

ARTIKEL 23

VAN DE GRONDWET EN DE ARMOEDEPROBLEMATIEK

MAXIME STROOBANT

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.(...)

Die rechten omvatten inzonderheid:

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

– Artikel 23 van de Grondwet –

_ INLEIDING

België behoort tot de rijkere regio's van de wereld¹. Niettemin is de armoede er behoorlijk groot². Ze is er weliswaar ongelijkmatig verspreid over het land. Zij is het grootst in de hoofdstad. Op wereldvlak is de armoede groter dan gedacht³. In België neemt de druk op de welvaart van de burger toe⁴.

In België groeit de productiecapaciteit voortdurend. De productiviteit is hoog. De organisatie van het productieproces verbetert gestaag evenals de methodologie van het beheer. Het gamma van aangeboden diensten en goederen wordt steeds groter en ruimer. De kwaliteit van de openbare dienstverlening zit in een opwaartse spiraal. De politieke beleidsstructuren behalen een behoor-

1 "De Belgische economie presteert met een groei van 2,7% net iets meer dan het gemiddelde van de Eurozone met 2,6%..." Zie RVA, Jaarverslag 2007, Brussel, Ed. Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening, p. 118.

2 Vranken, J., Campaer, G., De Boyser, K. en Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 268: *In 2004 bedroeg het armoederisico zowat gemiddeld 14,7 % van de totale Belgische bevolking.*

3 Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 1.

4 VKW (september 2008). "Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen", in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, p.1 en vlg.

lijk niveau van democratische werking. Het maatschappelijke middenveld is relatief kritisch en actief. De sociale partners zijn goed georganiseerd en nemen hun verantwoordelijkheid op.

België beschikt over instellingen die de hedendaagse mutaties van het bedrijfsleven, zoals bedrijfssluitingen, herstructureringen, delokalisering - wellicht onvoldoende - helpen op te vangen. Het opvangnet van sociale dienstverlening met onder meer een performant stelsel van sociale zekerheid en een netwerk van sociale bijstand – openbaar en privé – functioneert ontegensprekelijk naar behoren. De tewerkstellingsgraad van vrouwen en mannen neemt toe, hoewel vandaag de streefcijfers van de Europese Unie nog niet bereikt worden⁵. Het inkomen van tweeoudergezinnen stijgt, maar een te hoge werkloosheidsgraad blijft bestaan⁶.

België slaagt erin zich behoorlijk te integreren in het mondiale globaliseringsproces van de economie, daarin mede geruggesteund door de Europese Unie.

Ondanks deze vrij positieve balans blijft de armoede groot in ons land. Te groot. Zij blijkt bovendien nog toe te nemen.

Er scheelt dus wat met de verdelingsmechanismen van de natuurlijke rijkdommen en van de geproduceerde diensten en goederen. Enkelen ontvangen te veel. Te veel ontvangen te weinig. Een te groot aantal ontvangt ondermaats en wordt uitgesloten.

Wat doet onze wetgeving eraan wanneer men vaststelt dat “de domeinen van sociale uitsluiting hun oorsprong vinden in de sociale grondrechten van artikel 23 van de Grondwet”⁷?

In deze beknopte bijdrage over de totstandkoming van artikel 23 van de Grondwet wordt nagegaan hoe de grondwetgever de armoedeproblematiek in de sociaal-economische grondrechten heeft geïntegreerd. Welke de uitgangspunten waren. Op welke gebieden sociaal-economische rechten werden toegekend. Met welke vragen de grondwetgever geconfronteerd werd. Welke draagwijdte hij eraan heeft gegeven. Of op het vlak van de armoede het artikel 23 van de Grondwet tegemoetkomt aan de behoeften van een vooruitstrevend beleid. Of een nieuw constitutioneel initiatief genomen moet worden.

Binnen het bestek van dit artikel was het niet mogelijk om een analyse te maken van de rechtspraak en van de rechtsleer, hoe belangrijk beide ook mogen wezen. Het was evenmin mogelijk om de Europese en de internationale aspecten te behandelen.

PROBLEEMSTELLING

Pas in 1994 werd een grondwetsvoorstel houdende invoeging van economische en sociale rechten in de Grondwet in het Federale parlement goedgekeurd. Het ging om een parlementair initiatief. Het was toen niet vanzelfsprekend dat een regeringsinitiatief genomen zou worden. Het parlementair initiatief wou een zo ruim mogelijke waaier van sociale rechten in de Grondwet laten opnemen. Het parlementair initiatief kreeg weliswaar de steun van de Regering.

De overheid heeft met haar armoedebeleid dus niet gewacht op de aanvaarding van sociale grond-

5 RVA, *Jaarverslag 2007*, o.c., p. 141: België (61,8%). EU-27(65,3%).

6 Voor België bedraagt de administratieve werkloosheidsgraad 11,2% in 2007. Zie RVA, *Jaarverslag 2007*, o.c., p. 140.

7 Vranken, Jan e.a. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, p. 44 en p. 45.

rechten. Het armoedeprobleem is trouwens zo oud als België zelf⁸. Het is steeds uitdrukkelijk in de sociale geschiedenis van het land aan de orde geweest⁹.

Sociale grondrechten zijn dus geen onontbeerlijk instrument in het armoedebeleid geweest. Zij zullen echter voortaan hun nut hebben, daar zij een reeks grondregels vastleggen die richtinggevend zijn voor het beleid.

Aangezien wetenschappelijk onderzoek een verband legt tussen de domeinen van sociale uitsluiting en de sociale grondrechten, moet worden nagegaan welk soort verband dit is. Hiertoe moet worden onderzocht welke de essentiële kenmerken zijn van artikel 23 van de Grondwet en welke betekenis en draagwijdte de grondwetgever eraan heeft willen geven.

Wat verwacht hij van de gewone wetgever en van de maatschappij in haar geheel? De vraag dient hierbij gesteld of de Grondwet een adequaat beleidskader heeft uitgetekend en of artikel 23 van de Grondwet de materie in haar geheel dekt. Het artikel 23 van de Grondwet bevat geen expliciete verwijzing naar een armoedebeleid. Moet dergelijke verwijzing er komen, bijvoorbeeld in een "Aanhef bij de Grondwet" of in een grondwetsartikel? Of hoeft een expliciete verwijzing naar armoede niet omdat men ervan mag uitgaan dat de strijd tegen de armoede voldoende vervat is in de meer algemene formulering van het huidige artikel 23 van de Grondwet?

Het probleem van de juridische bescherming tegen de armoede krijgt een bijkomende dimensie wegens de regulering en de beleidsmaatregelen uitgaande van de internationale instanties als de Europese Unie, de Verenigde Naties, de Wereldbank en andere. In dit internationale gezelschap wordt wel eens uitdrukkelijk de vraag gesteld of het aanvaarden van armoede geen schending van de mensenrechten betekent. Aan wie arm is, wordt in feite het genot van zijn mensenrechten ontzegd¹⁰.

De aanvaarding van sociale en economische grondrechten zoals omschreven in het artikel 23 van de Grondwet met het oog op de bescherming van de burgers tegen armoede roept een reeks concrete vragen op.

Een eerste vraag is principieel en betreft de aard van de aanspraak die de burger maakt op sociale bijstand vanwege de overheid of zelfs vanwege zijn medeburgers. Kan de burger een recht laten gelden of moet hij tevreden zijn met liefdadigheid? Vandaag is dergelijke vraag in grote mate achterhaald, hoewel dit niet steeds vanzelfsprekend is geweest¹¹.

Een volgende vraag is zeer algemeen en heeft een ideologisch karakter. Zij houdt verband met het complexe karakter van de armoede. Deze bestaat uit meerdere componenten. Het economische systeem wordt mee verantwoordelijk gesteld voor het ontstaan en voortbestaan van armoede. Maar er is meer¹². Een armoedebeleid houdt een maatschappijkeuze in. De vraag is dus of deze

8 Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 13 en vlg.

9 Seebohm Rowntree, B. (1909 [?]). *Comment diminuer la misère: études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 478 en vlg.

10 Mestrum, Francine (september 2008). "Armoede en mensenrechten", *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed. Liga voor de mensenrechten

11 Seebohm Rowntree, B. (1909 [?]). *Comment diminuer la misère: étude sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 510: "Quelques-uns bafouent et condamnent la charité. Ils n'y voient que l'humiliation prétendue de celui qui reçoit et son abaissement. Ceux-là sont à plaindre. Ils ne comprennent pas la joie de la charité..." (Uitspraak van Minister van State August Beernaert).

12 Dierckx, Danielle (2007). "Armoedebeleid bestaat niet" in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 45.

als dusdanig uitdrukkelijk in een constitutionele tekst opgenomen moet worden. In dat geval is zij onderworpen aan een zeer moeilijke en complexe procedure van grondwetswijziging en kan de wetgeving ternauwernood, zelfs gedeeltelijk, afwijken van een strakke constitutionele lijn.

Een derde vraag betreft de relatie die moet worden gelegd tussen de professionele situatie van de burger en de constitutionele bescherming tegen armoede. Een groot gedeelte van de burgers verkrijgt sociale rechten ingevolge de arbeid die men verricht en de financiële bijdrage die men betaalt. Is dit verband onvermijdelijk of kan een burger een beroep doen op zijn lidmaatschap van een gemeenschap om aanspraak te kunnen maken op sociale grondrechten, rekening houdend met de corresponderende verplichtingen?

Een essentiële vraag is ook te weten of de strijd tegen de armoede gevoerd kan worden vanuit algemeen geformuleerde sociale rechten dan wel of deze een uitdrukkelijke verwijzing naar armoede moeten bevatten.

Dat uit de sociale grondrechten verplichtingen kunnen voortvloeien voor de overheid maar misschien ook voor de particuliere burgers is voor velen een mogelijkheid. Maar is dit wel een vaststaand feit? Die overheid moet immers over de nodige middelen kunnen beschikken om dergelijk sociaal beleid te voeren. Zij moet dat dan ook in het algemene beleid integreren. De goede kwaliteit van dit sociaal beleid is eveneens een teer punt.

Wil het armoedebeleid succesvol zijn, dan is het antwoord op deze vragen van essentieel belang.

Tot slot dient nog gewezen te worden op de belangrijke discussie over de onmiddellijke uitvoerbaarheid of de rechtstreekse werking van de sociale grondrechten. Het debat is niet nieuw. Het heeft vooral opgang gemaakt in het internationale recht. Aan de rechtbanken wordt een grote rol toegekend omdat zij – in een zekere mate – bij stilzwijgendheid van de wetgever in diens plaats kunnen optreden. Zij bepalen aan de hand van diverse aanduidingen of een algemeen geformuleerde wettelijke bepaling, waaraan de gewone wetgeving geen uitvoering heeft gegeven, toch rechtstreekse gevolgen kan hebben¹³.

— HET ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET EN DE ARMOEDEPROBLEMATIEK

Mensenrechten of grondrechten

De armoedeproblematiek is ingebed in een complex geheel van rechtsregels gaande van de constitutionele wetgeving naar Europese en internationale regelgeving. Belangrijk zijn ook de uitspraken op de diverse niveaus van de hoven en de rechtbanken.

Het artikel 23 van de Grondwet is slechts een onderdeel van dit geheel van regels. Het verdient echter wel een bijzondere aandacht omdat het vandaag mede inhoud geeft aan het juridische denken omtrent de armoede. De eerste alinea is van essentieel belang daar waar zij stelt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. De vraag of armoede moet worden gezien als een schending van mensenrechten is niet veraf.

13 Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, p. 51 en vlg. en p. 449 en vlg.

Dit brengt ons bij een volgende vraag: wat moet men dan wel verstaan onder mensenrechten en geeft dit begrip een passende omschrijving van de sociale (en andere) rechten voorzien in de grondwet? Het debat omtrent de aard van de mensenrechten is niet nieuw. Het is bovendien geen theoretisch – als overbodig beschouwd – debat. Het is betekenisvol voor de toepasselijkheid van de mensenrechten. Men kan niet uitgaan van de idee dat fundamentele rechten voortvloeien uit het fysiek bestaan van de individuele burger, van zijn “mens zijn”, alleen en dat de maatschappelijke context terzake niet relevant is¹⁴. Het zou een grove tekortkoming zijn indien men het verband niet zou leggen tussen de bestaande maatschappijstructuur en de fundamentele rechten van individu of van gemeenschappen.

Indien men ervan uitgaat dat de toekenning van grondrechten de fundamentele behoeften van alle burgers en van hun collectiviteiten moet waarborgen, dan houdt de verbondenheid met het geldend maatschappelijke stelsel in dat deze grondrechten niet op om het even welk ogenblik en door om het even welk maatschappelijk stelsel kunnen worden gewaarborgd. Een maatschappij moet immers kunnen beschikken over de middelen voor haar beleid. Zoniet houdt het aan de burgers slechts illusies voor.

De Belgische grondwetgever heeft inzake het recht op arbeid deze regel strikt gevolgd, daar waar hij in artikel 23 van de Grondwet stelt dat het recht op arbeid onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog mogelijk en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.

Een maatschappij kan dus niet verweten worden het niet haalbare niet te verwezenlijken. Zij zal wel de grondrechten schenden wanneer zij het haalbare niet verwezenlijkt. De maatschappelijke structuren permanent aanpassen aan de menselijke behoeften behoort tot het respect van de fundamentele aspiraties van de burger¹⁵. Dit laatste is uiteraard geen juridische verplichting doch wel de uitdrukking van de politieke wil om het welzijn van alle burgers te willen verwezenlijken. In die zin is het concept “grondrechten” een meer aangepast begrip dan “mensenrechten”.

Het maatschappelijke debat omtrent armoede en de constitutionele rechten. Het artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Het debat omtrent de haalbaarheid, de directe werking of de onmiddellijke uitvoerbaarheid, de verplichtingen van de overheid (verticale werking) en de verplichtingen van de individuele burgers (horizontale werking) evenals het standstill-effect behoren tot de kern zowel van de juridische als van de politieke discussie omtrent de aanvaarding van de sociale grondrechten.

Toen het initiële wetsvoorstel, dat uiteindelijk uitmondde in artikel 24bis van de Grondwet (thans artikel 23 van de Grondwet), op 19 december 1988 werd ingediend¹⁶, bestond er zowel bij de sociale partners als bij de politieke partijen een grote terughoudendheid. Het voorstel kreeg slechts een voorwaardelijke steun. Het vond wel steun bij het politieke middenveld. Er was een ganse le-

14 Stroobant, Maxime (1999). “De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens”, in *50e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Brussel, Teksten en Documenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 10 en vlg.

15 Artikel 28 UVRM: zie infra.

16 *Voorstel van wet tot herziening van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten*, Parl. St., Senaat 1988-1989, nr. 100 – 10/2° (Ingediend door Stroobant Maxime, Seeuws Willy, Schoeters Marcel, Pataer Paul, Moens Guy en Egelmeers Isidoor).

gislatuur (1988-1991) nodig om de Senaatscommissie voor de Hervorming van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen te overtuigen om het debat werkelijk aan te gaan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel moest opnieuw worden ingediend tijdens de daaropvolgende legislatuur. Binnen de Commissie Grondwetsherziening van de Senaat werd een werkgroep opgericht met als opdracht een voorstel uit te werken. Het ingediende voorstel diende als basistekst. De andere voorstellen werden in de discussie opgenomen¹⁷. Het voorstel van de werkgroep werd aanvaard in de Senaat op 23 december 1993 en in de Kamer op 20 januari 1994. De terughoudendheid had vooral te maken met de vrees dat de overheid belangrijke bijkomende verplichtingen op zich zou moeten nemen. De grondwetgever loste het probleem op door te stellen dat het artikel 23 van de Grondwet geen directe werking zou hebben. De uitvoering van artikel 23 van de Grondwet zou de verantwoordelijkheid zijn van de bevoegde respectieve parlementen¹⁸.

Betekent dit dat de grondwetgever geen juridisch verbindende kracht wou geven aan artikel 23 van de Grondwet? Het antwoord op de vraag is niet vanzelfsprekend, ondanks de herhaalde verklaringen afgelegd tijdens de voorbereidende werkzaamheden dat artikel 23 van de Grondwet niet direct uitvoerbaar zou zijn. De analyse van de teksten moet verfijnd worden. Door de sociale grondrechten in het corpus zelf van de Grondwet op te nemen en niet in een Aanhef wou de grondwetgever duidelijk maken dat hij er een zekere positiefrechtelijke draagwijdte wou aan geven. De discussie hieromtrent werd niet uitgeput omdat het Parlement aanvaardde dat de concrete uitvoerbaarheid van artikel 23 van de Grondwet voldoende gewaarborgd werd, indien deze toevertrouwd werd aan de gewone wetgever. De vrees voor “le gouvernement des juges” was zeer groot. Het onderdeel van artikel 23 van de Grondwet dat vatbaar zou zijn voor directe uitvoering moet er zich alleszins toe beperken de algemene richting aan te duiden waarin het beleid moet evolueren. De overheid en de burgers moeten erover waken dat er een beleid gevoerd wordt dat de in artikel 23 van de Grondwet beoogde doelstellingen zal verwezenlijken. Hoe en volgens welk schema dit zal gebeuren is de verantwoordelijkheid van de gewone wetgever.

Die krijgt hiermede een zeer grote vrijheid van keuze toebedeeld.

De Belgische Grondwet doet echter geen uitspraak over het specifieke beleid dat de gewone wetgever zal moeten voeren. Dit doet de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wel in het artikel 28. Zij stelt dat eenieder het recht heeft op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.

Bij gebrek aan een dergelijke grondwettelijke bepaling krijgt het politieke debat omtrent de maatschappelijke structuren die de verwezenlijking van de sociale grondrechten moeten waarborgen, een heel belangrijke dimensie. Dat geldt des te meer voor het armoededebat, aangezien armoede niet expliciet vermeld wordt bij de sociale grondrechten.

17 “Verslag namens de werkgroep economische en sociale grondrechten” uitgebracht door de Heer Stroobant, M., Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, p. 26.

18 Artikel 23, alinea 2 van de Grondwet.

_ ARMOEDE EN DE MATERIËLE RECHTEN VOORZIEN IN ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET

Toelichting

Het artikel 23 van de Grondwet bevat, zoals reeds gezegd, geen expliciete verwijzing naar “armoede” of “extreme armoede” zoals dat wel het geval is in de “Leidende beginselen” (principes directeurs) aanvaard door de Subcommissie voor de bescherming van de mensenrechten van de Verenigde Naties¹⁹. Dit betekent niet dat het probleem over het hoofd werd gezien. Wel integendeel. De grondwetgever was van oordeel dat eenieder die op wettige wijze in het land verblijft, zich op sociaal-economisch constitutionele rechten kan beroepen, uiteraard op de manier waarop deze rechten door de gewone wetgever worden toegekend. Men wou wel bijzondere aandacht besteden aan de armoede zonder er een specifieke categorie van te maken, waardoor het zou kunnen dat bepaalde grondrechten niet op hen (de armen) van toepassing zouden zijn. Grondrechten moeten van toepassing zijn op eenieder, was het standpunt van de grondwetgever.

Door te stellen dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, bepaalt het artikel 23 dat ook wie in armoede leeft, aanspraak maakt op de sociale bescherming die het artikel biedt. In de werkgroep sociale grondrechten van de Senaat werd uitdrukkelijk gesteld dat iedereen zich moet kunnen beroepen op de economische en sociale grondrechten²⁰. Dit belet trouwens niet dat verschillende stelsels van sociale bescherming zouden worden opgezet. Het volstaat dat de doelstelling “een menswaardig leven te leiden” wordt gehaald. Met deze opvatting wordt de solidariteit tussen elke burger met het oog op de verwezenlijking van de beoogde sociale bescherming benadrukt. Het recht op een menswaardig leven veronderstelt volgens de Senaat onder meer het recht op een behoorlijk levenspeil²¹.

Het artikel 23 van de Grondwet geeft een overzicht van de grondrechten die betrekking hebben op deelgebieden van wat een menswaardig leven zoal kan zijn. Deze deelgebieden zijn zeer ruim en beantwoorden hiermee aan de multidimensionele opvatting van armoede²². Zowat aan alle determinanten van de armoede wordt tegemoetgekomen.

De materiële grondrechten voorzien bij artikel 23 van de Grondwet

Het artikel 23 van de Grondwet wil voor eenieder een zo hoog mogelijke en zo stabiel mogelijke werkgelegenheid waarborgen. Wie werkt, heeft recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning. De werknemers moeten ook aanspraak kunnen maken op het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen.

De grondwetgever heeft het stakingsrecht niet voorzien. Niet omdat hij het stakingsrecht zou

19 Mestrum, Francine, o.c., p. 3.

20 “Verslag namens de werkgroep economische en sociale grondrechten” uitgebracht door de heer Stroobant, Parl.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, 100 -2 /40, p. 78. Salomez, K. (2001). “Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet”, in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47 en vlg.

21 Verslag Werkgroep Senaat, 99. Zie ook: Stroobant, M. (1995). “De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW.”, in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, MakLu Uitg, p. 59 en vlg.

22 Raeymaeckers, P. en Dewilde, C. (2007). “Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004” in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 125.

hebben verworpen, doch wel omdat stakingen en collectieve arbeidsgeschillen in de eerste plaats aangelegenheden zijn die best door de sociale partners zelf worden opgelost.

De grondwetgever wenst eveneens een degelijke sociale bescherming te organiseren. Hij doet dat in de vorm van een recht op bijstand en niet in de vorm van aanspraak op de een of andere vorm van liefdadigheid²³. Eenieder die zich wettig op het grondgebied bevindt, kan aanspraak maken op deze bescherming. De bevoegde wetgever geeft eventueel inhoud aan de rechten. Het probleem zal recht per recht bekeken moeten worden²⁴. De grondwetgever heeft een verscheidenheid in de stelsels aanvaard naargelang de positie van de burger in de maatschappij. Denk aan werknemers, ambtenaren, zelfstandigen, niet werkenden e.a.. Het artikel 23 van de Grondwet voorziet voor eenieder een recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige en juridische bijstand. Het artikel waarborgt eveneens een recht op behoorlijke huisvesting, het recht op bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Een dwingend verband tussen tewerkstelling en sociale bescherming

De grondwetgever aanvaardt dat er een stevig verband – echter geen exclusief verband – gelegd wordt tussen tewerkstelling en sociale grondrechten. Dit blijkt uit het belang dat het recht op arbeid krijgt binnen de sociale bescherming.

Hij heeft ook benadrukt dat bij sociale rechten ook overeenkomstige plichten horen²⁵. De band met arbeid is echter niet exclusief. Eenieder, ook wie niet werkt, kan aanspraak maken op sociale grondrechten. De gewone wetgever zal de voorwaarden van uitoefening bepalen.

Voor de armoedeproblematiek zijn deze standpunten erg belangrijk. De wetgever kan de sociale bescherming afhankelijk maken van een tewerkstelling, maar dat hoeft niet. Wel wordt hiermee een solidaire band met de wereld van de arbeid bevoorrecht, vooral omdat armoede een toestand is waarin een burger zich bevindt bij gebrek aan financiële middelen. Hij zal zijn sociale bescherming dus niet kunnen putten uit zijn financiële mogelijkheden. De implementatie van het recht op arbeid is voor het armoedebeleid een dwingende noodzaak, zonet is het aangewezen op liefdadigheid.

_ CONCLUSIES

Het multidimensionele karakter van de armoede heeft tot gevolg dat het maatschappelijke debat heel ruim gevoerd moet worden en dat het armoedebeleid een brede waaier van materies moet dekken. In feite moet er een ideologisch debat plaatsgrijpen. Zulk debat is ook nodig op grond van artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Immers dit artikel geeft eenieder recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke orde, die de verwezenlijking van de grondrechten moet mogelijk maken.

23 Voorstel van 19 december 1988 tot herziening van Titel II van de grondwet, Parl.St., Senaat, 1988-1989, 100-10/2°, p. 2.

24 Verslag werkgroep Senaat, Parl.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, p. 37.

25 Artikel 23, alinea 2 van de Grondwet. Zie ook Pieters, D. "Werkbereidheid of loonbereidheid", *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 352.

Artikel 23 van de Grondwet stelt duidelijk dat het armoedebeleid integrerend deel uitmaakt van de sociale grondrechtenproblematiek. Het is besloten in het recht van eenieder op een menswaardig bestaan. Ook de in het artikel 23 van de Grondwet voorziene specifieke grondrechten zijn op eenieder van toepassing. Het feit dat deze specifieke grondrechten vaak verwijzen naar een tewerkstellingsvoorwaarde maakt ook van arbeid een belangrijke actor in het armoedebeleid. Dit kan niet problematisch zijn, daar het alternatief is dat de strijd tegen de armoede zou moeten worden gevoerd vanuit het financieel vermogen van de arme of vanuit liefdadigheid. Een emanciperend armoedebeleid is aangewezen op een solidair tewerkstellingsbeleid.

De directe werking van artikel 23 van de Grondwet blijft problematisch. Het armoededeбат krijgt hiermee een belangrijke betekenis, omdat het de motor moet zijn van het beleid. Vanuit deze vaststelling zou het verantwoord zijn om een sensibiliserende Aanhef met een beleidsintentieverklaring in de Grondwet op te nemen. Hierin kan de strijd tegen armoede een belangrijke plaats krijgen.

Ten slotte is er de fundamentele vraag of armoede een schending is van de mensenrechten. De onduidelijkheid die samenhangt met het concept mensenrechten bemoeilijkt het antwoord. Het concept grondrechten krijgt onze voorkeur. De draagwijdte van deze grondrechten wordt bepaald door de mogelijkheden en de beperkingen inherent aan het geldende maatschappelijke stelsel. Armoede zal een schending van de sociale grondrechten uitmaken indien de maatschappij haar mogelijkheden niet aanwendt om het armoedeprobleem op te lossen.

Samenvattend is het antwoord op de vraag welke relaties er bestaan tussen de sociaal-economische grondrechten van artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek:

- de grondrechten voorzien in artikel 23 van de Grondwet zijn van toepassing op de materies die als oorzaak van het armoederisico beschouwd worden;
- het personele toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet is zeer ruim (eenieder) en geldt derhalve voor wie arm is, met dien verstande dat er beperkingen van kracht zijn voor wie onwettig op het grondgebied verblijft en dat rekening moet gehouden worden met de wetgeving ter uitvoering;
- de sociale grondrechten leggen terecht een bevoorrecht verband met de werkgelegenheid;
- de grondwetgever heeft uitdrukkelijk niet geopteerd voor de directe uitvoerbaarheid van de sociale grondrechten. Hij laat de uitvoeringsmodaliteiten over aan de gewone wetgever. Wel wordt verwacht van de gewone wetgever dat hij een beleid in die zin voert;
- de algemene theorieën omtrent de horizontale en de verticale werking, ook van toepassing op de sociale grondrechten moeten grondiger worden uitgewerkt; dit geldt ook voor de theorieën in verband met het respect van de sociale verworvenheden (standstill-effect);
- de internationale solidariteit zou best opgenomen worden in de Grondwet als algemeen beginsel evenals het artikel 28 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat de aandacht vestigt op de noodzaak van het ideologische debat omtrent armoede;
- armoede moet beschouwd worden als een inbreuk op de sociale grondrechten indien de maatschappij geen beleid voert overeenkomstig haar mogelijkheden met respect van de beleidsindicaties inherent aan deze rechten.

Er is geen behoefte aan de herziening van artikel 23 van de Grondwet. Wel zijn aanvullingen en verduidelijkingen wenselijk. In bijvoorbeeld een Aanhef, een specifiek artikel en in de doctrine en de rechtspraak.

Geraadpleegde werken

- Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 46.
- Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 447 p.
- Dierckx, Danielle (2007). "Armoedebeleid bestaat niet" in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 41-54.
- Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 523 p.
- Mestrum, Francine (september 2008). "Armoede en mensenrechten", *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed Liga voor de mensenrechten.
- Pieters, D. "Werkbereidheid of loonbereidheid", *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 337-353.
- Raeymaeckers, P. en Dewilde, C. (2007). "Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004", in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 113-136.
- RVA, *Jaarverslag 2007*, Brussel, Ed. Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening, 440p.
- Salomez, K. (2001). "Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet", in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p 47-60.
- Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)). *Comment diminuer la misère: études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 652 p.
- Stroobant, M. (1995). "De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW.", in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p 57-94.
- Stroobant, Maxime (1999). "De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens", in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Brussel, Teksten en Documenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, p10.
- VKW (september 2008). "Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen", in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, 8 p.
- Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K. en Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 352p.