verdwijnt, verandert het beleid en komt het accent in 2002 opnieuw te liggen op de 'integratie'. Er komt een scheiding tussen recht op leefloon en dienstverlening, bekrachtigd door het Grondwettelijk Hof. De auteur herhaalt zijn eerdere kritische standpunten tegen de contractualisering. Het concept van contract gaat immers uit van vrije en gelijke contractspartijen. De echte arme voldoet niet aan deze vrije wilsvoorwaarden. De werkbereidheid moet rendabele arbeid betreffen en reflecteert zo het economisch principe van de sociale zekerheid. Die vereiste van contractuele werkbereidheid dringt ook door in de werkloosheidsverzekering, waardoor de huidige situatie merkwaardig lijkt op het historische uitgangspunt van de scheiding tussen werkwilligen en onwaardigen. Het recht op menselijke waardigheid blijft dus wel heel relatief.

Vervolgens geeft Daniel Dumont op deze stellingen een stevig wederwoord. Hij somt kort de bezwaren op tegen de RMI-wet van 2002. Deze wet staat voor de nieuwe 'actieve' welvaartsstaat. Voor veel auteurs lijkt deze wet daarmee symbool te staan voor sociale achteruitgang. Daar plaatst Dumont wel verschillende nuances bij, in aansluiting bij zijn eerder gepubliceerde en lijkig doctoraal proefschrift. De Bestaansminimumwet van 1974 voerde immers in de praktijk geenszins een onvoorwaardelijk recht op een minimaal inkomen in. De wet was een belangrijke mijlpaal, maar introduceerde geenszins een onvoorwaardelijk recht op een minimaal inkomen. Uit sociale grondrechten kan men niet zomaar afleiden dat de toekenning ervan niet mag afhangen van de werkbereidheid. De contractualisering vond trouwens al eerder maar bescheiden ingang. Verder wijst hij er terecht op dat de toetsing van de werkbereidheid steeds een heikel punt is geweest in de administratieve praktijk en in de rechtspraak. De contractualisering is aldus een instrument dat de juridische toetsing verfijnt en meer substantie geeft. De sancties op het niet nakomen van de contractuele verplichtingen zijn trouwens veel milder dan bij de uitsluiting zonder meer wegens gebrek aan werkbereidheid. Verder laat de praktijk helemaal geen terugkeer zien naar de negentiende eeuw. De contractualisering is milder en menselijker dan vormen van dwang tot sociale tewerkstelling die velen maar al te graag zouden willen invoeren. Wel kan men de wetgever verwijten dat hij in de publieke opinie te veel het 'revolutionaire' karakter van de wet heeft willen benadrukken, terwijl het hoogstens om een verfijning van bestaande praktijken ging. In de praktijk blijkt nog altijd 90% van de leefloners niet effectief aan het werk gezet te (kunnen) worden. Verder is de wet het onvermijdelijke antwoord op de consensus dat met financiële uitkeringen armoede geenszins uitgeroeid kan worden. Dit impliceert inderdaad sociale actie waarvoor de

OCMW's meer armslag gekregen hebben. De wet staat dus borg voor 'meer', niet voor 'minder' sociaal beleid. De contractualisering laat toe stapsgewijze de knelpunten te detecteren en te verhelpen, zonder dat in de praktijk frequent met uitsluiting wordt gezwaaid. De meeste sociale werkers zijn nog geen apostelen van het neoliberalisme. De ware strijd speelt zich af op het terrein van het sociaal werk en vooral op het vlak van de voldoende middelen die OCMW's ter beschikking krijgen om hun ambitieuze en moeilijke taak te volbrengen.

Daarna volgt een bijdrage van Gunter Maes over artikel 23 Gw. Het betreft een vertaling van een Nederlandstalige bijdrage uit het *liber amicorum* van Karel Rimanque van 2007. In aansluiting op zijn proefschrift geeft de auteur hierin een overzicht van de discussie over de sociale grondrechten die geleid heeft tot de grondwetsherziening en over de mogelijke interpretaties inzake de impact van dit artikel.

Véronique van der Plancke en Mathias Sant'Ana bespreken vervolgens de bescherming van de sociale grondrechten en de strijd tegen armoede in het Europees Sociaal Handvest. Uit de lange geschiedenis van het Sociaal Handvest blijkt nog de dichotomie tussen de sociale grondrechten en de klassieke grondrechten. Hoewel het onderscheid relatief blijft, vermits ook klassieke grondrechten een actief overheidsbeleid impliceren, blijft bij sociale grondrechten het aspect van geleidelijkheid wegens de mogelijke kostprijs. Nieuw is wel dat de sociale grondrechten in toenemende mate nationaal en internationaal voorwerp worden van rechterlijke toetsing. De oude stelling dat de rechter moeilijk kon oordelen over sociale grondrechten wegens de kostenimplicaties houdt niet meer stand, nu ook de handhaving van klassieke grondrechten behoorlijke financiële implicaties kan hebben. De rechterlijke controle op het respect van sociale grondrechten *in concreto* blijkt best werkbaar.

De auteurs bespreken verschillende artikelen van het Handvest en de verhouding tussen de 'harde kern' en de andere bepalingen. Bij het voorbehoud dat België formuleerde bij sommige bepalingen formuleren zij enkele rake kritische bedenkingen. Interessant is ook de dynamische samenhang met het EVRM. Zij besteden bijzondere aandacht aan het handavingsmechanisme. Dat is met de ratificatie door België in 2000 van het protocol inzake de collectieve klachten wel ingrijpend gewijzigd. Ondanks de soms geringe weerklank van de beslissingen van het Comité blijven deze niet geheel zonder impact voor onze rechtsorde en voor het sociaal beleid. Meer in het bijzonder valt de droge vaststelling op dat België zich niet langer meer bevindt in de kopgroep van landen die het best presteren inzake armoedebestrijding. Zij eindigen met enkele lezenswaardige opmerkingen inzake de spanning tussen het economisch getinte EU-recht en het Handvest. Inzake het effect van de toetreding van de EU tot het EVRM zijn zij allicht iets te optimistisch.

Herwig Verschueren schetst bondig de evolutie in het EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Hoewel de niet-prestatiegebonden uitkeringen in principe buiten de coördinatie van sociale zekerheid gehouden werden, heeft het Hof de rechten van de migrerende burgers steeds ruim geïnterpreteerd. Het blijft nog even afwachten wat de Open Coördinatie Methode op dit vlak zal opleveren.

Willy Cassiers bespreekt ten slotte de effectiviteit van de sociale grondrechten. Hij stelt terecht vrij scherp dat het niet volstaat om rechten te definiëren. Een rechtssysteem is ook steeds verplicht kritisch na te gaan of de betrokkenen ook effectief hun rechten

---

kunnen effectueren. Niet alleen worden sociale grondrechten vaak restrictief toegekend, de interpretatie van complexe begrippen, het gebrek aan deskundigheid en administratieve drempels zorgen er vaak voor dat de betrokkenen hun grondrechten niet kunnen effectueren. De wetgever zou beter regelmatig kritisch wetten evalueren op hun effectiviteit en daarbij ook de organisaties vanwege de armen consulteren.

Daniël CUYPERS,  
*Gewoon hoogleraar Universiteit Antwerpen*