



Figuur 1: logo Vrouwenraad

GENDERWETSWIJZER GRONDWET

*Gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet **nog niet af***

INHOUDSTAFEL

GENDERWETSWIJZER GRONDWET	1
INLEIDING	3
GRONDWET VAN BELGIË, 7 FEBRUARI 1831	3
<i>Titel II De Belgen en hun rechten</i>	<i>4</i>
<i>Wijziging aan de Grondwet (invoeging art. 6bis), 24 december 1970</i>	<i>4</i>
GECOÖRDINEERDE TEKST VAN 17 FEBRUARI 1994	4
<i>Titel II De Belgen en hun rechten</i>	<i>4</i>
<i>Artikel 10</i>	<i>4</i>
<i>Artikel 11</i>	<i>4</i>
<i>Titel III De Machten.....</i>	<i>5</i>
<i>Hoofdstuk III De Koning en de Federale regering.....</i>	<i>5</i>
WIJZIGING AAN DE GRONDWET 21 FEBRUARI 2002	5
<i>Titel II De Belgen en hun rechten</i>	<i>5</i>
<i>Artikel 10</i>	<i>5</i>
<i>Nieuw artikel 11bis.....</i>	<i>5</i>
<i>De voorafgaande voorstellen</i>	<i>6</i>
<i>Voorstel regering.....</i>	<i>6</i>
<i>Wetsvoorstel de Bethune c.s.</i>	<i>6</i>
<i>Samenvatting parlementaire discussies met grondwetspecialisten.....</i>	<i>13</i>
<i>Welke waren de motieven om de Grondwet te wijzigen?</i>	<i>13</i>
<i>Voor of tegen een specifieke bepaling met betrekking tot de gelijkheid m/v in de Grondwet?</i>	<i>13</i>
<i>Impact van de herziening van de Grondwet.....</i>	<i>18</i>
VASTSTELLINGEN EN DISCUSSIEPUNTEN VROUWENRAAD 2002.....	23
<i>Gevolgen voor de verkiezingen</i>	<i>23</i>
<i>Wat is gelijkheid m/v?</i>	<i>23</i>
<i>Positieve acties.....</i>	<i>25</i>
<i>Paritaire democratie.....</i>	<i>25</i>
<i>Het normatieve waarom.....</i>	<i>26</i>
<i>Gelijkheid m/v en de andere grondrechten en vrijheden.....</i>	<i>27</i>
<i>Gelijkheid en non-discriminatie in de toekomst?.....</i>	<i>28</i>
HET VERVOLG – DE PARITEITSWETTEN	28
<i>De pariteitswetten van 2002.....</i>	<i>28</i>
<i>Gewaarborgde aanwezigheid v/m in regeringen.....</i>	<i>29</i>
INBREKEN IN HET GRONDWETTELIJK HOF?.....	29

Inleiding

Het principe van de gelijkheid van alle Belgen wordt bekrachtigd door de Grondwet van België van 1831, Titel II (De Belgen en hun rechten) in artikel 6.

Sedert 1994 is deze bepaling opgenomen in artikel 10 van de Grondwet.

Het gaat hier over gelijkheid van individuen die Belg zijn. Er is dus nog geen sprake van een categoriale gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Artikel 11 bepaalt het grondwettelijk discriminatieverbod.

Titel II van de Grondwet werd voor herziening vatbaar verklaard om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen.¹

Op 21 februari 2002 is de gelijkheid m/v als grondrecht een feit geworden. Artikel 10 kreeg een aanvulling en er werd een nieuw artikel 11*bis* in de Grondwet ingevoegd.

Dit dossier besteedt aandacht aan de grondwetartikels inzake gelijkheid v/m.

Grondwet van België, 7 februari 1831

Op 7 februari 1831 keurt het Nationaal Congres² de Belgische Grondwet goed. De Belgische Grondwet is een synthese van de Franse grondwetten van 1791, 1814 en 1830, van de Nederlandse grondwet van 1814 en van het Engels staatsrecht.

Het hoofdprincipe van de grondwet is de scheiding der machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. De wetgevende macht wordt toegekend aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat. De volksvertegenwoordigers en de senatoren worden verkozen via een cijnskiesstelsel. Dit wil zeggen dat men een zeker bedrag aan belastingen moet betalen om te mogen kiezen. Het stemrecht is voorbehouden aan mannen. Er is dus een uitsluiting van alle vrouwen en van de overgrote meerderheid van mannen. Ze kunnen niet stemmen en ze zijn ook niet verkiesbaar. Om voor de Senaat verkiesbaar te zijn moeten mannen zelfs nog een hoger bedrag betalen en minstens 40 jaar oud zijn. Voor de verkiezing van het Nationaal Congres op 3 november 1830 bijvoorbeeld, waren 45.000 mannen kiesgerechtigd. 30.000 kiezers zijn komen opdagen.

De voornaamste krachtlijnen van de Grondwet van 1831 zijn nu nog steeds van kracht.

De Grondwet wordt in de loop der jaren herhaaldelijk aangepast. De eerste twee grote wijzigingen doen zich voor op het vlak van het kiesrecht. In 1893 wordt het algemeen meervoudig stemrecht en in 1920 het algemeen enkelvoudig stemrecht ingevoerd.

¹ Zie stukken Kamer Doc 1-584/1, 1996-1997 en Doc 1-1374/3, 1998-1999.

² Het Nationaal Congres is het wetgevend orgaan tot de verkiezing van het parlement op 8 september 1831.

De grondwetswijziging van 7 februari 1921 stelt dat voor de verkiezing van volksvertegenwoordigers, alle Belgen van minstens 21 jaar die sedert minstens zes maanden in dezelfde gemeenten gedomicilieerd zijn, recht hebben op één stem. Een wet, aangenomen met twee derde meerderheid, kan dit stemrecht onder dezelfde voorwaarden ook toekennen aan vrouwen.

We hebben hiervoor moeten wachten tot de wet van 27 maart 1948 waarbij stemrecht voor de Wetgevende Kamers aan de vrouwen wordt verleend.

Titel II De Belgen en hun rechten

Artikel 6:

"Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld."

➤ Dit artikel wordt artikel 10 in de gecoördineerde tekst van 17 februari 1994.

Wijziging aan de Grondwet (invoeging art. 6bis), 24 december 1970

"Het genot van rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden."

➤ Dit artikel wordt artikel 11 in de gecoördineerde tekst van 17 februari 1994.

Gecoördineerde tekst van 17 februari 1994

Titel II De Belgen en hun rechten

Artikel 10

"Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld."

Artikel 11

"Het genot van rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden."

Titel III De Machten

Hoofdstuk III De Koning en de Federale regering

Afdeling I De Koning

Artikel 85

"De grondwettelijke macht van de Koning gaat bij erfopvolging over op de natuurlijke wettige nakomelingschap, in de rechte lijn, van Z.M. Leopold, Joris, Frederik van Saksen-Coburg en volgens eerste geboorterecht."

- Sinds 1991 (wettelijke bepaling) komen ook vrouwen van de koninklijke familie in aanmerking voor troonsopvolging. De [Salische wet](#) wordt dus afgeschaft.

Wijziging aan de Grondwet 21 februari 2002

Titel II De Belgen en hun rechten

Artikel 10

"Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld."

Aanvulling: "De gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd."

Nieuw artikel 11bis

"De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten.

De Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel de rechtstreekse verkiezing organiseren van de bestendig afgevaardigden van de provincieraden, van de schepenen, van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de leden van het vast bureau van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of van de leden van de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan."

De voorafgaande voorstellen

Voorstel regering

In 2000 beslist de federale regering tot de "Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen."

De verklarende nota van de regering (Senaat doc. 2-465/1, 8 juni 2000) stelt dat het beginsel van art. 10, eerste lid van de Grondwet, het principe van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen omvat. Verder staat er in de nota: "In de feiten stelt men vast dat het geslacht een ongelijkheidsfactor blijft. Mannen en vrouwen beschikken in België niet over dezelfde opportuniteiten, en dit gebrek aan evenwicht kan men vaststellen ten nadele van vrouwen in elk domein: het maatschappelijke, het culturele, het economische en het politieke leven."

"Meerdere internationale teksten nodigen dringend uit tot het in overweging nemen van dit verschijnsel. De uitnodiging om het principe van gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de Grondwet in te schrijven kwam reeds voor in het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 18 december 1979.

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap schrijft in artikel 2 de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in als één van de opdrachten van de Gemeenschap. Artikel 3 van dit Verdrag preciseert dat de Gemeenschap ernaar streeft de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen in alle acties die bedoeld zijn om haar opdracht te vervullen."

De beoogde Grondwetsherziening wil "de basis verzekeren van de grondwettelijke erkenning van het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen en om de bepalingen te vestigen die van aard zijn de gelijkheid in rechte om te zetten in feitelijke gelijkheid."

De Verklarende nota stelt voor om een nieuw artikel in te voegen betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen. Verder wordt voorzien dat de wet, het decreet en de ordonnantie de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden bevorderen, en meer bepaald de gelijke toegang voor mannen en vrouwen tot de verkiezings- en openbare mandaten.

De verklarende nota vermeldt ook dat "de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de instanties voor beleidsbeslissingen, en in de eerste plaats in de representatieve vergaderingen, een vaststelling is die sedert lang is gedaan zowel op Belgisch als op internationaal vlak."

"De noodzaak om de vrouwen toe te laten hun deel te dragen in het beleid van de overheidszaken heeft, sedert de conventie over de politieke rechten van de vrouw van 31 maart 1964, het voorwerp uitgemaakt van opeenvolgende verklaringen en internationale overeenkomsten, evenals van actieprogramma's en plannen. Daartoe behoren de verklaring en het actieprogramma van Peking, waarvan de Organisatie van de Verenigde Naties de opvolging verzekert via de Conferentie Peking+5. Men zal nog verwijzen naar de aanbeveling 96/694/EG van de Raad van 2 december 1996 betreffende de evenwichtige deelname van mannen en vrouwen aan de beslissingsprocessen."

"Dit is de teneur van het voorstel van grondwetsherziening dat de regering voorlegt", zo besluit de verklarende nota.

Wetsvoorstel de Bethune c.s.

Senaat, Doc 2-438/1, 21 juni 2000

- We nemen in dit dossier de tekst van dit voorstel integraal over omdat het een volledige argumentatie aangeeft inzake de *paritaire democratie*.

"Dit voorstel strekt ertoe een nieuw artikel 10*bis* in te voegen in de Grondwet, teneinde het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen te waarborgen op alle terreinen binnen de samenleving, hierin begrepen het recht op gelijke deelname van mannen en vrouwen aan de maatschappelijke en politieke besluitvorming."

"De idee van een recht op gelijkheid van vrouwen en mannen, als noodzakelijke voorwaarde voor een volwaardige democratie, heeft een breed draagvlak in de samenleving."

Concreet vraagt dit voorstel de grondwettelijke erkenning van:

- het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen;
- maatregelen die tot doel hebben deze gelijkheid te verwezenlijken;
- de gelijke politieke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen.

Het wetsvoorstel geeft een:

Toelichting over het grondwettelijk recht op gelijkheid van mannen en vrouwen

"Tot op heden is het grondwettelijke gelijkheidsbegrip niet in staat gebleken om een daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te garanderen. Ook het grondwettelijke discriminatieverbod van artikel 11 biedt onvoldoende waarborgen voor een effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen."

"Vrouwen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in de politieke, economische en sociale besluitvorming, ze verdienen gemiddeld minder dan mannen, ze worden meer geconfronteerd met armoede en werkloosheid en zijn vaker het slachtoffer van geweld."

"De reden hiervoor is dat het grondwettelijke gelijkheidsbegrip de rechtssubjecten, waarop het van toepassing is, abstract en neutraal definieert in termen van geslacht."

"Het huidige grondwettelijke gelijkheidsbegrip dateert van 1831 en werd geconcipieerd als de meest radicale rechtsgelijkheid, waarbij een eigenschap als geslacht niet relevant werd geacht. De gelijkheid die men voor ogen had was een puur formele gelijkheid."

"Deze gelijkheid in rechte wordt vaak als juridisch imperatief aangewend om aan de traditie ontleende ongelijke behandelingen te handhaven. Anderzijds bestendigt dit beginsel ongelijkheden in feite, waar gelijkheid in rechte bestaat."

"Het besef is gegroeid dat het probleem veel dieper ligt: anti-discriminatieclausules zijn weliswaar noodzakelijk, maar volstaan niet, terwijl het mechanisme van alles terug te brengen tot dezelfde bestaande - abstract en neutraal geformuleerde - sociale norm, die in werkelijkheid gesteund is op het mannelijke model, evenmin de juiste benadering is."

"Vrouwen en mannen zijn immers de duale uitdrukking, de twee componenten, van de mensheid, die niet asexueel, neutraal of abstract is."

"Het gelijkheidsbegrip mogen we dan ook niet langer blijven beschouwen als een puur formeel, abstract gegeven of als het loutere uitschakelen van discriminatie. Het is een principe dat moet opgebouwd worden vanuit de bestaande werkelijkheid. En die bestaande werkelijkheid, dat is vrouw zijn of man zijn, een gegeven dat ons allen tekent, en dat de structurerende factor is van menselijke samenlevingen."

"Deze structurele verscheidenheid tussen vrouwen en mannen kan niet ontkend worden en vereist dat het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen - en niet alleen het recht op gelijkheid van alle mensen - grondwettelijk wordt vastgelegd."

"Dit recht op gelijkheid van vrouwen en mannen is een fundamenteel beginsel, dat dient te worden beschouwd als de uitdrukkelijke doelstelling van iedere ware, « paritaire » democratie en dat daarom dient te worden ingeschreven in de Grondwet."

"Aangezien de samenleving immers bestaat uit twee gelijke bevolkingsgroepen, vrouwen en mannen, kan ze slechts democratisch worden genoemd als ze steunt op de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen. Dit impliceert dat vrouwen en mannen op voet van gelijkheid met hun respectieve bekwaamheden, kennis en ervaring samenbouwen aan de ontwikkeling van de maatschappij, en dit op alle niveaus."

"Van zijn kant omvat het pariteitsconcept zowel het idee van gelijkheid als van verschil, omdat dit concept het verschil tussen vrouwen en mannen, dat er ook werkelijk is, erkent, maar de ongelijkheid verwerpt. Verschil is aanvaardbaar in de zin van het erkennen van de eigenheid van mannen en vrouwen en daarom is het geheel democratisch. Ongelijkheid, anderzijds, is noch aanvaardbaar noch democratisch."

"Dit voorstel ijvert dan ook niet uitsluitend voor de rechten van de vrouw, maar wel voor de idee van een nieuw maatschappelijk evenwicht, het zogenaamde « nieuw maatschappelijk partnerschap » van vrouwen en mannen, waarbij vrouwen en mannen gelijk en gelijkwaardig deelnemen aan en verantwoordelijkheid opnemen in gezin, politiek en maatschappelijk middenveld."

"De opname in de Grondwet van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen kan dan ook worden beschouwd als een noodzakelijke en actuele stap in de evolutie van het Belgisch grondwettelijk gelijkheidsdenken."

"Het is bovendien een belangrijke stap omdat de Grondwet een grote symbolische waarde heeft. Als hoogste rechtsnorm dient zij de uitdrukkelijke afspiegeling van een maatschappij te zijn en een weerslag van de bekommernissen die in de maatschappij leven."

"De opname in de Grondwet van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen heeft bijgevolg een krachtige signaalfunctie en toont aan dat in België dit recht essentieel is voor de rechtsorde."

Toelichting over een gelijke politieke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen

"Cruciaal voor het bereiken van dit nieuw maatschappelijk evenwicht is de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming. Het betreft hier immers een noodzakelijke voorwaarde voor het democratisch functioneren van een samenleving."

"Vrouwen maken ruim de helft uit van de bevolking. Op politiek vlak blijven ze echter schromelijk ondervertegenwoordigd."

"Dit wijst er op dat er fundamenteel iets schort aan onze democratie."

"De geringe vertegenwoordiging van vrouwen en de politieke besluitvorming verhindert dat ten volle rekening wordt gehouden met de belangen en behoeften van de hele bevolking."

"Een meer evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen leidt tot een evenwichtiger en rechtvaardiger beleid, dat rekening houdt met de noden van heel de bevolking en waarin nieuwe ideeën, waarden en gedragspatronen aan bod komen."

"Vrouwen en mannen houden elkaar in evenwicht en vullen elkaar aan. De politiek heeft er alleen maar baat bij als vrouwen en mannen samen het beleid voeren."

"Het is daarom noodzakelijk het principe van de gelijke politieke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Grondwet neer te schrijven. Door deze grondwettelijke erkenning wordt de paritaire democratie een blijvende opdracht voor de overheid, ongeacht de politieke prioriteiten van de verschillende regeringen."

"Aldus wordt een grondwettelijke basis gecreëerd voor wettelijke en structurele maatregelen die gericht zijn op het bereiken en het waarborgen van een evenwicht tussen vrouwen en mannen in de politieke besluitvorming."

"Dat dit een noodzaak is, mag blijken uit de rechtspraak van de Raad van State die zich in het verleden reeds meerdere malen kritisch heeft geuit over wetsvoorstellen en -ontwerpen die een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen inzake kieszaken voorstaan."

"De Raad van State heeft daarbij herhaalde malen onderstreept dat de wettelijke bepalingen die tot doel hebben de feitelijke ongelijkheden te herstellen, waarvan de vrouwen het slachtoffer zijn, bijvoorbeeld op het vlak van politieke vertegenwoordiging, een grondwettelijke basis vereisen."

"Het principe van de gelijke politieke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen vereist dat krachtige, doeltreffende maatregelen worden genomen."

"Het ontwerp van de federale regering dat door de Ministerraad werd goedgekeurd op 27 april 2000 schiet op dit vlak duidelijk tekort. Het voorziet onder meer in de grondwettelijke waarborg van de aanwezigheid van « ten minste één vertegenwoordiger van elk geslacht bij de federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen, en de regeringen van de gewestelijke organen, bedoeld in artikel 39 van de Grondwet »."

"Wij zijn van oordeel dat het garanderen van minimum één vertegenwoordiger van elk geslacht bezwaarlijk als een historische stap voor de gelijkheid van mannen en vrouwen kan worden beschouwd. Het gaat hoogstens om een eerste « opstapje », die dan nog geen enkele garantie biedt voor de evenwichtige vertegenwoordiging van de beide geslachten op het vlak van de uitvoerende mandaten. Bij nader inzien is het zelfs een « stap terug » in vergelijking met het in het eerste en tweede lid van het regeringsontwerp gestelde principe van de gelijke vertegenwoordiging."

"In het licht van de paritaire democratie is hiervoor de paritaire samenstelling van de uitvoerende mandaten vereist. Om de pariteit in de federale regering te bereiken moeten de artikelen 99 en 104 van de Grondwet gewijzigd worden."

"Wat betreft de pariteit in de andere uitvoerende organen, volstaat een wetswijziging, tot uitvoering van het hier voorgestelde artikel 10bis van de Grondwet."

Toelichting over gelijkheid van vrouwen en mannen in de feiten

"De grondwettelijke erkenning van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen en van het recht op gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming is een noodzakelijke stap. Maar om de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te realiseren is dit niet voldoende."

"In de Grondwet dient ook uitdrukkelijk te worden vastgelegd dat het de taak is van de Staat om deze daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te verwezenlijken. Dergelijke grondwettelijke bepaling rechtvaardigt het nemen van specifieke maatregelen die een *de facto*

gelijkheid van vrouwen en mannen in de hand moeten werken. Zo zijn er, grondwettelijk gezien, niet alleen geen hinderpalen meer om maatregelen te nemen die leiden tot de feitelijke gelijkheid van vrouwen en mannen, maar bestaat zelfs de grondwettelijke verplichting dergelijke maatregelen langs wettelijke weg te nemen."

"Het is daarbij niet de taak van de grondwetgever om nader te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen. De Grondwet laat de gewone wetgever de vrijheid van keuze, maar niet de vrijheid om geen maatregelen te nemen. De gewone wetgever krijgt dus een opdracht, gebaseerd op de grondwettelijke beginselen en op de noodzaak een feitelijk onrechtvaardige situatie recht te zetten."

"Positieve acties zijn in ons land al lang geen onbekend fenomeen meer. Het voeren van positieve acties heeft in België juridische gestalte gekregen door het koninklijk besluit van 14 juli 1987 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de privé-sector (*Belgisch Staatsblad* van 26 augustus 1987). Dit koninklijk besluit voert artikel 119 van de wet tot economische heroriëntering van 4 augustus 1978 uit, die op haar beurt de omzetting was in het Belgisch recht van de Europese richtlijn nr. 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Op grond van het koninklijk besluit van 14 juli 1987 zijn positieve acties in de privé-sector mogelijk, op vrijwillige basis, het gaat dus niet om een verplichting."

"Door het koninklijk besluit van 27 februari 1990 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de overheidsdiensten, beschikt ook de openbare sector over een eigen juridisch kader om positieve acties te voeren."

"Op Europees vlak hebben positieve acties een juridische grondslag gekregen in het Verdrag van Amsterdam (1997), met name in artikel 141 (het vroegere artikel 119) en in artikel 13. Niettemin verschaffen deze nieuwe belangrijke bepalingen in het EU-Verdrag niet eenzelfde juridische afdwingbaarheid op terreinen buiten de arbeidsmarkt."

"Ook vanuit dit oogpunt is de specifieke erkenning van positieve acties in de Grondwet aangewezen."

"De opname van dit artikel 10*bis* in de Grondwet bevestigt op uitdrukkelijke wijze de grondwettelijkheid van positieve acties."

"Vandaag heeft de rechtspraak het nemen van positieve acties op basis van artikel 10 van de Grondwet reeds erkend. Zo aanvaardt het Arbitragehof « positieve actie » of « corrigerende ongelijkheden » onder bepaalde voorwaarden, die door de rechter *in concreto* moeten worden getoetst :

- zij mogen slechts in die gevallen worden toegepast waarin een kennelijke ongelijkheid blijkt;
- het verdwijnen van die ongelijkheid moet door de wetgever als een te bevorderen doelstelling worden aangewezen;
- de maatregelen moeten van tijdelijke aard zijn en moeten verdwijnen wanneer het door de wetgever beoogde doel is bereikt;
- de maatregelen mogen niet onnodig andermans rechten beperken."

"De beoordeling of een wettelijke norm het gelijkheidsbeginsel schendt is bijgevolg in grote mate verbonden met een aantal politieke en maatschappelijke keuzes en prioriteiten."

"Het voorgestelde artikel 10*bis* komt hieraan tegemoet door uitdrukkelijk de opdracht te geven aan de overheid de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te verwezenlijken."

Toelichting over de internationale context

"Gelijke rechten voor vrouwen en mannen worden uitdrukkelijk vermeld in de meeste grote internationale mensenrechtenverdragen. Daarbij wordt doorgaans specifieke aandacht besteed aan de gelijke politieke rechten van vrouwen en mannen."

"Zo vermelden de aanhef en artikel 2 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 1948 het principe van de gelijke rechten van vrouwen en mannen en van het verbod van discriminatie, onder meer op grond van geslacht."

"Artikel 21 van dit verdrag heeft betrekking op het recht om deel te nemen aan de politieke besluitvorming, waarbij onder meer wordt gegarandeerd dat iedereen het recht heeft om deel te nemen aan het overheidsbeleid van zijn land, hetzij rechtstreeks, hetzij door middel van een vrij verkozen vertegenwoordiger, en om op gelijke voet openbare functies te bekleden."

"Ook de artikelen 23 en 26 van het Internationale verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten van 1966 garanderen de gelijke rechten voor vrouwen en mannen en het verbod van discriminatie, onder meer op grond van geslacht, terwijl artikel 25 betrekking heeft op de gelijke politieke rechten."

"Het UNO-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979 betekende een mijlpaal in de erkenning van de gelijkheid van vrouwen en mannen: het verdrag expliciteert niet alleen de gelijke rechten, op alle domeinen, van vrouwen en mannen, het somt ook de verplichtingen op die de verdragsstaten hebben met het oog op het uitschakelen van iedere vorm van discriminatie van vrouwen."

"Het verdrag verplicht in artikel 2, a), alle verdragsstaten ertoe « het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen in de nationale Grondwet of in een andere geëigende wetgeving op te nemen, indien dit nog niet is gebeurd »."

"Het verdrag laat bovendien toe, dat onder bepaalde voorwaarden positieve maatregelen worden genomen ten voordele van vrouwen."

"Specifiek wat de politieke besluitvorming betreft, stelt artikel 7 van het verdrag : « De Staten die partij zijn bij dit verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen, en verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen :

a) hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen;

b) deel te nemen aan de vaststelling van het overheidsbeleid en aan de uitvoering hiervan, alsook openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen;

c) deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het vlak van het openbare en politieke leven van het land. »

"Ook op de vierde UNO-Wereldvrouwenconferentie te Peking (1995) is sterk de nadruk gelegd op de noodzaak om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, machten en rechten. Het Platform voor actie van deze conferentie vraagt dat maatregelen worden genomen om de gelijke toegang tot en volledige deelname aan machtsstructuren en besluitvormingsprocessen te bevorderen. Deze prioriteit is herbevestigd in het slotdocument van de « Peking 5+ »-conferentie die in juni 2000 plaatsvond in New York."

"De gelijkheid van vrouwen en mannen is eveneens een belangrijk aandachtspunt binnen de Europese Unie. Belangrijk in dit verband is dat Europa met het verdrag van Amsterdam (1997) een nieuwe doelstelling heeft gekregen. Artikel 2 vermeldt dat de gemeenschap tot taak heeft om onder andere « de gelijkheid tussen mannen en vrouwen » te bevorderen. Bovendien moet de Europese Unie er bij elk optreden naar streven om « de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen » (artikel 3)."

"Met het verdrag van Amsterdam is ook een juridische grondslag verleend aan positieve acties : artikel 119 van het EU-verdrag (het huidige artikel 141) werd aangevuld met een vierde lid dat de lidstaten toelaat om, teneinde een volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk te verzekeren, maatregelen te nemen waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht (meestal de vrouwen dus) te vergemakkelijken of nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren."

"Daarnaast geeft artikel 13 van het verdrag aan de Raad van ministers de bevoegdheid om passende maatregelen te nemen teneinde allerhande vormen van discriminatie, onder andere op grond van geslacht, tegen te gaan."

"Naast het verdragsrecht zijn vooral de talrijke richtlijnen van belang die de Raad van ministers heeft aangenomen en die tot doel hebben de gelijke behandeling van vrouwen en mannen voor de lidstaten tot norm te verheffen."

"In het kader van het gemeenschapsrecht bestaat een tendens om het gelijkheidsbeginsel niet te beperken tot de rechtsgelijkheid. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen aanwijzingen worden afgeleid dat de overheid de verplichting heeft om op te treden teneinde feitelijke ongelijkheden weg te werken."

"Ook de Europese Commissie ijvert, sedert het begin van de jaren '80, met geïntegreerde, meerjarige actieprogramma's voor de omvorming van principes van gelijkheid naar een werkelijkheid waar die gelijkheid ook bestaat. Luidens het derde Communautaire Actieprogramma (1991-1995) is « de actieve deelname van vrouwen aan de besluitvorming één van de meest doeltreffende manieren om gelijke kansen tussen vrouwen en mannen te realiseren en om een blijvende mentaliteitsverandering tot stand te brengen ». Het invoeren van een evenwichtige verdeling van vrouwen en mannen bij de besluitvorming is één van de doelstellingen van het vierde Communautair Actieprogramma (1996-2000)."

"Belangrijk in dit verband is de aanbeveling die de Raad van ministers in december 1996 heeft aangenomen (96/694/EG) en waarin de lidstaten worden aanbevolen om onder meer « een allesomvattende, geïntegreerde strategie aan te nemen ter bevordering van een evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces, en daartoe de passende maatregelen uit te breiden of te nemen, zoals in voorkomend geval wettelijke en/of bestuursrechtelijke en/of aansporingsmaatregelen »."

"Vermelden we tenslotte ook dat binnen de Raad van Europa de haalbaarheid wordt onderzocht van een aanvullend protocol bij het EVRM dat het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen uitdrukkelijk verwoordt."

Samenvatting parlementaire discussies met grondwetspecialisten³

Welke waren de motieven om de Grondwet te wijzigen?

Uit de parlementaire stukken⁴ blijkt:

- De objectieve vaststelling (bijvoorbeeld via cijfers van verkiezingen) dat de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen blijft voortduren;
- Een aantal strikt juridische argumenten (zie inleiding): internationale verdragen en adviezen van de Raad van State;
- Het feit dat de Grondwet niet enkel beginselen bekrachtigt maar ook een streven kan vertolken: het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen is belangrijk om symbolische redenen en vervult dus een signaalfunctie. In die zin wordt de Grondwet opgevat als een politieke norm die wetgevers en andere instanties richting geeft en instrueert.

Voor of tegen een specifieke bepaling met betrekking tot de gelijkheid m/v in de Grondwet?

Dit was de kernvraag waarop de grondwetspecialisten een antwoord formuleerden tijdens de parlementaire besprekingen.

Het antwoord op deze vraag hangt volgens prof. P. Lemmens (KUL) af van de gevolgen die het opnemen van dergelijke bepaling met zich mee zou brengen.

Deze gevolgen zijn volgens prof. P. Lemmens:

- De erkenning van het bijzonder belang van het 'recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen';
- Opdracht aan de bevoegde nationale overheden om maatregelen te nemen;
- Mogelijkheid om af te wijken van grondwettelijke beginselen.

We gebruiken deze indeling van prof. Lemmens en vullen aan met de visies van de andere grondwetspecialisten.

De erkenning van het bijzonder belang van het 'recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen'

Het regeringsvoorstel en het wetsvoorstel de Bethune stelden voor om 'het recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de Grondwet op te nemen'.

Conform de invoeging van artikel 22*bis* over de rechten van het kind, zou het recht op gelijkheid m/v volgens prof. Lemmens in de eerste plaats een politieke betekenis hebben. Maar het gaat niet louter om de politieke aard: aangezien de Grondwet in het interne recht de hoogste norm is, zouden alle andere normatieve teksten (wetten, decreten,...) voortaan geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de nieuwe grondwetsbepaling.

Prof. M. Verdussen analyseert het recht op gelijkheid m/v enerzijds als een negatief recht, namelijk de Staat legt de plicht op om zich te onthouden. Het is anderzijds ook een positief recht in die zin dat het de Staat een plicht tot handelen oplegt, namelijk de plicht om, speciaal door wetgevend

³ Senaat Doc 2-465/4, 6 maart 2001

⁴ Senaat Doc. 2-465/1, 8 juni 2000; Doc 2-438/1, 21 juni 2000; Doc 2-465/4, 6 maart 2001.

optreden, positieve en concrete acties te voeren voor een meer daadwerkelijke gelijkheid. Prof. Verdussen ziet dit als een rechtmatig streefdoel maar plaatst er toch twee kanttekeningen bij:

- Ligt deze plicht tot handelen al niet vervat in het algemene recht op gelijkheid (art. 10 en 11)?
- Wat is de juiste draagwijdte van de door de Grondwet erkende grondrechten?

Een grondwet bevat volgens hem een subjectieve dimensie. Deze dimensie is historisch gezien de eerste. Grondrechten zijn op de eerste plaats verweerrechten.

De vraag rijst of grondrechten ook niet een objectieve dimensie bevatten: dit is een dimensie die de Staat ertoe zou verplichten niet alleen zich te onthouden van elke onrechtmatige inmenging in de uitoefening van de grondrechten, maar ook handelend op te treden voor een daadwerkelijke uitoefening van de grondrechten. Een aantal grondrechten hebben van nature een objectieve dimensie omdat ze geen zin zouden hebben zonder een actief optreden van de Staat. In de hedendaagse Europese rechtsliteratuur bestaat een uitgesproken en sterker wordende tendens om aan te nemen dat de objectieve dimensie inherent is aan het eigenlijke begrip grondrecht. Door echter duidelijk te bepalen dat het de taak is van de wetgevers om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te waarborgen, dreigt men voedsel te geven aan de gedachte dat het voor de andere grondrechten (die niet even duidelijk in de Grondwet zijn omschreven), uitgesloten zou zijn een dergelijke objectieve dimensie te verlenen.

Prof. J. Velaers stelt zich ook de vraag of een nieuw artikel iets kan toevoegen aan de bestaande artikelen 10 en 11 van de Grondwet over het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, die beide volgens hem ook van toepassing zijn op het onderscheid tussen mannen en vrouwen. Deze artikelen houden al een verbod in te discrimineren, de zogenaamde negatieve discriminatie, en bieden ook de mogelijkheid om "corrigerende ongelijkheden" in te voeren, de zogenaamde positieve discriminatie. Hij verwijst terzake ook naar de uitspraken van het Arbitragehof: corrigerende ongelijkheden zijn mogelijk wanneer er een kennelijke ongelijkheid bestaat; het verdwijnen van die ongelijkheid moet als een doelstelling worden aangewezen; de maatregelen zijn tijdelijk en verdwijnen wanneer het door de wetgever beoogde doel is bereikt; zij mogen niet onnodig andermans rechten beperken.

Opdracht aan de bevoegde nationale overheden om maatregelen te nemen

Ten einde niet enkel in rechte maar ook in feite te komen tot een volledige gelijkheid van vrouwen en mannen, zo stelt prof. Lemmens. De formele gelijkheid en het formele verbod van discriminatie volstaan blijkbaar niet om tot een situatie te komen waarin vrouwen en mannen gelijke kansen hebben. Daarom zijn specifieke maatregelen nodig, die erop gericht zijn om de feitelijke achterstelling van vrouwen, gevolg van culturele en andere factoren, weg te werken. Daarbij moet geen abstractie gemaakt worden van de objectieve verschillen tussen vrouwen en mannen, wat wel het geval is bij een louter formele benadering, maar moet wel uitgegaan worden van het bestaan van die verschillen, om aldus te kunnen inspelen op de feitelijke ongelijkheden die daarvan (ten onrechte) het gevolg zijn;

Plaats van de nieuwe bepalingen in de Grondwet

De artikelen 10 en 11 zouden volgens prof. Lemmens in onderling verband moeten gelezen worden. Aan artikel 11 kan dan een hoofdzakelijk formele betekenis worden toegekend en aan artikel 10 een meer materiële betekenis, in die zin dat het voor de overheid de verplichting inhoudt om positieve maatregelen te nemen opdat alle personen ook effectief gelijke rechten zouden hebben.

Prof. M. Uyttendaele (ULB): van de talrijke vormen van gelijkheid tussen de Belgen waarop art. 10 van de Grondwet kan slaan, krijgt één specifieke vorm van gelijkheid bijzondere aandacht, namelijk de gelijkheid die tussen vrouwen en mannen moet bestaan. Deze keuze creëert ongelijkheid in de

bevestiging van gelijkheid. Een betere oplossing is de koppeling met art. 11. Om de knoop tussen beide hypothesen door te hakken moet de grondwetgever de keuze maken. Ofwel schaart hij zich achter een maatschappijbeeld waarin het criterium man/vrouw alle andere criteria overvleugelt en wordt de bepaling verbonden aan art. 10, ofwel wil hij een discriminatie bestrijden waarvan een geslachtsgebonden minderheidsgroep het slachtoffer wordt en komt er bijgevolg een koppeling aan art. 11.

Prof. Uyttendaele kiest voor de verbinding van de nieuwe bepaling aan art. 11 omdat deze kwestie veeleer de bestrijding van een discriminatie betreft dan de bekrachtiging van een bijzondere vorm van gelijkheid die bevoorrecht moet worden ten aanzien van de algemene gelijkheid van de Belgen voor de wet.

Prof. Verdussen vindt dat het voorstel van de regering best in twee onderdelen wordt gesplitst: het algemeen gelijkheidsbeginsel m/v moet na artikel 11 worden geplaatst. De bestaande artikelen 10 en 11 mogen niet uit elkaar worden gehaald.

Positieve acties

Volgens prof. Lemmens beogen bepaalde positieve maatregelen uitsluitend een verbetering van de toestand waarin vrouwen zich op de diverse terreinen van het maatschappelijk leven bevinden. Andere maatregelen zijn niet enkel gunstig voor vrouwen maar ook nadelig voor mannen. Bepaalde internationale teksten voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid van verschillende behandeling, gericht op het bevoordelen van vrouwen. Deze teksten beklemtonen dat het om tijdelijke maatregelen gaat. Ook de rechtspraak van het Arbitragehof maakt duidelijk dat positieve actie mogelijk is onder bepaalde voorwaarden.

De bestaande art. 10 en 11 van de Grondwet, lijken dus te volstaan om aan positieve actie, ter uitvoering van een grondwetsartikel over de gelijkheid van mannen en vrouwen, een grondwettelijke basis te geven én om zulke actie binnen bepaalde perken te houden.

De voorgestelde grondwettelijke grondslag inzake maatregelen die de gelijkheid m/v waarborgen/bevorderen blijken volgens prof. Velaers een dubbel doel te dienen. Zij beogen de reeds gewaarborgde mogelijkheid tot corrigerende ongelijkheden aan te vullen met een algemene verplichting om door positieve maatregelen de (daadwerkelijke) gelijkheid van mannen en vrouwen in de uitoefening van hun rechten te bevorderen, respectievelijk te waarborgen. Bovendien maken de voorstellen duidelijk dat deze mogelijkheid en verplichting tot positieve discriminatie ook bestaat ten aanzien van de daadwerkelijke uitoefening van politieke rechten door vrouwen.

Een verplichting tot het nemen van maatregelen om de gelijkheid te waarborgen, bestaat reeds ten aanzien van ideologische en filosofische minderheden (zie art. 11, tweede zin).

Verder stelt prof. Velaers dat de voorgestelde bepalingen (verplichtingen die voor de overheid voortvloeien uit de voorstellen) geen rechtstreekse werking hebben, maar ze zijn wel een instructienorm die de bevoegde wetgevers aanzetten tot het nemen van passende maatregelen. In deze zin zijn ze vergelijkbaar met art. 23 van de Grondwet over de gewaarborgde sociale grondrechten.

Pariteit?

Prof. M. Uyttendaele gaat ervan uit dat de bescherming van een bepaalde minderheid aanvaardbaar en gekend is in het Belgisch recht. Maar wanneer men een specifieke groep van burgers bijzondere aandacht wil geven, die andere niet genieten, moet dit gebeuren met in achtname van het evenredigheidsbeginsel. Het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijzen er in hun jurisprudentie op dat de principes van de gelijkheid en de non-discriminatie worden

geschonden wanneer er geen redelijk, proportioneel verband bestaat tussen de gebruikte middelen en het door de betwistbare maatregelen nagestreefde doel. De aanwijzingen voor het bestaan van een discriminatie moeten afgeleid worden uit een vergelijkend onderzoek van de democratische rechtssystemen, waardoor er kan nagegaan worden of de betrokken overheid een evenwicht heeft gevonden tussen het bewaren van de belangen van de gemeenschap en het respect voor de rechten en vrijheden die het EVRM garanderen.

De absolute pariteit in alle organen van politieke aard lijkt een vrij radicale eis, die weinig compatibel is met het evenredigheidsbeginsel. Het lijkt overdreven om de onmiskenbaar feitelijke discriminatie van vrouwen te willen oplossen door een wettelijke discriminatie ten nadele van mannen of elke andere niet-beschermde groep van burgers in de Grondwet vast te leggen. Dat is het gevolg van een pariteitseis die niet meer als een doelstelling wordt beschouwd maar als een onaantastbare juridische verplichting.

Prof. Verdussen verwijst naar de bepaling "ten minste een vertegenwoordiger van verschillende geslacht verplicht te stellen voor de centrale regeringen en de plaatselijke uitvoerende organen" (cf. regeringsvoorstel). Op die wijze wordt het idee zelf van quota volgens hem grondwettelijk bekrachtigd. Moet men echter niet erkennen dat dwangmaatregelen ter zake op lange termijn slechts kunnen worden gerechtvaardigd indien ze de vorm aannemen van pariteit (te begrijpen in de zin van een pariteit van de kandidaturen), zo vraagt hij zich af. De pariteit weerspiegelt immers het onmiskenbare feit dat de menselijke soort gebaseerd is op een seksuele dualiteit die de kern zelf van de mensheid vormt. Omdat de mensheid geslachtelijk gekenmerkt is, moet men een democratie opbouwen die zelf geslachtelijk gekenmerkt is. Quota zijn echter maatregelen ter bescherming van minderheden en vrouwen zijn geen minderheid. Vrouwen en mannen zijn strikt genomen geen categorieën. Prof. Verdussen verwijst naar de publicatie van Sylviane Agancinski 'Politique des sexes' (Parijs, Seuil, 1998) die aangetoond heeft dat mannen en vrouwen beiden fundamentele bestanddelen van de mensheid vormen. In dit opzicht is elke vergelijking met de taal, de sociale klasse of de leeftijd bijvoorbeeld nutteloos, want de mensheid staat los van deze wisselvallige en accidentele categorieën; zij is daarentegen niets zonder het structurele verschil tussen de twee geslachten. Toch kan het verplicht stellen van een pariteit tussen vrouwen en mannen alleen ernstig worden overwogen voor de verkiezingen, en volgens prof. Verdussen alleen voor de kandidaatstellingen op elke lijst.

Afdwingbaarheid voor de burger?

Zou een burger zich voor een rechtscollège op de nieuwe grondwetsbepaling kunnen beroepen om een bepaalde overheidshandeling ongrondwettig te laten verklaren of om de overheid te dwingen tot het nemen van een bepaalde maatregel, vraagt prof. Lemmens zich af? Als een overheid op een bepaald domein optreedt, zal zij daarbij oog moeten hebben voor de genderproblematiek, zo stelt prof. Lemmens. De overheid moet dus rekening houden met door de Grondwet opgelegde beleidsdoelstellingen. Maatregelen die indruisen tegen deze doelstellingen, zullen aangevochten kunnen worden met een rechtstreeks beroep op het betrokken grondwetsartikel. De rechter moet echter de discretionaire bevoegdheid van de overheid eerbiedigen, wat betekent dat hij aan de overheid geen welbepaalde maatregel mag opdringen wanneer verscheidene opties mogelijk zijn. Dit sluit niet uit dat bij foutief stilzitten van de overheid en de persoon daardoor schade zou lijden, de rechter de overheid tot een schadevergoeding zou kunnen veroordelen.

Volgens prof. Verdussen lenen de voorgestelde bepalingen zich moeilijk voor een grondwettelijke toetsing, meer bepaald voor het Arbitragehof. Daarvoor moeten twee voorwaarden vervuld zijn:

- er moet vastgesteld worden dat de wetgever in gebreke blijft: dus niet de nodige maatregelen neemt om een effectieve gelijkheid m/v te bevorderen;

- het nalaten moet van die aard zijn dat het kan beschouwd worden als een ongrondwettig wetgevend verzuim: maar hoe wordt dit bepaald? Wat is effectieve gelijkheid?

De enige rechtbank die dit zou kunnen toetsen is het Arbitragehof, alleen daar kunnen beroepen of aanvragen aanhangig gemaakt worden in dit verband. Het Arbitragehof kan niet gevraagd worden zich uit te spreken over het niets. Hier bestaat één uitzondering op: de hypothese van een relatief wetgevend verzuim. De wetgever behandelt een onderwerp van zijn bevoegdheid - dus bestaat er een norm - maar behandelt de zaak niet volledig, niet voldoende. Men zou zich dan kunnen inbeelden dat het Arbitragehof (conform art. 8 van de bijzondere wet van 1989) beslist om de norm te vernietigen maar de vernietigde norm voorlopig in rechte laat voortbestaan zodat de wetgever die periode kan gebruiken om te reageren.

Prof. Velaers stelt dat de overheid die in gebreke zou blijven om de gelijkheid m/v te waarborgen, de Grondwet zou schenden door verzuim. Aangezien de bepaling 'recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen' geen rechtstreekse werking heeft, gaat het niet om een schending van een subjectief recht. Dit impliceert echter niet dat er geen afdwingbaarheid in rechte mogelijk is. Net zoals artikel 23 zou ook deze bepaling als een 'stand-still' verplichting kunnen beschouwd worden: de bevoegde wetgevers mogen de bestaande bescherming van de gelijkheid m/v niet afbouwen. Het Arbitragehof zal vooralsnog wetten, decreten, ordonnanties niet rechtstreeks kunnen toetsen aan deze bepaling. Een onrechtstreekse toetsing, in samenhang met de art. 10 en 11, is wel mogelijk (cf. Arbitragehof).

Mogelijkheid om af te wijken van grondwettelijke beginselen

Bestaande bepalingen van de Grondwet kunnen volgens prof. Lemmens een hindernis vormen voor het realiseren van een volledige gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Het opnemen van een specifieke bepaling kan de mogelijkheid bieden om van die bestaande bepalingen of beginselen af te wijken. In dit verband moet gedacht worden aan het beginsel van de gelijkheid inzake verkiezingen en aan de moeilijkheid om ook op dit terrein een positieve actie ten gunste van vrouwen te ondernemen. De Raad van State heeft herhaalde malen in zijn adviezen gesteld dat de wettelijke bepalingen die tot doel hebben de feitelijke ongelijkheden te herstellen, waarvan de vrouwen het slachtoffer zijn, bijvoorbeeld op het vlak van politieke vertegenwoordiging, een grondwettelijke basis vereisen.

Prof. M. Verdussen (UCL) stelt dat een aantal criteria van onderscheid inderdaad meer aandacht verdienen (geslacht, ras, godsdienst, handicap, ziekte,...). Maar men kan zich afvragen op grond waarvan het criterium van het geslacht een bijzonder bevoorrechte plaats zou krijgen ten opzichte van alle andere dominante criteria. De omstandigheid dat vrouwen en mannen een fundamenteel deel vormen van de mensheid is hier geen relevant gegeven. Het is bijvoorbeeld niet gerechtvaardigd dat rechters toegeeflijker zouden optreden voor een onderscheid gegrond op het ras dan voor een onderscheid gegrond op het geslacht.

Prof. Velaers merkt op dat het regeringsvoorstel voorstelt dat de federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen en de regeringen van de gewestelijke organen ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht vertegenwoordigen. Dit voorstel beperkt de bevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 96, eerste lid en artikel 104 van de Grondwet om de ministers en staatssecretarissen te benoemen. Deze artikelen houden geen bepalingen in over het aantal mannen of vrouwen dat de Koning verplicht is te benoemen. Ze laten dit over aan zijn discretionaire bevoegdheid. Deze artikelen zijn niet voor herziening vatbaar, ze worden impliciet wel herzien door het voorgestelde artikel. Het voorgestelde artikel houdt ook een impliciete wijziging in van artikel 122, dat bepaalt dat de leden van elke gemeenschaps- of gewestregering worden gekozen door hun Raad.

Impact van de herziening van de Grondwet

Hier volgt een samenvatting van de analyse van Geert Goedertier, assistent vakgroep publiekrecht en belastingrecht RUG, 'De gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet', artikel dat verschijnt in het Jaarboek Mensenrechten 2003.

Het nieuwe lid van artikel 10 van de Grondwet

Verweerrecht

Vermits het nieuwe artikel 11*bis* de grondwettelijke basis vormt voor het nemen van maatregelen die feitelijke ongelijkheden tussen vrouwen en mannen willen wegwerken, mag men ervan uitgaan dat het nieuwe lid van artikel 10 opgevat is als een verweerrecht. Het brengt dus een onthoudingsplicht van de overheid met zich mee: de overheid moet er zich van onthouden om discriminaties tussen vrouwen en mannen in te voeren. In deze betekenis lijkt deze bepaling weinig toe te voegen aan de rechtsbescherming.

Arbitragehof

Deze bepaling valt nu ook automatisch onder de bevoegdheid van het Arbitragehof. Maar ook dit kan moeilijk als een meerwaarde beschouwd worden omdat het Arbitragehof de gelijkheid van vrouwen en mannen aanziet als een wezenlijk onderdeel van het algemeen gelijkheidsbeginsel.

Meerwaarde

Niemand betwist dat het algemeen gelijkheidsbeginsel ook de gelijkheid van vrouwen en mannen omvat.

Een meerwaarde zou op het eerste zicht kunnen zijn dat wanneer de Grondwet bepaalde criteria van onderscheid naar voorschuift hij hiermee wil beklemtonen dat bepaalde criteria een grotere waakzaamheid vanwege de rechters verdienen en bijgevolg een strengere toetsing moeten ondergaan. Er kan evenwel niet goed worden ingezien waarom de rechter strenger zou moeten optreden indien het onderscheid gebaseerd is op het geslacht dan indien het onderscheid gebaseerd is op bijvoorbeeld ras. Een aantal grondwetspecialisten vindt deze bepaling nutteloos.

De meerwaarde kan echter ook liggen in de bijzondere politieke betekenis: in dit opzicht wordt ook verwezen naar de gelijkheid in onderwijszaken (artikel 24, § 4) en in belastingzaken (artikel 172), die ook een politieke en symbolische betekenis hebben.

Artikel 11bis van de Grondwet

Artikel 11bis: lid 1 tot 4	Soorten verplichtingen
<p><i>Eerste lid</i></p> <p>"De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten."</p>	<p><i>Algemeen positieve verplichting voor de verschillende wetgevers om maatregelen te nemen die tot doel hebben feitelijke ongelijkheden tussen vrouwen en mannen weg te werken</i></p> <p>Hoe wordt deze algemeen geformuleerde bepaling geïnterpreteerd en welke zijn de juridische grenzen ervan?</p> <p><i>Aanvaardbaarheid positieve actie</i></p> <p>Dit lid fungeert voortaan als grondwettelijke basis voor het nemen van positieve actiemaatregelen. Maar het voegt weinig toe aan de bestaande grondwetsbepalingen. Het Arbitragehof aanvaardt positieve acties als voldaan is aan vier voorwaarden: de</p>

<p>Hier gelden drie voorschriften:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een algemeen geformuleerde verplichting voor de verschillende wetgevers om voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten te waarborgen; - een meer specifieke verplichting om gelijke toegang tot de door de verkiezing verkregen mandaten te bevorderen; - een meer specifieke verplichting om de gelijke toegang tot de openbare mandaten te bevorderen. 	<p>corrigerende ongelijkheid kan slechts in die gevallen waarin een kennelijke ongelijkheid blijkt; de wetgever moet het verdwijnen van de ongelijkheid als een te bevorderen doelstelling aanwijzen; de maatregelen moeten tijdelijk zijn; de maatregelen mogen niet onnodig andermans rechten beperken.</p> <p>Het is niet evident dat voortaan elke positieve actie verenigbaar moet worden geacht met het non-discriminatiebeginsel. Positieve acties kunnen tot gevolg hebben dat het recht op gelijkheid van personen die behoren tot de niet-achtergestelde groepen wordt geschonden. Telkens wordt het belang dat verbonden wordt aan het individuele recht op gelijkheid (van personen die behoren tot de niet-achtergestelde groep) afgewogen tegen het algemeen belang van positieve actie voor de achtergestelde groep.</p> <p><i>Plicht tot positieve actie</i></p> <p>Volgens de meeste grondwetsdeskundigen, gehoord tijdens de parlementaire werkzaamheden, houdt de bepaling een verplichting in tot het nemen van maatregelen ter bevordering van de gelijke uitoefening van rechten zowel ten aanzien van de overheid (verticale relatie, publiek recht) als ten aanzien van medeburgers (horizontale relatie, privaatrecht). De overheid moet dus maatregelen nemen om de feitelijke ongelijkheden tussen vrouwen en mannen te bestrijden.</p> <p>Men spreekt hier ook van de subjectieve dimensie (recht van individuen om van de Staat te eisen dat deze zich onthoudt van onrechtmatige inmenging in het recht) versus de objectieve dimensie (Staat is verplicht handelen op te treden met het oog op de daadwerkelijke uitoefening van de grondrechten). In de Europese rechtsliteratuur bestaat een tendens om aan te nemen dat de objectieve dimensie inherent is aan het eigenlijk begrip grondrecht.</p> <p><i>Toepassingsgebied</i></p> <p>De eerste zin is zo geformuleerd dat het toepassingsgebied als ruim kan omschreven worden: de gelijke uitoefening van rechten en vrijheden. De tweede zin stelt dat meer bepaald de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten moet worden bevorderd.</p> <p><i>Positieve plicht voor elk van de onderscheiden wetgevers in het federale België</i></p> <p>Het komt aan de Gemeenschappen toe om een beleid van gelijke kansen te voeren in het onderwijs en sociale promotie, aan de gewesten in de arbeidsbemiddeling en aan de federale overheid in de toegang tot de private arbeidsmarkt. Elke overheid neemt maatregelen inzake de gelijke toegang tot het openbaar ambt.</p>
---	---

	<p><i>Afdwingbaarheid</i></p> <p>De bepaling zou geen rechtstreekse werking hebben (cf. art. 23 over de sociale grondrechten), daarom kunnen er geen subjectieve rechten uit worden afgeleid. Alleen maatregelen die zouden indruisen tegen andere grondwetsartikelen of tegen internationale verdragen zijn uitgesloten. De wetgever moet er wel steeds voor zorgen dat de genomen maatregel niet op onevenredige manier afbreuk doet aan het individuele recht op gelijkheid. De bepaling zou niet onmiddellijk voor de rechter afdwingbaar zijn. De Grondwet legt wel een plicht op en deze is minstens politiek afdwingbaar: het parlement kan een regering die onvoldoende initiatieven neemt om feitelijke gelijkheid te realiseren, onder druk zetten. Ook maatschappelijk kan er via lobbywerk druk worden uitgeoefend op de regering. Indien de wetgevers geen of onvoldoende maatregelen nemen, wordt de Grondwet geschonden (schending door verzuim).</p> <p>Aan de bepaling kunnen wel een aantal vormen van jurisdictionele afdwingbaarheid worden verbonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vermits wetten in geval van onduidelijkheid grondwetsconform geïnterpreteerd moeten worden, zullen rechtscolleges voor een "vrouwvriendelijke" interpretatie moeten kiezen; - in de bepaling kan men een "stand still" verplichting lezen: de overheid moet zich onthouden van maatregelen die indruisen tegen de doelstelling van de bepaling (hoewel, positieve acties zijn slechts tijdelijk aanvaardbaar en verdwijnen wanneer de doelstelling is bereikt en dit aspect is dan ook weer niet gemakkelijk te beantwoorden); - men kan het Arbitragehof niet vragen of een lacune in de wetgeving al dan niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof kan wel in een zaak waarin gevraagd wordt of de wettelijke norm niet strijd is met het gelijkheidsbeginsel, oordelen dat de discriminatie niet voortvloeit uit de bestreden wetgevende akte, maar wel uit het ontbreken van een wettelijke regeling (een lacune). Concreet kan men de impliciete weigering van de wetgevers om artikel 11<i>bis</i> uit te voeren niet aan het Arbitragehof voorleggen. Men zou wel een bestaande wetgevende akte aan dit Hof kunnen voorleggen en argumenteren dat bepalingen ervan geen of onvoldoende maatregelen bevatten om de feitelijke ongelijkheid tussen vrouwen en mannen te bestrijden. Maar een arrest waarin het Arbitragehof oordeelt dat een lacune in de wetgeving strijdig is met de Grondwet zal niet onmiddellijk soelaas brengen voor de rechtzoekende. De tengevolge van de lacune ontstane discriminatoire situatie kan immers alleen door de wetgever zelf worden opgelost. <p><i>Uitvoering: oprichting van het Instituut van de gelijkheid van</i></p>
--	---

	<p><i>vrouwen en mannen</i></p> <p>Wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen: Eén van de belangrijkste maatregelen ter uitvoering van de algemene verplichting ligt in deze wet vevat.</p> <p><i>Een concreet geformuleerde positieve verplichting om de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten te bevorderen</i></p> <p>In de eerste zin wordt het woord "waarborgen" gebruikt en in de tweede het woord "bevorderen". In beide gevallen gaat het om een positieve verplichting voor de wetgever om maatregelen te nemen met het oog op het realiseren van feitelijke gelijkheid. Ondertussen zijn er verschillende wetten goedgekeurd inzake de gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten.</p> <p><i>Een concreet geformuleerde positieve verplichting om de gelijke toegang tot de openbare mandaten te bevorderen</i></p> <p>De vraag is 'wat zijn openbare mandaten'? Uit de parlementaire stukken blijkt het te gaan om een zeer ruim toepassingsgebied. De omstandigheid dat de grondwetgever de wetgevers opdraagt om de gelijke toegang tot de openbare mandaten te bevorderen, wil niet zeggen dat elke maatregel op dat vlak voortaan grondwettelijk moet worden geacht. Men moet telkens nagaan of de genomen maatregel verenigbaar is met het algemeen gelijkheidsbeginsel, dat een individueel recht op gelijkheid garandeert. Dit is zeker zo voor maatregelen die de gelijke toegang tot werkgelegenheid corrigeren, ongeacht of het gaat om werkgelegenheid in de private dan wel de publieke sfeer.</p>
<p><i>Tweede lid</i></p> <p>"De Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen tellen personen van verschillend geslacht."</p>	<p><i>Een concrete voorwaarde voor de rechtsgeldige samenstelling van de Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen</i></p> <p>De aanwezigheid van één vrouwelijk of één mannelijk lid volstaat. Het geldt niet voor staatssecretarissen die grondwettelijk gezien geen deel uitmaken van de Ministerraad.</p>
<p><i>Derde lid</i></p> <p>"De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk</p>	<p><i>Een positieve verplichting om de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht te organiseren in de niet rechtstreeks door de bevolking verkozen organen van de territoriaal gedecentraliseerde besturen</i></p> <p>Sedert de bijzonder wet van 13 juli 2001 zijn de gewesten bevoegd voor de samenstelling van de provinciale en gemeentelijke instellingen. Voor de organieke regels inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn de gemeenschappen bevoegd (staats hervorming 1993).</p>

<p>welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan."</p>	
<p><i>Vierde lid</i></p> <p>"Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel de rechtstreekse verkiezing organiseren van de bestendig afgevaardigden van de provincieraden, van de schepenen, van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de leden van het vast bureau van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of van de leden van de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan."</p>	<p>Een uitzondering op de in het derde lid geformuleerde regel.</p>

Kort samengevat volgens Goedertier:

Niemand betwist dat het algemeen gelijkheidsbeginsel (artikel 10) ook slaat op de gelijkheid van vrouwen en mannen. Toch heeft de grondwetgever het nodig geacht om in de Grondwet een aantal op deze gelijkheid m/v gerichte bepalingen op te nemen. De reden is dat het algemeen gelijkheidsbeginsel tot nu toe niet heeft geleid tot een feitelijke gelijkheid v/m. Ook het VN-Vrouwenverdrag legt de verplichting op om gelijkheid m/v in de Grondwet op te nemen en de Raad van State suggereerde meermaals om een grondwettelijke basis te geven aan maatregelen in zake gelijkheid m/v.

Symbolisch en politiek hebben de nieuwe bepalingen een belangrijke draagwijdte. De juridische meerwaarde ligt vervat in de positieve verplichting van artikel 11*bis*.

Een nieuwe belangrijke uitvoeringswet is de antidiscriminatiewet (zie Vrouwenraadgenderwetswijzer antidiscriminatie m/v).

Vaststellingen en discussiepunten Vrouwenraad 2002

Gevolgen voor de verkiezingen

Deze grondwetswijziging zal via de hervorming van de kieswet in eerste instantie gevolgen hebben voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen in 2006 en dan vooral voor de schepencolleges. Tijdens de legislatuur vóór de verkiezingen van 2006 was één op drie schepencolleges uitsluitend uit mannen samengesteld. Drie provincies (Oost-Vlaanderen, Henegouwen en Luik) hadden geen vrouwelijk gedeputeerde.

De impact van de grondwetswijziging is echter onvoldoende. Het gaat immers om een minimale regeling die in feite bepaalt dat één vrouw (de politieke excuustruus?) in een regering, schepencollege of deputatie grondwettelijk voldoende is.

Wat is gelijkheid m/v?

Dit begrip wordt niet gedefinieerd in de Grondwet. Het juridisch discours van de "mannelijke" grondwetspecialisten over die gelijkheid m/v was duidelijk geïnspireerd op de teksten van het regeringsvoorstel en het wetsvoorstel.

Nochtans is gelijkheid m/v volgens de Vrouwenraad een ruim begrip dat historisch gegroeid is. We overlopen schematisch de historiek van het denken over gelijkheid m/v binnen de vrouwenbeweging en genderstudies.

In de diverse vormen van gelijkheidsdenken v/m zitten de doelen en de strategieën om die doelen te bereiken vervat.

Gelijkheid m/v bevat twee componenten, namelijk gelijke kansen als input (linkerkolom) en gelijke behandeling of resultaten als output (rechterkolom).

Gelijke kansen	Emancipatie/gelijke behandeling
<i>Doel = Juridische of formele gelijkheid</i>	
- voor vrouwen dezelfde rechten en plichten als voor mannen - bestrijdt directe discriminaties - concept vrouwenonderdrukking - stelt dominantie van het mannelijk levenspatroon niet in vraag	
<i>Gelijkheidsdenken:</i> klemtoon op gelijke rechten en plichten m/v	
<i>Strategieën:</i> - Directe discriminaties uit de wetgeving: wetgeving is op zich seksneutraal; - formele verwijzingen naar gelijkheid in regelgeving - Afdwingbaarheid via juridische procedure	

Gelijke kansen	Emancipatie/gelijke behandeling
	<i>Doel = Materiële gelijkheid</i>
	- aandacht voor gelijke/gelijkwaardige uitkomst - formele gelijkheid bewerkstelligt geen volledig gelijke positie m/v in het dagelijks leven - streeft dus naar feitelijke gelijkheid - bestrijdt indirecte of verborgen discriminaties

	<p><i>Verschildenken:</i> vrouwen verschillen (als groep) fundamenteel van mannen: er moet aandacht zijn voor die verschillen en de daaruit voortvloeiende specifieke problemen</p>
	<p><i>Strategieën:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbod van indirecte discriminaties in wetgeving - Zwangerschaps- en moederschapsbeschermende bepalingen - Uitzonderingen op het verbod van discriminatie: positieve acties en quota - Paritaire democratie - Verticaal gelijkekansenbeleid

Gelijke kansen	Emancipatie/gelijke behandeling
	Doel = Gendergelijkheid
	<p><i>Gender</i> verwijst naar het sociaal geslacht: de ideeën en verwachtingen rond vrouwelijkheid en mannelijkheid. Gender is een sociale constructie: de verschillen tussen vrouwen en mannen zijn niet (enkel) biologisch van aard maar zijn een gevolg van stilzwijgende afspraken, normen, die op een bepaald moment en in een bepaalde samenleving worden gemaakt.</p>
	<p><i>Structurele gelijkheid:</i> in de structurele werking van de maatschappij zelf worden de ongelijkheden m/v aangepakt; dus beleid wordt geproblematiseerd (in tegenstelling tot bijvoorbeeld positieve acties waarbij vrouwen worden geproblematiseerd).</p>
	<p><i>Diversiteitsdenken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - er bestaan ook verschillen tussen vrouwen onderling en tussen mannen onderling - de invloed van sekseverschillen wordt doorkruist door verschillen in socio-economische achtergrond, leeftijd, etnische afkomst, seksuele voorkeur - laat het achterstandsdenken los
	<p><i>Strategieën:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gendermainstreaming: alle beleidsdomeinen (horizontale werking) - Gendermainstreaming: geïntegreerde aanpak: link tussen (alle) beleidsdomeinen

Gelijke kansen	Emancipatie/gelijke behandeling
	Doel = Gelijkheid voor iedereen (?)
	<p><i>Kruispuntdenken of intersectioneel denken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - is tegelijk een theoretisch denkkader en een methode - wil de volledige complexiteit duiden van de invloed van gender, nationaliteit/origine, seksuele voorkeur, levensbeschouwing,... en de wijze waarop deze elkaar construeren - door de combinatie van deze verschillende invalshoeken krijgen we een maatschappelijke positie toegewezen die bepalend is voor onze 'identiteit' - is er helderheid over één uitsluitingsmechanisme, dan tracht men ook 'de andere vragen' te stellen - werkt op drie niveaus: individueel; structureel (in- en uitsluiting door beleid, instellingen en organisaties); symbolisch (beeldvorming)

Positieve acties

Het opnemen van het gelijkheidsbeginsel m/v in de Grondwet verleent ook een grondslag aan het voeren van positieve acties (in de betekenis van tijdelijke maatregelen, cf. artikel 4, §1 van het VN-Vrouwenverdrag, rechtspraak van het Arbitragehof,...) en een aanzet tot paritaire democratie. Dit laatste wordt bevestigd door de bepaling in art. 11bis, namelijk dat de Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen personen van verschillend geslacht tellen. Hier schuilt echter een addertje onder het gras: het zou bijvoorbeeld al voldoende zijn dat er slechts één vrouw of één man deel uitmaakt van de regering. En dan zijn we nog veraf van de paritaire democratie.

Het gebruik van de term 'waarborgen' van de gelijkheid m/v betekent echter niet dat de overheid verplicht is om een paritaire democratie te verwezenlijken.

Wat positieve acties of quota (= vorm van positieve actie) betreft, deze worden in de huidige discussies op verschillende wijzen gepercipieerd:

- als een inhaalsysteem waardoor vrouwen een mathematisch vastgestelde plaats krijgen toegewezen, maar in een wezenlijk nog erg mannelijke politieke wereld. Vanuit dit perspectief worden ze als een vorm van institutionalisering van het verschil genoemd;
- de erkenning dat de mensheid is samengesteld uit twee seksen en die tweedeling moet ook haar weerslag hebben in de vormgeving van de democratie. Concreet zou dit moeten leiden naar de uiteindelijke realisatie van de paritaire democratie. De aanhangers van de paritaire democratie verwerpen elke hervormende oplossing en pleiten voor een andere fundering van de democratie zelf. Pariteit vertrekt vanuit een gelijke deelname, zonder meer.

Quota hebben een restrictiever karakter dan paritaire democratie en dit om drie redenen:

- ze stellen het principe van de fundamentele gelijkheid, vertaald als gelijke deelname van beide seksen aan de politieke besluitvorming niet centraal;
- ze worden als een tijdelijke maatregel beschouwd, terwijl de politieke vertaling van paritaire democratie een structurele herdefinitie van gelijkheid is;
- quota zijn geen garantie voor gelijke deelname van vrouwen aan de politiek: de wet zegt niets over verkiesbare plaatsen, behalve de eerste twee plaatsen. Het is dus best mogelijk om alle vrouwen achteraan de lijst te zetten, zodat ze niet verkozen worden.

Paritaire democratie

Vrouwen zijn geen minderheidsgroep die moet beschermd worden. Vrouwen zijn de facto de helft van de samenleving.

Een democratie moet rekening houden met mannen én vrouwen.

Het feit dat onze Belgische constitutionele democratie oog heeft voor de 'bonte' burger is eigenlijk niet nieuw. Onze democratie houdt van oudsher al rekening met burgers die behoren tot een pluraliteit van sociale groepen: Walen, Vlamingen, katholieken, niet-katholieken, liberalen en socialisten om het bij de traditionele breuklijnen te houden. De Belgische invulling van burgerschap opent vanzelf mogelijkheden voor de introductie van het begrip '*paritaire democratie*' of de evenwichtige deelname van vrouwen en mannen aan de (politieke) besluitvorming.

De voorstanders van paritaire democratie vertrekken vanuit de vragen: waarover gaat het in de politiek? En wie is de burger? In plaats van uit te gaan van een abstracte universele burger, vertrekken zij vanuit de vaststelling dat er vrouwelijke burgers en mannelijke burgers zijn. Men kan natuurlijk meteen opwerpen dat er ook allochtonen zijn, mensen met een handicap, holebi's, enz.. Welnu, de mensheid, dus ook alle doelgroepen, bestaat uit mannen en vrouwen. Ze zijn bij wijze van

spreken de basiscomponenten van de mensheid. Bovendien zijn vrouwen geen minderheidsgroep maar zijn ze in de meerderheid. Bij de voorstanders van paritaire democratie is de burger dus ofwel vrouwelijk ofwel mannelijk. Willen wij vanuit dit discours opnieuw het verschil in plaats van de gelijkheid benadrukken? In zekere zin. Maar in tegenstelling tot de 19^{de} eeuw waar men het verschil tussen mannen en vrouwen benadrukte om vrouwen uit te sluiten, benadrukt de hedendaagse feminist het verschil om gelijkheid te bekomen. Dit betekent dat de expliciete erkenning van de seksen tot een nieuwe invulling van het gelijkheidsbegrip leidt. In plaats van discriminatie tussen formeel gelijksoortige individuen te verbieden (het vroegere gelijkheidsprincipe: alle burgers zijn gelijk), vertrekt men nu eigenlijk van een omgedraaide logica: tussen de facto ongelijke mannen en vrouwen moet gelijkheid gerealiseerd worden. Gelijkheid in resultaten is dus het adagio van de paritaire democraten.

Wanneer men uitgaat van een gelijkheidsprincipe dat stelt dat alle burgers vanzelfsprekend gelijk zijn (de cijfers over het aantal vrouwelijke burgemeesters spreken boekdelen: 7,4 %) gaat men voorbij aan de ingebakken verschillen in de samenleving en de daaruit voortvloeiende ongelijkheden. Maatregelen die uitgaan van het feit dat iedereen gelijk is - zoals bijvoorbeeld bij de maatregelen rond loopbaankrediet - bestendigen of verstevigen de heersende ongelijkheden.

Het normatieve waarom

Het vrouwelijke tekort in de politieke besluitvorming bijvoorbeeld (het zogenaamde democratisch deficit) heeft meerdere redenen. Wij vermelden hier de twee belangrijkste.

Er klopt iets niet met de fundering van het democratisch systeem⁵. Ons bestel vertrekt van een abstracte definitie van de burgers en van hun onderlinge gelijkheid. De wetgever had oorspronkelijk enkel mannen en hun levenssituatie voor ogen. Terwijl vrouwen niet dezelfde politieke, economische en sociale rechten hadden als mannen. Vrouwen hebben - niet zonder moeite - meer rechten verworven, maar de oorspronkelijke definitie van de burger werd nooit gewijzigd. Vrouwen werden dus letterlijk 'ingepast' in het heersende systeem dat officieel neutraal maar eigenlijk op mannenmaat ontworpen was. Uit de expliciete erkenning dat burgers zowel mannen als vrouwen zijn vloeit automatisch de eis voor een gelijke aanwezigheid van vrouwen en mannen in alle organen van de politieke besluitvorming voort. Voorstanders van paritaire democratie willen dus met andere woorden geen gezanik meer over legitimerende argumenten waarom er meer vrouwen aan de politiek moeten deelnemen, zoals de zogenaamde meerwaarde van politica's of de eigen behoeften en belangen van vrouwen. Neen, zij stellen de principes die ten grondslag liggen aan de huidige representatieve democratie in vraag en formuleren er een alternatief voor. Het principe van de paritaire democratie (beide seksen nemen in gelijke mate deel aan de politieke besluitvorming) krijgt een andere politieke vertaling dan het vroegere gelijkheidsbeginsel dat uitging van de gelijke burger. Pariteit vertrekt vanuit een gelijke deelname.

Een mogelijke vertaling hiervan in het kiesstelsel zou kunnen zijn dat men kandidaten paarsgewijs laat verkiezen (dus niet stemmen voor een mannelijke of vrouwelijke kandidaat maar effectief voor twee kandidaten van verschillende sekse). Dit systeem is recent voorgesteld in Frankrijk en Schotland. Tussen wetten en uitvoering liggen veel praktische bezwaren. Voor de executieven kunnen gemakkelijker bepalingen opgelegd worden omdat de verkiezing minder afhankelijk is van verkiezingsuitslagen. De momenteel voorgestelde excuus-Truus illustreert volkomen dat het paritair denken nog niet ingekapseld is in het hoofd van de wetgever.

⁵ Deze stellingname steunt hoofdzakelijk op het wetenschappelijk denkwerk van Petra Meier die verbonden is aan de vakgroep Politieke Wetenschappen en aan het Centrum voor Vrouwenstudies aan de Vrije Universiteit Brussel.

De tweede belangrijke reden voor het tekort aan vrouwen in de politiek ligt buiten de beginselen van ons politiek bestel, maar is daarom niet minder fundamenteel: het nog steeds veel voorkomende *kostwinnersmodel*. Hiermee bedoelen we dat mannen gaan werken en dat vrouwen zorgen voor het huishouden. Zelfs met de huidige tweeverdieners zien we dat het kostwinnersmodel nog steeds 'alive and kicking' and is, zij het in gematigder vorm: vrouwen werken deeltijds of nemen loopbaanonderbreking, mannen werken hoofdzakelijk voltijds en nemen tijdskrediet om zich bij te scholen of een bijberoep te starten. De Vrouwenraad stelt dan ook in zijn visietekst over arbeid en gezin een nieuw sociaal contract voor: mannen moeten meer gaan zorgen en vrouwen moeten meer betaalde arbeid verrichten. Pas wanneer een dergelijk sociaal contract geïnstalleerd is met alle ondersteunende maatregelen vandien, zullen we kunnen gewagen van een politiek bestel op mensenmaat m.a.w. een politiek systeem dat rekening houdt met de leefwereld van zowel mannen als vrouwen.

Gelijkheid m/v en de andere grondrechten en vrijheden

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd benadrukt dat het criterium man/vrouw anders van aard is dan andere criteria zoals sociale klasse, ras, huidskleur, taal,.... Man/vrouw vormen beiden fundamentele bestanddelen van de mensheid. In dat opzicht is elke vergelijking met de andere criteria nutteloos want de mensheid staat los van deze wisselvallige en accidentele andere categorieën. De mensheid is echter niets zonder het structurele verschil tussen beide geslachten.

Deze redenering, namelijk die de specificiteit van de geslachtsdiscriminatie, komt ook voor in het internationaal discours en ligt aan de grondslag van aanvulling bij artikel 10.

Betekent dit dat het criterium man/vrouw alle andere gelijkheidscriteria overvleugelt?

Prof. Velaers stelt dat er geen hiërarchische verhouding is tussen de verschillende bepalingen van de Grondwet. Dat betekent dat wanneer artikel 10 en volgende de overheid verplichten om de gelijkheid tussen man en vrouw te waarborgen, dit moet gebeuren met eerbiediging van de overige vrijheden en ook zonder ander personen te discrimineren. Discriminatie is er evenwel slechts wanneer er een onverantwoorde ongelijke behandeling bestaat. Men zal wel met goed gevolg kunnen argumenteren dat aangezien het bevorderen van de gelijkheid van man en vrouw een door de grondwetgever zelf erkende doelstelling is, deze ook kan worden ingeroepen ter verantwoording van de ongelijke behandeling van anderen. Toch zal daarbij ook steeds de toets aan het evenredigheidsbeginsel⁶ moeten worden doorgevoerd.

In grote lijnen kan men stellen dat de overheid de plicht heeft om bevorderingsmaatregelen te nemen in de publieke sfeer, dus bijvoorbeeld bij tewerkstelling, gezondheidszorg, vertegenwoordiging in politieke organen, onderwijs, enz. Dit geldt niet voor de private sfeer omdat men dan op het terrein van de andere grondrechten komt zoals vrijheid van godsdienst en meningsuiting.

Grondrechten zijn niet bedoeld om de verhoudingen tussen burgers te beheersen. Grondrechten zijn in oorsprong en in essentie verticaal. Ze beheersen de relatie burger-overheid. Ze maken deel uit van het publiek recht. Er zijn de klassieke liberale grondrechten, de zogenaamde afweerrechten, die aan de burger een staatsvrije sfeer waarborgen waarin deze zich vrij kan ontplooien en er zijn de sociale grondrechten die aangeven dat de overheidsmacht prioritair moet worden aangewend om de voorwaarden te scheppen die de burger toelaat een menswaardig leven te leiden.

⁶ Er moet een evenwicht zijn tussen de inbreuk op het grondrecht van de één en het belang dat dit heeft voor de verwezenlijking van het grondrecht van de ander.

De klassieke visie van de verticale werking van de grondrechten komt echter steeds meer onder druk te staan. Drie factoren werken dit in de hand:

- wanneer grondrechten werkelijk fundamenteel zijn voor de rechtsorde, wanneer ze de *conditio sine qua non* zijn van de menselijke waardigheid, dan doet het er niet toe of ze geschonden zijn door een publieke overheid dan wel door een private burger;
- het onderscheid tussen de publieke overheid en de private burgers is vaak geen scherp onderscheid: private personen en organisaties nemen soms overheidsfuncties waar;
- de overheid wordt als verantwoordelijk beschouwd wanneer grondrechten geschonden worden door burgers.

Deze ruime opgevatte verantwoordelijkheid voor de staten wordt steeds meer als een argument aanvaard om de horizontale werking van de grondrechten te bepleiten. Er zijn weinig pleitbezorgers voor een directe horizontale werking van de grondrechten. Internationale regelgeving dwingt de staten tot een bescherming van de burgers tegen inbreuken op hun grondrechten van andere burgers. Het is geen resultaatsverplichting, wel een inspanningsverplichting. Wetgeving of rechtspraak vormen hiertoe de geschikte instrumenten. In die zin moet de antidiscriminatiewet begrepen worden.

Zie dossier antidiscriminatie m/v.

In artikel 11*bis* van de Grondwet is al wel gekozen voor een formulering die wijst op een positieve verplichting voor de overheid om het discriminatieverbod niet alleen zelf te eerbiedigen, maar het ook te doen eerbiedigen.

Gelijkheid en non-discriminatie in de toekomst?

De gelijkheidsnorm m/v beoogt dus het onderscheid op grond van sekse op bepaalde terreinen tegen te gaan. Maar tegelijkertijd wordt daarmee volgens de Vrouwenraad de 'echtheid' van de sekse als categorie, namelijk de categorieën man en vrouw, gereproduceerd, bevestigd en versterkt. Door de echte verschillen tot uitgangspunt te nemen, met andere woorden door te aanvaarden dat er twee en niet meer of minder categorieën bestaan, kan het gelijkheids- en non-discriminatierecht niet anders dan essentialiseren. Het essentialiseren van verschillen leidt op zijn beurt weer tot uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van mannen en vrouwen.

De vraag is hoe het recht van zijn reproducerende werking kan worden ontdaan zonder de effectiviteit van het recht als instrument om discriminatie in de praktijk tegen te gaan, aan te tasten. Zou het mogelijk zijn om categorale discriminatie te bestrijden zonder die categorie te benoemen?

Stel dat men erin zou slagen het recht te ontgenderen, de categorieën man/vrouw los te laten, dan betekent het nog niet dat de samenleving daarmee ontgenderd is. De gelijkheids- en de antidiscriminatiewetgeving blijft daarom wellicht (voorlopig) van belang en dit zolang de (bijna) volledige gelijkheid in de samenleving niet gerealiseerd is.

Het vervolg – de pariteitswetten

De pariteitswetten van 2002

Na de aanpassing van de Grondwet zijn er enkele wetten aangenomen die het evenwicht tussen mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen invoeren voor de wetgevende, Europese en regionale verkiezingen:

[De wet van 17 juni 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van het Europees Parlement](#)

[De wet van 18 juli 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap](#)

[De bijzondere wet van 18 juli 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van de Vlaamse Raad, van de Waalse Gewestraad en van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad](#)

De wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen bepaalde dat het aantal kandidaten van hetzelfde geslacht op de verkiezingslijsten niet meer mocht bedragen dan twee derde van het totaal verkregen door de som van het aantal bij de verkiezing te begeven zetels en het maximaal aantal toegelaten kandidaat-opvolgers. De pariteitswetten stellen dat het verschil tussen het aantal kandidaten (effectieven of plaatsvervangers) van elk geslacht niet groter zijn dan één. Bovendien moeten de eerste twee kandidaten op elke lijst van verschillend geslacht zijn. Er was een overgangsbepaling die toeliet dat bij eerste verkiezingen volgend op de inwerkingtreding van de verschillende wetten (parlementsverkiezingen van 2003 - Europese en regionale verkiezingen van 2004) het de eerste drie kandidaten op elk van de lijsten waren die niet van hetzelfde geslacht mochten zijn.

Gewaarborgde aanwezigheid v/m in regeringen

Ook volgend op de Grondwetswijziging zijn volgende twee wetten aangenomen met het oog op de gewaarborgde aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in het geheel van de regeringen van België:

Bijzondere wet van 5 mei 2003 op de gewaarborgde aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Regering, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en onder de Gewestelijke Staatssecretarissen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

[Wet van 5 mei 2003 op de gewaarborgde aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de regering van de Duitstalige Gemeenschap](#)

Inbreken in het Grondwettelijk Hof?

Het Grondwettelijk Hof is een rechtscollege met twaalf rechters die waken over de inachtneming van de Grondwet door de wetgevers in België. Het kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen, ongrondwettig verklaren en schorsen wegens schending van Titel II van de Grondwet (artikelen 8 tot en met 32 over de rechten en vrijheden van de Belgen), van de artikelen 170 en 172 (wettigheid en gelijkheid van belastingen) en 191 (bescherming voor vreemdelingen) ervan, van de bevoegdheidsverdelende regels in de Grondwet en de wetten tot hervorming der instellingen en van artikel 143, § 1, van de Grondwet (het beginsel van de federale loyaleit).

Deze twaalf rechters worden voor het leven benoemd door de Koning uit een lijst met twee kandidaten, beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat voorgedragen met een meerderheid van minstens twee derden van de stemmen van de aanwezige leden. Er is taalpariteit. Eén van de rechters moet voldoende kennis van het Duits

hebben. Elke taalgroep bestaat op haar beurt uit drie rechters benoemd op grond van hun juridische ervaring (universiteitshoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit, magistraat in het Hof van Cassatie of de Raad van State, referendaris bij het Grondwettelijk Hof) en drie rechters die een ervaring van ten minste vijf jaar als gewezen parlements lid hebben. Het Hof is samengesteld uit rechters van verschillend geslacht, a rato van ten minste een derde voor de minst talrijke groep, met dien verstande dat die groep moet zijn vertegenwoordigd in de beide voormelde beroepscategorieën.

Bronnen

Belgische Senaat, doc. 2-465/4, zitting 2002-2001, 6 maart 2001: Herziening van de Grondwet. Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de dames Van Riet en de T'Serclaes.

Boone, Ruth, Een diverser Grondwettelijk Hof, voor meer legitimiteit en kwaliteit, in *De Juristenkrant*, 18^{de} jaargang, nr. 324, 24 februari 2016.

<http://www.senate.be/home/home.html> (Documentatie, grondwet)

http://194.7.188.126/justice/index_nl.htm (Rechtsbronnen, geconsolideerde wetgeving, grondwet)

<http://www.const-court.be/>