

01.1.

DE BETEKENIS VAN HET VERBAND TUSSEN MENSENRECHTEN, ARMOEDE EN WAARDIGHEID

'WAARD OM TE STERVEN ALS EEN NIETSNUT...'

EDOUARD DELRUELLE

Ik daag de lezer uit om een tekst over armoede of bestaansonzekerheid te vinden waarin de begrippen 'waardigheid' of 'menselijke waardigheid' niet voorkomen. In het Samenwerkingsakkoord, waarvan we de tiende verjaardag vieren, wordt er al in de allereerste paragrafen van de preambule tweemaal naar verwezen. Deze noties, die vroeger rondzweefden in de ijle wereld van de abstracte moraal, zijn nu stevig verankerd in ons positieve recht – art. 23 van de grondwet; art. 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 1, art. 22 en art. 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; om nog te zwijgen van de wetten, reglementen en de rechtspraak die er steeds vaker naar verwijzen.

Wat mag je verwachten van het gebruik van 'menselijke waardigheid' in de strijd tegen armoede en van het wetgevende en juridische opbod waartoe ze op dit ogenblik aanleiding geeft? Dit lijkt me niet zo eenvoudig. Reflex van een filosoof, misvormd door een kritische houding en radicale twijfel: wees altijd achterdochtig wanneer een morele waarde goed scoort. De grote eensgezindheid die erover bestaat, wijst zoals Nietzsche het ons heeft geleerd, wellicht '*op een achteruitgang, iets zoals een gevaar, een verleiding, een vergif, een narcoticum*¹.'

Waardigheid als narcoticum? Welke *realiteit* wil onze maatschappij verdoezelen door menselijke waardigheid te verheffen tot een basiswaarde voor onze juridisch-morele structuur? Welke

* Tekst vertaald uit het Frans. De vertaling van de passages uit het Communistisch Manifest is overgenomen uit het Nederlandstalig Marxistisch Internetarchief. De overname is toegestaan, mits bronvermelding. Het gaat om een bewerkte vertaling van Herman Gorter. <http://www.marxists.org/nederlands/marx-engels/1848/manifest/index.htm>

¹ Nietzsche, Friedrich. *De genealogie van de moraal, voorwoord*, § 6 (vrije vertaling).

afstand met zichzelf wil ze overbruggen?

De notie op zich deconstrueren om op deze vraag te antwoorden, is zinloos. Ze verwijst gewoon naar zichzelf: de waardigheid van een mens maakt hem tot mens, is de menselijkheid in de mens. Maar wat is een mensenleven anders dan een waardig leven, met andere woorden, iets wat aan zijn essentie beantwoordt? We zitten op een dood spoor. Laten we eens kijken naar *reële omstandigheden* die de waardigheid aantasten of dit dreigen te doen. Door te focussen op het negatieve en op te sporen waar menselijke waardigheid is uitgesloten, toont ze ons misschien haar positieve gelaat.

Zoals verwacht, is het lijstje weinig opbeurend: werkloosheid, extreme armoede, schulden, maar ook fysieke en mentale ziekte, drugs, handicap, levensbeëindiging, ouderdom, gevangenschap, uitbuiting, slavernij, mensenhandel en mensensmokkel, foltering, onmenselijke en vernederende behandeling, verkrachting, incest enz. Wat is de gemeenschappelijke noemer in deze troosteloze opsomming? Is er in het leven van een mens een zone, een bepaalde bedrijvigheid of een dimensie van het bestaan waar de waardigheid plots een stuk kwetsbaarder wordt en aanleiding geeft tot grotere onrechtvaardigheid en vernedering? Duidelijk niet. En wel hierom: als waardigheid wezenseen is met menselijkheid, zijn uiteraard alle dimensies van de menselijkheid (elke relatie, elke gesteldheid, elke lichamelijke, psychische, sociale en politieke toestand enz.) in staat om een individu zijn eigen waardigheid te doen verliezen.

Laten we nagaan *hoe* deze vele omstandigheden waarin menselijke waardigheid het laat afweten, tot stand komen en vooral welk soort mensen dit effectief *oplevert*. Een antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat in alle hierboven aangehaalde situaties de personen in kwestie *overtollig* zijn. Ze zijn teveel overbodig. Nutteloos, zoals de landloper uit de vijftiende eeuw die in een symbolisch vonnis (geciteerd door Bronislaw Geremek) werd omschreven als '*waard om te sterven als een nietsnut...*', *door opgehangen te worden als dief*². Mijn grondstelling is daarom de volgende: je waardigheid verliezen, is op een of andere manier *nutteloos* worden. Of beter gezegd: door anderen (of door de maatschappij als geheel) in een *situatie* worden gebracht, waarin je nutteloos bent voor de wereld. Want het ontbreken van waardigheid is geen toestand, maar een situatie die zelf ontstaat uit sociale omstandigheden, uit een machtsverhouding.

Dat het verlies van waardigheid samenhangt met nutteloos of overbodig zijn, is duidelijk bij werklozen, uitgestotenen, zieken, gehandicapten en gevangenen. De omstandigheden zijn wel verschillend, maar het 'resultaat' is telkens hetzelfde: een persoon wordt overtollig, een mens die tegelijk 'zonder' (zonder werk of zonder mogelijkheid om te werken, zonder vrijheid, zonder juridische zekerheid) en 'te veel' is voor de gemeenschap.

Andere omstandigheden lijken minder eenduidig: is een slaaf niet 'nuttig' voor zijn meester, net zoals het slachtoffer van mensensmokkel voor zijn uitbouter? Het is misschien vergezocht, maar

2 Geremek, Bronislaw (1976). *Les Marginaux parisiens aux XIVe et XVe siècles*, Flammarion.

is een verkrachte vrouw niet 'nuttig' voor haar verkrachter? We kunnen er ons gemakkelijk van afmaken door erop te wijzen dat het hier niet gaat om een nut 'voor de wereld', maar alleen voor de verkrachter, de meester of de uitbouter. In hun handen zijn deze personen slechts voorwerpen die ze kunnen gebruiken en/of misbruiken en waar ze zich van ontdoen zodra ze hun nut hebben verloren. Personen die op deze manier worden 'ontmenselijkt', maken niet langer deel uit van de wereld; ze zijn al overbodig en worden vroegtijdig tot menselijk afval gereduceerd.

Omgekeerd (in weerwil van wat ons bewustzijn ons spontaan vertelt) mogen we niet *alle* geweld of ontberingen afdoen als aantastingen van de menselijke waardigheid. Er is zeker geen sprake van onwaardigheid wanneer een soldaat omkomt in de strijd of zwaar verminkt raakt. Dit was ook niet het geval met de *pauper Christi* die een ascetisch bestaan leidden in dienst van God (middeleeuwse kluisenaars of rondtrekkende en bedelende monniken) of met de persoon die Azteekse priesters aan de zonnegod offerden. Hier is in tegendeel sprake van opperste nut voor de wereld en zelfs voor de wereld van het hiernamaals, waartoe deze lijdende personen toegang krijgen. Hetzelfde geldt voor de pijn en de wreedheden die met heel wat initiatieriten gepaard gaan (verminking, amputatie, rituele insnijdingen, afgerukte nagels, het lichaam dat wordt doorboord, spelden die door wonden worden gehaald enz.), met als doel de personen in kwestie op te nemen in en nuttig te maken voor de wereld van tradities en de gemeenschap van volwassenen. Het gaat dus niet om tekenen van uitsluiting; deze tekenen geven in tegendeel aan dat de persoon deel uitmaakt van de groep. Wat bij deze initiatieproeven in vraag wordt gesteld en vaak aanleiding geeft om ze te verbieden, is niet het feit dat de waardigheid van deze personen wordt aangetast, maar dat ze soms onuitstaanbare pijn moeten lijden om die waardigheid te verwerven of te behouden.

Wanneer is er in traditionele maatschappijen dan sprake van nutteloosheid, overtolligheid en miskennis van waardigheid? Eén zaak staat vast: armoede komt niet als criterium in aanmerking. We weten dat premoderne maatschappijen gekenmerkt werden door extreme armoede. Het merendeel van de boeren en de lagere bevolkingsklassen in de steden balanceerden voortdurend op de rand van wat mensionwaardig is. Een slechte oogst, een epidemie of een invasie volstonden om een groot deel van de bevolking onder de overlevingsdrempel te duwen. Hongersnood, stormachtige revoltes en boerenopstanden herinneren ons eraan hoe verschrikkelijk zwaar het leven toen moet zijn geweest. Buiten Europa, in China, India of in de opeenvolgende 'rijke' keizerrijken in Azië, vinden we geen voorbeelden waar de lagere bevolkingsklassen er duidelijk beter aan toe waren. De meeste mensen moesten het stellen met weinig voedsel, kleren en werk en met gebrekkige woonomstandigheden, terwijl de elite alle luxe en comfort van eventuele economische meevallers, voor zichzelf monopoliseerden.

En toch is het niet tegenstrijdig om te beweren dat deze sterk hiërarchische en ongelijke maatschappijen, '*goed geleide, stabiele en welgestelde*³' samenlevingen waren, om het met de woorden van G. Duby te zeggen. De gemeenschapsbanden, zoals het gezin, de buurt, de parochie en de gilde, zorgden voor de nodige samenhang en solidariteit zodat het hoogst uitzonderlijk was

3 Aangehaald door Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, p.55.

dat personen zich uitgesloten of nutteloos voelden. In deze gestructureerde en goed geregelde maatschappijen werden personen die aan de 'rand' van de samenleving stonden (wezen, invaliden, ouderlingen, de dorpsgek of een familie die het moeilijk had na een mislukte oogst) door de gemeenschap opgevangen of minstens getolereerd. Hoe groot hun problemen ook waren, niemand zou ooit beweren dat hun waardigheid was aangetast of dat ze nietsnutten waren. Zelfs de allerarmsten bleven deel uitmaken van hun wereld - een hechte gemeenschap die voldoende zelfregulerend was zodat iedereen op een minimum aan opvang kon rekenen. Nooit viel iemand helemaal uit de boot, want dat werd als een falen van de hele groep beschouwd⁴. In grote lijnen kan men zeggen dat deze gemeenschappen enerzijds heel kwetsbaar waren voor negatieve invloeden van buitenaf (hongersnood, oorlogen, invallen), maar anderzijds heel hecht waren door de 'primaire samenlevingsverbanden'.

In deze gemeenschappen van stand en status verloor iemand zijn waardigheid wanneer de groep hem zijn status afnam. Twee klassieke gevallen zijn die van de *vogelvrij verklaarde* (zoals de befaamde Romeinse *homo sacer*) en van de *slaaf*. Aan zijn lot overgelaten of van zijn vrijheid beroofd, in beide gevallen worden de banden met de oorspronkelijke gemeenschap verbroken waardoor deze personen *gedesocialiseerd* worden. Door uitbuiting geraken ze ook gedeciviliseerd. De manier waarop ze soms (maar niet altijd) worden behandeld, maakt van hen *gedepersonaliseerde* en zelfs *gedeseksualiseerde* wezens⁵. Een slaaf is een paradoxaal randgeval: hij is hét voorbeeld van overbodigheid omdat hij niets meer is dan 'menselijke koopwaar', die in de gewone wereld niet zichtbaar is. Tegelijk is hij echter onmisbaar voor de instandhouding van de economie en staat hij zelfs symbool voor de maatschappij.

In de westerse middeleeuwse maatschappij ruimen slaven en horigen langzaam plaats voor de landloper als nieuw symbool van overbodigheid. Hij heeft duidelijk de band met zijn wereld verbroken en kan niet langer op steun rekenen. Voor hem is er binnen het sociale weefsel geen plaats meer. De *omstandigheden* zijn nu natuurlijk anders, maar de situatie van landlopers in de 14^e tot 16^e eeuw is vergelijkbaar met die van marginalen vandaag: door hun bestaansonzekerheid zijn ze hun waardigheid kwijtgeraakt⁶.

In de 17^e eeuw gebeurt er echter iets merkwaardigs: in deze periode (die we als 'protokapitalistisch' kunnen betitelen) worden de krijtlijnen voor een efficiënte, rationele en een door rendement bezeten markteconomie uitgezet. Naast de misdadiger wordt *iedereen die niet werkt*, uitgeroepen tot 'vijand' van de stedelijke en productieve maatschappij. In heel Europa worden instellingen opgericht (vaak in leprozenhuizen die niet langer in gebruik zijn) om landlopers, armen, bedelaars, zieken, werklozen, dronkaards, gekken en prostituees in op te sluiten. Michel Foucault noemde dit de 'Grand Renfermement' of de grote opsluiting. Frappant is dat ongetwijfeld voor het eerst in de geschiedenis administratie over deze 'nuttelozen' wordt bijgehouden. De bedoeling hiervan

4 Moeten we het herhalen dat deze uiterst sterke solidariteit binnen een gemeenschap steunde op het principe van de uitsluiting van vreemdelingen? Zij konden niet rekenen op deze solidariteit, hoewel de afspraken om elkaar onderdak te verlenen deze uitsluiting soms verzachten.

5 Meillassoux, Claude (1998). *Anthropologie de l'esclavage*, PUF.

6 Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.110.

is dubbel: men wil ze stigmatiseren en hen opnieuw integreren om er als het ware 'van binnenuit uitgestotenen' van te maken⁷. Vanaf dat ogenblik wordt de overbodige een volwaardige sociale categorie, die nauwgezet wordt geregistreerd en in kaart gebracht door het 'politie'-apparaat van een maatschappij die helemaal focust op doelmatigheid en productiviteit.

Gebruikt men 'armen' niet vaak als een generische term om deze specifieke categorie van overbodigen, van 'nietsnutten voor de wereld' aan te duiden? Als we erkennen dat traditionele samenlevingen door hun structuur hiertegen waren gewapend (behalve dan in het geval van slavernij), moet we dan niet besluiten dat het hier vooral of zelfs uitsluitend om een *modern* fenomeen gaat?

Persoonlijk ben ik hiervan overtuigd.

Het overbodig of nutteloos zijn vloeit voort uit het soort maatschappelijke organisatie dat de kapitalistische economie eerst aan West-Europa en vervolgens aan de hele mensheid heeft opgedrongen. Wat men 'mondialisering' noemt in deze betekenis leidt echter tot een 'onwereld' omdat men echt wegwerpgroepen creëert: miljoenen individuen die voor het productieapparaat niets anders zijn dan menselijk 'afval' waarmee men niets kan aanvangen en die vervagen in mistige omstandigheden, getekend door armoede en bestaansonzekerheid.

Hoe is het zo ver kunnen komen?

De industriële revolutie (1780-1880) zorgde voor de grootste ommekeer in de geschiedenis van de mensheid sinds het neolithicum. De hele bevolking werd ingeschakeld voor de intensieve economische productie. Met tal van verordeningen en (vaak gewelddadige) pressiemiddelen werden miljoenen mensen ontrukkt aan hun land, hun tradities en hun maatschappelijk en solidair weefsel dat hen tot dan had beschermd. Ze werden vastgeketend aan machines, kregen een strikte levensdiscipline en een vrijwel onmogelijk werkritme opgelegd. De oude samenlevingsvormen op het platteland (de levensvorm van 90% van de bevolking in de 18^e eeuw), die zes- à zeventienduizend jaar lang geen structurele wijzigingen hadden ondergaan, vielen in nauwelijks enkele tientallen jaren uiteen. Samen met deze samenlevingsvormen verdween ook de waardigheid die deze gemeenschappen garandeerden. Marx beschreef dit magistraal in zijn *Communistisch manifest* (1848): *'De bourgeoisie heeft de bontgeschakeerde feodale banden, die de mens aan de van nature boven hem geplaatste verbonden, onbarmhartig verscheurd en geen andere band tussen mens en mens overgelaten dan het naakte eigenbelang, dan de gevoelloze 'contante betaling'. (...) Zij heeft de persoonlijke waardigheid in de ruilwaarde opgelost en in de plaats van de talloze verleende en verworven vrijheden als enige vrijheid de gewetenloze handelsvrijheid gesteld.'*

De emancipatie van het individu als individu, die de liberale maatschappij typeert, heeft zeker 'positieve' en roemrijke aspecten (de afschaffing van de slavernij en de lijfeigenschap, de vestiging van burgerrechten en politieke rechten enz.), maar ze heeft ook een 'negatieve' impact

⁷ Foucault, Michel (1961). *Histoire de la folie à l'âge classique*, Plon.

omdat ze mensen actief aan hun traditionele samenlevingsvormen onttrekt: *‘Alle vaste, ingeroeste verhoudingen met hun gevolg van eerwaardige voorstellingen en zienswijzen worden opgelost, alle nieuwgevormde verouderen, voordat zij zich kunnen verstenen. Al het feodale en al het vaststaande verdampt, al het heilige wordt ontwijfd, en de mensen zijn eindelijk gedwongen hun plaats in het leven, hun wederzijdse betrekkingen met nuchtere ogen te aanzien.’*

Wat Marx zo geniaal maakt, is dat hij het antropologische en ontologische (en niet alleen het sociaaleconomische) karakter van de industriële maatschappij heeft kunnen aantonen. Het is immers de verhouding van de mens tot de realiteit en tot zichzelf die door het kapitalisme grondig wordt gewijzigd. Het leven is vanaf dan niet meer dan een stroom die alles (voorwerpen, instellingen) oplost, die elke waarde ontwaardt, die elk eindproduct verbruikt en verteert: *‘De bourgeoisie kan niet bestaan zonder de productiemiddelen, dus de productieverhoudingen, dus de gezamenlijke maatschappelijke verhoudingen voortdurend te revolutioneren.’* De antropologische en ontologische bestendigheid en stabiliteit van de oude samenlevingsvormen verdwijnen in de stromen van het ongebreidelde productivisme. Het moderne individu wordt door deze stromen geleefd en bepaald als producent en consument. Ontologisch en juridisch wordt de mens van elke gemeenschapsvorm vervreemd. Hij behoort enkel zichzelf toe en wordt zo een wezen dat tegelijk autonoom en arm, zelfstandig en volledig overgeleverd is.

Natuurlijk, men kon denken dat de bourgeoisie een nieuwe, ‘solide’ sociale orde wilde instellen op basis van grootindustrie en een fordistische werkorganisatie. We kennen het plaatje: gigantische productiesites, grote concentraties arbeiders en sterke banden tussen de fabriek en het dagelijkse leven. Nadat ze de mythe van de communistische revolutie had afgezworen, slaagde de arbeidersbeweging erin om na heel wat strijd en conflicten een broos compromis af te dwingen. Uit dit compromis ontstond een echte arbeidsmaatschappij, dit wil zeggen een beschaving waarin mensen hun identiteit en waardigheid aan hun arbeider-zijn ontleen. Van een loutere werkovereenkomst, een contract zonder de minste verplichting of steun, evolueerde men geleidelijk naar echt *collectief* statuut, gewaarborgd door algemene regelingen, collectieve arbeidsovereenkomsten en socialezekerheidsstelsels. En hoewel de fordistische werkorganisatie vervreemdend werkte, zorgde ze ook voor een zeker stabiliteit en werkte ze de (weliswaar conflictueuze) sociale diversiteit tussen arbeiders, ingenieurs en werkgevers in een fabriek in de hand.

Rond de loontrekkenden ontstond langzaam maar zeker een hele cultuur en een hele identiteit: de volksbuurt met zijn aanknopingspunten van alledag (de kroeg, de sportclub); een heel ander levensritme (zes- en later vijfdaagse werkweek, betaald verlof) dan vroeger op het platteland; sterke aanwezigheid van openbare diensten (ziekenhuis, postkantoor, openbaar vervoer, energie); maar vooral een hecht en stevig waardenstelsel (het gezin, de school, de solidariteit) dat culmineert in een rotsvast vertrouwen (*‘onze kinderen zullen het beter hebben dan wij’*).

De loonmaatschappij van de twintigste eeuw, gesteund op een ‘solide’ kapitalistische productie en een sociale Staat, was een samenleving met verschillende maatschappelijke klassen en een beperkte herverdeling (in tegenstelling tot het beeld dat men er vandaag van heeft). Ze had wel een afdoend collectief beschermingsniveau bereikt om zelfs de minst begunstigden aanvaard-

bare levensomstandigheden te garanderen. Ze functioneerde - om een beeld van Robert Castel te gebruiken - als een roltrap: iedereen ging naar boven, maar bleef wel op zijn eigen trede staan.

Aan dit wankel evenwicht wordt heel abrupt een einde gemaakt door de hyperindustriële maatschappij die in de jaren 1970-1980 de kop opsteekt. De immateriële en communicatie-economie verzwelgen de oude productie-economie volledig. Ze maakt een einde aan de fordistische fabriek en aan de sociale evenwichten waarop die was gebaseerd, waardoor die fabriek niet langer een plek voor sociale diversiteit is. De fabriek als dusdanig verdwijnt zelfs: industriële activiteiten worden uitbesteed, overgeplaatst naar het buitenland of door robots overgenomen; ingenieurs werken voor onafhankelijke adviesbureaus en servicebedrijven voeren het onderhoud uit.

Tegelijk wordt de sociale staat geleidelijk ontmanteld, naarmate ze haar basis verliest: de werknemers. Er komen immers steeds meer verschillende en vooral meer onzekere loonstatuten. 'Atypische' tewerkstellingsvormen (begeleidingscontracten, dienstencheques, arbeidscontracten van bepaalde duur) zijn vandaag de norm. De loopbanen van werknemers verlopen almaar moeilijker en chaotischer, wat er (met klem) op wijst dat het huidige systeem niet langer functioneert.

Dit hyperkapitalisme blijft zich nochtans een groot deel van de menselijke activiteiten toeëigenen: gezondheidszorg, pensioenen, onderwijs en milieu worden meer en meer een zaak van de privé-sector. De dominante bedrijven van morgen zijn verzekeringsmaatschappijen, entertainmentbedrijven en 'relationele' bedrijven (opleidingscentra die coaching en managementtechnieken aanleren, maar ook ngo's en kerken). Het gaat hier dus niet om bedrijven die *voorwerpen produceren*, maar om bedrijven die zich bezighouden met het *managen van menselijke relaties*, een taak die tot nog toe voor de overheid was weggelegd. Wie hiervan kan profiteren, zal zich blijven ontwikkelen. De anderen daarentegen...

De socioloog Zygmunt Bauman begrijpt deze veranderingen als een overgang voor onze moderne maatschappij van een 'vaste' (19^e en 20^e eeuw) naar een 'vloeibare' fase waarin sociale vormen (geïstitutionaliseerd en in stand gehouden door de staat) niet langer als referentiekader kunnen dienen voor de activiteiten en levensprojecten van mensen⁸. In deze 'vloeibare' samenleving ondergaat de bevolking volop de gevolgen van flexibiliteit en deregulering. Ze kan niet terugvallen op een vangnetstructuur, wat haar kwetsbaar maakt en haar ontreddert, omdat ze wordt geconfronteerd met krachten die ze niet beheerst en niet langer vat. Overmand door angst wordt iedereen in het defensief gedreven en neemt maatregelen die op hun beurt de angst vergroten en duidelijker vorm geven. De angst kan zich hierdoor bestendigen en krijgt als het ware een eigen dynamiek.

In deze context waarin *flexibiliteit* en *zekerheid* elkaar wederzijds versterken, is de taak van de

8 Lees onder andere: Bauman, Zygmunt (2006). *La Vie liquide*, Rouergue/Chambon, (Engelse titel: *Liquid life*); Bauman, Zygmunt (2006). *Vies perdues: La modernité et ses exclus*, Payot (Engelse titel: *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*); Bauman, Zygmunt (1999). *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, (Engelse titel: *Globalization: The Human Consequences*).

staat grondig gewijzigd. Enerzijds moet de staat flexibiliteit garanderen. Werknemers moeten maximaal inzetbaar zijn door flexibel te zijn en zich maximaal beschikbaar te stellen van een internationale markt die de nationale economieën tegen elkaar uitspeelt. Anderzijds moet de overheid inspelen op de vraag naar zekerheid van de bevolking (vooral van de armsten), ten koste van burgerrechten en politieke rechten (ik denk aan de aantasting van de juridische bescherming in het kader van de strijd tegen het terrorisme), maar ook van culturele en sociale rechten. Dit zien we bijvoorbeeld in de toenemende bestraffing van de desocialisatie en de systematische culpabilisering van sociale uitgesloten zoals langdurig werklozen of jongeren uit voorsteden. Het angstgevoel leidt tot een veiligheidsreflex die dat angstgevoel zo sterk aanwakkert, dat we, om ons beschermd te weten, uiteindelijk allemaal aanvaarden dat we minder vrij zijn.

De staat heeft in deze context niet langer als taak om te waken over het algemene welzijn. Ze moet de communicatie- en uitwisselingsstromen controleren en de sociale en geografische segmentatie verzekeren van een steeds diversere bevolking: autochtonen/allochtonen, jongeren/ouderen, rijken/armen enz. De sociale diversiteit neemt af, er ontstaan getto's, met als gevolg dat de symbolische ruimte afbrokkelt. Om deze segmentatie in gang te zetten en in stand te houden (als voorbode van een echte segregatie?) gebruikt men allerlei technische controle- en bewakingsvoorzieningen: camera's, omheiningen, elektronische enkelbanden, instrumenten om jongeren te verjagen enz.

Het kapitalisme van de 21^e eeuw is een 'vloeibaar' kapitalisme dat door overplaatsing naar het buitenland, deregularisering en het creëren van bestaansonzekerheid elke 'vaste' vorm van sociale verhoudingen doet oplossen in de logica van stromen (financiële stromen, goederenstromen). Deze doorstroming is echter geen toevallig ziektebeeld van dit systeem, maar het hart en de essentie ervan. Marx had gelijk toen hij stelde dat de logica van het kapitalisme erin bestond om alles - ook de eigen organisatie - te laten verdrinken *'in het ijsskoude water van egoïstische berekening'*. Hij had ook gelijk toen hij aantoonde dat deze logica niet alleen levensstijlen en tradities vernietigde, maar ook zichzelf: in zijn voortdurende jacht op winst probeert het systeem voortdurend zijn overgangsvormen te ontlopen, waardoor absurd genoeg de bronnen van de winst zelf uitgeput geraken.

In tijden waarin het kapitalisme alles overheerst en geen enkele subversieve kracht in staat blijkt om hieraan iets te veranderen, lijkt het misschien onrealistisch om de op handen zijnde val van dit systeem te voorspellen. Dat wil ik ook niet beweren. Men moet zich er echter van bewust worden dat het soort samenleving dat de mensheid in een relatief nabije toekomst (binnen twee tot drie generaties) te wachten staat, vanuit historisch en antropologisch standpunt gewoonweg onhoudbaar is. De opwarming van het klimaat, de schaarste aan levensbronnen (zoals water), het voedseltekort, de ongelijkheid, etnische oorlogen en rassenconflicten, miljoenen mensen die in getto's belanden... Al deze elementen samen (waarvan de zaak van 'mensen zonder papieren' een soort van historische katalysator is) doen vermoeden dat de wereld van morgen letterlijk een *onwereld* wordt, omdat hij *'te veel beschaving, te veel industrie en te veel handel'* produceert (nogmaals Marx), en dus onvermijdelijk ook meer afval, niet alleen materieel, maar ook menselijk als gevolg van verbanning en uitsluiting.

Degenen die ik als 'nutteloos voor de wereld' omschreef en die zich gisteren nog in de marge van het sociale systeem bevonden, vormen er nu de fenomenale kern van. Dit staat synoniem voor het falen, de tegenstrijdigheid van een systeem met als drijvende kracht de *inschakeling* van de hele mensheid in de productie- en consumptiecyclus. Datzelfde systeem heeft ertoe geleid dat een groot deel van deze bevolking (een derde, de helft?) nu feitelijk *uitgeschakeld* en helemaal overbodig is en rondrijft in een soort sociaal en historisch *no man's land*.

Het 'vloeibare' kapitalisme gaat vandaag nog een stap verder: *zelfs als ze werken*, blijven ze overbodig. Het toezicht op werklozen en de 'morele' druk die met simplistische politieke leuzes op het hele maatschappelijke weefsel wordt uitgeoefend (Raffarin: 'La France n'est pas un parc de loisirs' (Frankrijk is geen pretpark)), hebben als gevolg dat steeds meer armen werk aanvaarden, ook al volstaat dit niet om de minimumvoorwaarden voor een zekere existentiële onafhankelijkheid in te lossen. Wat hier gebeurt, is een institutionalisering van de bestaansonzekerheid en van de sociale onzekerheid. De ideologisering van werk, nu opnieuw erg 'in', gaat gepaard met een cynische onverschilligheid voor de waardigheid van de werknemer. 'Meer werken waarvoor?' zouden we haast met een knipoog zeggen⁹.

Hoewel het telkens heel onaangenaam (maar *filosofisch gezien* onvermijdelijk) is, moeten we erop wijzen dat het actief en systematisch produceren van overbodige personen de basis vormt van totalitaire regimes. Hannah Arendt heeft dit op magistrale wijze aangetoond: '*De totalitaire poging om mensen overbodig te maken, geeft de ervaring weer van ontelbare mensen die zich vandaag overbodig voelen op een overbevolkte aarde*¹⁰.' Ze toont aan dat het totalitaire regime steunt op verlatenheid, de '*absolute vorm van uitsluiting uit de wereld*'. Die verlatenheid is niet het gevolg van de ervaring van eenzaamheid en isolement, maar van een bestaan waarin men alle sociale creativiteit moet ontberen en niet kan functioneren in een gemeenschappelijke wereld. Het enige wat dan rest, is '*de loutere werkinspanning, met andere woorden de inspanning om in leven te blijven*¹¹.' Verlatenheid, zo voegt ze er nog aan toe, '*hangt nauw samen met de ontworteling en de nutteloosheid waarmee moderne volkmassa's sinds het begin van de industriële revolutie worden geconfronteerd.*'

Voor een regime '*dat ongelimiteerde macht nastreeft, is het essentieel dat alle mensen in alle aspecten van hun leven op een onfeilbare manier worden gedomineerd*' en dat ze alleen mogen bestaan '*op voorwaarde dat ze zijn herleid tot de staat van specimen van de diersoort mens*¹².' In één klap ontdekt het totalitarisme de wereld op een resolute en cynische manier van elk gemeenschappelijk belang en legt hem een soort 'groter belang' op (het Ras, het Proletariaat) dat volledig losstaat van de realiteit. '*Het is precies in naam van dit grotere belang dat het totalitarisme elk spoor moet vernietigen van wat gewoonlijk de menselijke waardigheid wordt genoemd.*' De operatie die de totalitaire toestand (het Volk, de Revolutie) instelt, gaat onvermijdelijk gepaard met het afsnijden van de 'overbodigen' - zoals in de concentratie- en vernietigingskampen is gebeurd.

9 Castel, Robert. 'Travailler plus pour gagner quoi?', Le Monde.

10 Arendt, Hannah. *Le système totalitaire (les origines du totalitarisme. 3)* (1951), Seuil, 1972, p.198. (vrije vertaling)

11 *Ibid.*, p. 226-227 (vrije vertaling).

12 *Ibid.*, p. 196-197 (vrije vertaling).

'Onze 'democratische en liberale' maatschappij is toch diametraal tegengesteld aan deze totalitaire logica?', hoor ik iemand tegenwerpen. Dat klopt, maar de oorzaak zit hem niet in de ideologie of de instellingen, maar in de realiteit die de maatschappij uit haar fundamentele middelen creëert. Toch is de analogie tussen de structuur van de totalitaire logica die Arendt beschrijft en de kapitalistische logica van vandaag, frappant. Ze wijst hier ook zelf op: *'Door de algemene demografische ontwikkelingen die vandaag plaatsvinden en het groeiend aantal mensen dat huis noch haard heeft, worden almaar meer mensen overbodig gemaakt, zolang we onze wereld koppig als utilitair blijven beschouwen. Het politieke, sociale en economische gebeuren vertoont overal veel gelijkenissen met het totalitaire systeem dat erop gericht is om mensen overbodig te maken*¹³.'

Het is echter vooral haar besluit dat ons aan het denken moet zetten: *'Totalitaire oplossingen kunnen de val van totalitaire regimes heel goed overleven; het is erg verleidelijk om ernaar terug te grijpen wanneer het onmogelijk lijkt om een menswaardige oplossing voor politieke, sociale en economische problemen te vinden*¹⁴.'

Vandaag zien we duidelijk dat deze verleiding - in de vorm van de populistische veiligheids- en rassenthema's (die in Europa overheersen) - de massa's in het middelpunt van de wereldeconomie, opnieuw beroeren. Het is erg onwaarschijnlijk dat de horror van het nazisme zich ooit herhaalt, maar het staat wel vast dat dit populisme het uitwerken van politieke oplossingen in de weg staat die menselijk aanvaardbaar zijn en politiek geloofwaardig zijn met het oog op het bouwen aan een wereld waar iedereen meetelt, nuttig is en erkend wordt.

Daarom moeten we de nodige argwaan aan de dag leggen wanneer politici en rechters de woorden 'waardigheid' en 'menselijke waardigheid' in de mond nemen. Ze hameren er voortdurend op dat mensen die worden uitgesloten - zieken, ouderen, armen, kortom iedereen die overbodig is in onze maatschappij - hun waardigheid *moeten* behouden en dat men ze als waardige mensen *moet* behandelen. Maar is dit tot vervelens toe herhaalde discours meer dan een ethisch-juridisch schaamlapje voor een sociaaleconomisch systeem dat massaal dergelijke individuen voortbrengt? Door de waardigheid van 'overbodige' mensen opnieuw te bevestigen, geven we uiting aan onze *morele* verontwaardiging en dat is lovenswaardig. Maar daarmee zijn we nog geen stap dichterbij wat een *politiek* gebaar zou kunnen zijn.

Een beleid kunnen we hier helaas niet uitstippelen. Daarvoor moet de staat als regulator en sociale hervormer grondig worden herdacht. We moeten ook nagaan of er voor de 'antisysteembewegingen' (bewegingen die op termijn een uitstap uit de kapitalistische logica beogen) historisch nog een waterkans is weggelegd om het verloop van de geschiedenis om te buigen. Of het beter is te denken aan een beschermingssysteem voor de minst begunstigen dat sociale zekerheid en economische flexibiliteit ('flexizekerheid') combineert?

13 *Ibid.*, p. 201 (vrije vertaling).

14 *Ibid.*, p.202.

Het allerbelangrijkste is echter de aard van het probleem in kaart te brengen. En dan hebben we het niet over het *statistische* feit dat een aantal personen vandaag 'minder' begunstigd is dan anderen. Het is ons te doen om het *antropologische* feit dat ze in een overbodige situatie verkeren; omdat ze geen echte rol meer hebben in de maatschappij, zou het voor het systeem *economischer* (in alle betekenissen van het woord) zijn om zich op een of andere manier van deze mensen te ontdoen. We vrezen dat waardigheid dan niet meer is dan het ethische en juridische lapmiddel om politieel of humanitair - maar steeds minder beleidsmatig en verantwoord - om te springen met deze groeiende massa 'nietsnutten' die zelf heen en weer wordt geslingerd tussen revolte en berusting.

Nietzsche had het duidelijk bij het rechte eind.

EXTREME ARMOEDE ALS EEN SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN*

ARJUN SENGUPTA¹

Als de onafhankelijke expert in mensenrechten en extreme armoede heb ik in mijn rapporten voor de Mensenrechtencommissie een definitie van de begrippen armoede en extreme armoede voorgesteld en heb ik onderzocht hoe we die definitie aan mensenrechten kunnen koppelen. Ik heb ook enkele concrete ingrepen voorgesteld die kunnen bijdragen tot de uitroeiing van armoede en die eveneens zijn gebaseerd op de mensenrechten. In het onderstaande artikel worden die argumenten herwerkt om aan te tonen dat we, als extreme armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, tot een consensus en een succesvolle implementatie van een beleidsplan op basis van mensenrechten kunnen komen om de armoede uit te roeien.

_ DEFINITIE VAN HET BEGRIP EXTREME ARMOEDE

Om extreme armoede te kunnen begrijpen moeten we eerst begrijpen wat armoede inhoudt en het begrip extreme armoede definiëren. Een eenvoudige en absolute definitie in de zin van inkomensarmoede zou neerkomen op het vastleggen van een minimale hoeveelheid calorieën per dag om in redelijk goede gezondheid te kunnen overleven, aangevuld met een aantal non-foodspullen die nodig zijn om een fatsoenlijk sociaal leven te kunnen leiden. Als eenmaal vaststaat wat die non-food inhoudt, kunnen we de minimale uitgavegrens bepalen. De mensen die die grens niet halen, worden binnen dit concept als arm bestempeld. Je kunt ook afspreken wat met inkomensarmoede wordt bedoeld: per hoofd van de bevolking nemen we een bepaald bedrag als armoedegrens, bijvoorbeeld 1 of 2 dollar per dag. Dat bedrag staat dan in verhouding tot de koopkracht. Op die manier vermijd je de moeilijke oefening om te bepalen hoeveel calorieën voeding en welke non-foodspullen iemand minimaal nodig heeft.

Een relativistische interpretatie van inkomensarmoede heeft betrekking op de basisnoden die worden gerelateerd aan de socioculturele normen van een land. In dat geval wordt iemand als arm beschouwd als hij of zij geen of onvoldoende toegang tot goederen en diensten heeft om aan

* Tekst vertaald uit het Engels.

1 De auteur is Avani Kapur van het Centre for Development and Human Rights zeer erkentelijk voor haar researchwerk. De rapporten over extreme armoede van de onafhankelijke expert van de Mensenrechtencommissie kunnen worden geraadpleegd op de website www.unhchr.org.

de socioculturele normen te voldoen, zelfs al is zijn of haar inkomen hoog genoeg om in zijn of haar onderhoud en consumptiebehoeften te voorzien. Een andere definitie van relatieve armoede is rechtstreeks gebaseerd op de inkomensverdeling. Zo kan men bijvoorbeeld bij consensus aannemen dat de 10% van de bevolking met het laagste inkomen op de inkomensverdelingschaal als relatief arm kan worden beschouwd.

Het onderscheid tussen armoede en extreme armoede in het kader van inkomensarmoede wordt dan eigenlijk in verhouding tot de omvang van het fenomeen gezien. Omdat armoede in dit geval met toegang tot en beschikbaarheid van goederen en diensten gelijkstaat, kan men extreme armoede omschrijven als een lagere toegangsgraad tot goederen en diensten en misschien ook als een armoedetoestand die langer aanhoudt. In deze relativistische context is een groep mensen extreem arm als ze al een aantal generaties in die toestand verkeert.

De laatste twintig jaar beperkt het discours zich absoluut niet meer tot het inkomenscriterium. Inkomen is maar een van de factoren die iemands welzijn bepalen. Inkomen is vooral belangrijk omdat het voor een groot stuk bepaalt of iemand al dan niet kan genieten van de andere factoren die het welzijn bepalen.

In zijn rapporten over de menselijke ontwikkeling (Human Development Reports) heeft het UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de VN) een aantal indicatoren voor gezondheid, onderwijs, voeding en andere basisnaden of voorwaarden geformuleerd om van een fatsoenlijk leven te kunnen spreken, naast het inkomen per hoofd van de bevolking. Amartya Sen reikte de grondgedachte aan om die ontwikkelingsindicatoren te beschouwen als componenten van het begrip welzijn, wat voor hem het volgende betekent: het vermogen van een persoon om een leven te leiden dat hij of zij waardevol vindt, een leven dat wordt gelijkgesteld met "het zijn en doen". De tweede component van extreme armoede is dan de menselijke ontwikkelingsarmoede, i.e. de indicatoren die de armoede aan mogelijkheden aangeven.

De definitie van armoede als een "beperking van mogelijkheden" heeft vele dimensies en houdt verband met de vrijheden die elk individu met welzijn associeert. In die zin worden gegevens over levensverwachting of kindersterfte bijvoorbeeld omschreven als indicatoren die aangeven in welke mate iemand de vrijheid heeft om een gezond leven te leiden. Die vrijheden spelen zowel een constituerende als een instrumentele rol. Een voorbeeld: de vrijheid om een gezond leven te kunnen leiden, is een constituerend element van iemands welzijn. Maar het is ook instrumenteel omdat de persoon daardoor van andere vrijheden kan genieten, zoals de vrijheid van werk of bewegingsvrijheid. Armoede wordt dan gedefinieerd als het gebrek aan mogelijkheden; extreme armoede kan in dat geval worden beschouwd als een extreem gebrek aan mogelijkheden.

De derde component van armoede is sociale uitsluiting, een heel andere factor dan de twee andere componenten, maar daarom niet minder essentieel in de notie van gebrek aan welzijn. Deze component heeft namelijk invloed op de verschillende menselijke ontwikkelingsindicatoren en vaak ook op het inkomen zelf, net zoals inkomen en ontwikkeling sociale uitsluiting kunnen beïnvloeden.

Dit concept van sociale uitsluiting, zoals beschreven in de Franse economische en sociale literatuur, is een ontwrichting van de sociale banden die een harmonieuze en geordende ontwikkeling van de samenleving mogelijk maken. De Europese Stichting voor de Verbetering van de Leef- en Arbeidsomstandigheden definieerde het in 1995 als “het proces waarbij individuen of groepen volledig of gedeeltelijk worden uitgesloten om volwaardig deel te nemen aan de samenleving waarin ze leven”. Eigenlijk moet sociale uitsluiting beschouwd worden als het tegenovergestelde van sociale integratie, waarbij armen, werklozen, etnische minderheden en kwetsbare groepen “buitenstaanders” in de sociale hiërarchie blijven. De focus op analyse om problemen te identificeren of oplossingen voor te stellen is “relationeel”; er wordt met andere woorden nagegaan hoe de verschillende groepen individuen zich tegenover elkaar verhouden en hoe sociale mechanismen, instellingen en agenten op elkaar inwerken en zo sociale uitsluiting bevorderen. Dit relationisme biedt de grootste toegevoegde waarde. Terwijl inkomens- en ontwikkelingsarmoede zich op het individu richten, richt sociale uitsluiting zich op sociale relaties.

De concepten overlappen elkaar en zijn van elkaar afhankelijk omdat zowel een gebrek aan inkomen als een gebrek aan menselijke ontwikkeling natuurlijk in een sociale context bestaan. Toch benaderen we ze als aparte analysesferen met hun respectievelijke eigenschappen en domeinen om tot efficiëntere methoden te komen waarmee we de problemen kunnen oplossen

_ HET BELANG VAN VERSCHILLENDE DIMENSIES

Aldus werd in het eerste rapport een werkdefinitie van armoede ontwikkeld - namelijk een samenstelling van inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting, en van extreme armoede als de extreme vorm van deze verschillende aspecten van armoede.

Er is al veel gedebatteerd over het belang van elk van deze drie bestanddelen van extreme armoede. In het verleden gingen alternatieve stemmen op om armoede gewoon als een gebrek aan “basismogelijkheden” en extreme armoede als een ernstig gebrek aan “basismogelijkheden” te omschrijven. De definitie die ik in mijn rapporten voorstel, spreekt deze alternatieve definities in se niet tegen. De meest omvattende definitie in vroegere relevante literatuur over extreme armoede was gebaseerd op het concept van “gebrek aan basiszekerheid” van priester Joseph Wresinski, dat de Franse benadering van sociale uitsluiting als gebrek aan participatie en een breuk in de sociale banden, koppelt aan andere economische en sociale factoren die voorkomen dat iemand van vrijheden en mensenrechten kan genieten. Die notie werd uitgewerkt door de eerste Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, Leandro Despouy, die stelde dat “het gebrek aan basiszekerheid de afwezigheid inhoudt van een of meerdere factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om basisverantwoordelijkheden op te nemen en om van grondrechten te kunnen genieten...”.² De factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om hun basisverantwoordelijkheden op te nemen, hebben direct betrekking op de toegang tot

2 Rapport van Leandro Despouy als Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, E/CN.4/Sub.2/1996/13, te raadplegen op www.unhchr.org.

inkomen en menselijke ontwikkeling. Maar ze houden ook verband met kenmerken van sociale uitsluiting omdat die basisverantwoordelijkheden een sociale rol impliceren waarbij men rechten kan uitoefenen die door de maatschappij worden erkend. Er zou geen enkel aspect verloren gaan als deze definitie in een nieuwe vorm zou worden gegoten die is samengesteld uit inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting. Integendeel, het zou gemakkelijker zijn om indicatoren te ontwikkelen voor “het gebrek aan basiszekerheid” om zo extreme armoede te definiëren.

In dezelfde zin kan ook kansarmoede, dat intussen algemeen wordt aanvaard in de menselijke ontwikkelingsliteratuur, worden beschouwd als een gecombineerd gebrek aan inkomen, menselijke ontwikkeling en sociale uitsluiting. Amartya Sen's definitie van kans “als de vrijheid om het leven te leiden waarvoor je goede redenen hebt om ervoor te kiezen” heeft trouwens duidelijk verschillende dimensies. Ze combineert inkomen en menselijke ontwikkeling als kanscomponenten, als constituerende en instrumentele variabelen.

Het staat daarmee vast dat de werkdefinitie uit mijn rapport omvattend is en toegankelijkheid en basiszekerheid combineert. Bovendien biedt het ook een meerwaarde om armoede op deze manier te benaderen. Ten eerste creëer je de mogelijkheid om uit de bestaande gegevens indicatoren te halen voor deze vormen van armoede. Er is grote vooruitgang geboekt in de methodologie voor de ontwikkeling van deze indicatoren, die niet alleen de resultaten maar ook de procesaspecten van activiteiten beschrijft, en niet alleen de beschikbaarheid van goederen en diensten, maar ook de toegankelijkheid ervan.

Het tweede voordeel van deze benadering is dat ze ook de sociale consensus in politieke zin in een land kan vergroten zodat de staat en de andere sociale actoren hun verantwoordelijkheid nemen en voor beleidsopties kiezen die de armoede kunnen uitroeien. Hoe wenselijk het ook is dat de maatschappij voor alle armen in een land zorgt, het is toch verstandig om stap voor stap te werk te gaan, om te beginnen met de identificatie van een groep die extreem arm is, i.e. die lijdt onder een extreme vorm van inkomens- en ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting en om het gepaste beleid te ontwikkelen die deze vorm kan uitroeien en een institutioneel mechanisme in gang zet dat dit beleid ook kan doorvoeren.

Tot slot kunnen we ook aantonen dat deze definitie het best geschikt is om te worden beschouwd als de ontkenning van de schending van mensenrechten en zo een oproep inhoudt aan alle agenten in een nationale samenleving en de internationale gemeenschap om in te grijpen en alle vormen van extreme armoede grondig uit te roeien. Met deze definitie is extreme armoede een uitgesproken toegevoegde waarde in de notie van armoede zoals besproken in de literatuur. Extreme armoede is niet alleen een kwestie van de ernst en de intensiteit van de armoede; het heeft ook te maken met de enorme kwetsbaarheid en de vele ontberingen waar arme mensen onder te lijden hebben. Het is een notie die de beleidsimplicaties groter maakt omdat die niet volledig worden gevat in de gebruikelijke, eenzijdige benadering van het begrip armoede.

_ EXTREME ARMOEDE EN MENSENRECHTEN

In al mijn rapporten benadruk ik het grote belang van de plaats die elementaire mensenrechten in de ogen van alle mensen innemen. Mensenrechten worden meestal gezien als heel waardevolle doelstellingen waar elk individu recht op heeft als mens. Vertegenwoordigers van de maatschappij – individuen, instellingen, bedrijven en regeringen – die de staat vertegenwoordigen, hebben allemaal de plicht om ervoor te zorgen dat individuen die rechten ook kunnen uitoefenen.

Dit heeft twee implicaties. Enerzijds wordt in het eerste rapport vastgesteld dat als armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, dit tot publieke actie kan leiden, wat op zich in belangrijke mate kan bijdragen tot gepaste beleidsopties, vooral dan voor regeringen in democratische samenlevingen. Tegelijk wordt in het tweede rapport benadrukt dat de “verplichtingen” in principe tot “mensenrechten” leiden, waarbij het gebrek hieraan wordt erkend als een vorm van armoede, wat de aard van het discours over economische ontwikkeling verandert, waardoor het uitroeien van de armoede een belangrijk doel wordt. Bovendien zijn verplichtingen aangaande mensenrechten bindend en moeten er mechanismen bestaan om die verplichtingen op te leggen. Een bindende verplichting betekent dat de bevoegde vertegenwoordigers moeten kunnen aantonen dat ze er alles aan hebben gedaan om die rechten te garanderen door individueel en samen met anderen een beleid en programma’s aan te nemen, die het meeste kans bieden om het gewenste resultaat te bereiken.

In het eerste rapport wordt dan ook gesteld dat als het uitroeien van extreme armoede kan worden gekoppeld aan het waarborgen van de mensenrechten, dit de internationale gemeenschap veel meer zou aanzetten om inspanningen in die richting te leveren

Er wordt echter flink gedebatteerd over de vraag of extreme armoede op zich kan worden beschouwd als een inbreuk op de mensenrechten of dat het een toestand is die wordt veroorzaakt door inbreuken op de mensenrechten. Deze twee stellingen verschillen niet alleen in de aard van de eigenschappen die extreme armoede bepalen, maar ook in de daarmee gepaard gaande beleidsverplichtingen en –implicaties.

De eerste stelling zegt dat het uitroeien van armoede op zich als een mensenrecht dient te worden beschouwd. In die zin kan het (blijven) bestaan van extreme armoede an sich worden omschreven als een schending van de mensenrechten. In die context zijn mensenrechten medebepalend voor het welzijn. Het uitroeien van extreme armoede wordt dan een verplichting voor de betrokken staten én de internationale gemeenschap, die er alles aan moeten doen om deze toestand d.m.v. hun beleid meteen aan te pakken. De discussie zou zich dan concentreren op welke beleidskeuzes een maximale impact hebben op het uitroeien van de armoede. Als die beleidskeuzes dan niet worden gemaakt, moet worden nagegaan welke vertegenwoordigers verantwoordelijk en aansprakelijk zijn en welke stappen kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat die vertegenwoordigers het feit dat ze niet “tot het uiterste zijn gegaan”, moeten compenseren.

De tweede stelling benadert de mensenrechten vanuit een instrumenteel perspectief om de juiste

welzijnsomstandigheden voor de rechthebbenden te creëren en zo tot een uitroeiing van extreme armoede te komen. Als de verplichting om armoede uit te roeien wordt afgeleid uit de instrumentele rol van mensenrechten, dan kunnen, zelfs indien ze worden verwezenlijkt, nog andere factoren of instrumentele variabelen de uitroeiing van de armoede verhinderen. De verplichtingen van overheden en de internationale gemeenschap leiden dan niet noodzakelijk tot beleidskeuzes om ook die andere instrumentele variabelen aan te pakken. De plicht of verplichting blijft dan beperkt tot het realiseren van gevestigde mensenrechten, wat niet noodzakelijkerwijs betekent dat de extreme armoede op zich volledig wordt uitgeroeid.

Het is duidelijk dat de eerste optie de voorkeur verdient als we de extreme armoede willen uitroeien, maar vaak is het heel moeilijk om aan te tonen dat extreme armoede inderdaad een schending van de mensenrechten inhoudt. De concepten “extreme armoede” en “ontkenning of schending van mensenrechten” worden maar gelijkgeschakeld als een schending van de mensenrechten ernstig genoeg is om tot extreme armoede te leiden en als die extreme armoede ook een schending van de mensenrechten inhoudt. Het verband wordt misschien niet gelegd wanneer ergens extreme armoede heerst zonder dat er sprake is van een schending van specifieke mensenrechten of wanneer de mensenrechten worden geschonden in een land dat minder arm is. De situatie wordt nog complexer als het om verschillende mensenrechten gaat, waarbij een aantal rechten wel worden gerespecteerd en een aantal niet.

Mensen kunnen van een elementaire veiligheid genieten zonder dat ze daarom ook al hun mensenrechten kunnen doen gelden. Als gevolg daarvan is het misschien niet mogelijk om binnen het huidige systeem van erkende mensenrechten het gebrek aan elementaire veiligheid of extreme armoede gelijk te stellen met een gebrek aan mensenrechten, zoals de mensenrechtengemeenschap eist, tenzij elementaire veiligheid op zich per definitie wordt erkend als een mensenrecht. Het is daarom misschien beter om het verband tussen extreme armoede en mensenrechten vanuit de tweede stelling te benaderen en verder te gaan op basis van de verplichting om erkende mensenrechten te garanderen en ook extreme armoede uit te roeien.

DE ROL VAN REGERINGEN EN OVERHEDEN

Het is niet gemakkelijk om tot een consensus te komen over armoede als een schending van de mensenrechten, maar verschillende acties of maatregelen die met mensenrechten te maken hebben, kunnen wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot een uitroeiing van de armoede leiden. Zo valt bijvoorbeeld gemakkelijk aan te tonen dat het recht op een redelijk levensstandaard (huisvesting, voeding, sociale zekerheid of werk) een directe invloed heeft op de inkomensarmoede. Verschillende andere economische, sociale en culturele rechten kunnen de indicatoren van menselijke ontwikkeling direct verbeteren. Burgerrechten en politieke rechten gecombineerd met economische, sociale en culturele rechten kunnen heel doeltreffend blijken te zijn om sociale uitsluiting op te heffen.

Zoals we al hebben aangetoond is de staat, de overheid, de belangrijkste verantwoordelijke in een aanpak waarbij mensenrechten centraal staan, als het erop aankomt programma's te ontwikkelen en “andere actoren aan te zetten om te doen wat nodig is om die programma's uit te voeren. Dit kan

door middel van aanmoedigende en ontmoedigende maatregelen, wetten en procedures en door instellingen aan te passen. Zij zijn ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van deze programma's." Om de rol en de plichten van de staat volledig te begrijpen ben ik in het tweede rapport uitgegaan van de kantiaanse concepten van perfecte en imperfecte verplichtingen. In die zin hebben staten als betrokken partij de perfecte verplichting om de rechten te garanderen die armoede kunnen opheffen. Zij kunnen programma's opstellen, middelen anders inzetten vanuit alternatieve beleidsopties. Staten kunnen zich echter ook beroepen op de imperfecte verplichtingen van andere actoren in de maatschappij die verplicht zijn om te helpen en iets te doen om die rechten samen met de staat te garanderen. Zo kunnen staten belastingen en kosten aanrekenen of regels opleggen die het gedrag van individuen aan banden leggen, maar ook de werking van multinationals binnen de staatsgrenzen inperken. Zij kunnen ook rechtstreeks diensten aanbieden die bijdragen tot het verwezenlijken van die rechten. Bovendien kunnen staten onderhandelingen aanknopen met de internationale gemeenschap, andere staten, donoren en schuldeisers, alsook met de internationale instellingen die toezicht houden op financiën en handel om te helpen bij de toepassing van hun programma's.

In mijn eerste rapport heb ik opgemerkt dat een staat aan drie voorwaarden moet voldoen om een mensenrechtenbeleid te kunnen voeren dat ook echt op rechten is gebaseerd. Ten eerste (zouden) moeten alle staten die de internationale mensenrechtenverdragen hebben goedgekeurd, die ook in hun eigen wetsysteem (moeten) opnemen.

Ten tweede: omdat er vaak behoorlijk wat tijd zit tussen het bepalen van een beleid en de toepassing en de resultaten ervan, is het belangrijk dat alle staten een eigen nationale mensenrechtencommissie oprichten die gepaste oplossingen kan vastleggen, evalueren en aanbevelen wanneer de mensenrechten van individuen en groepen worden geschonden en die individuen en groepen actie willen ondernemen.

Ten derde moeten ook maatregelen worden getroffen om een ontwikkelingsprogramma tot stand te brengen dat de instelling van de mensenrechten vergemakkelijkt.

In het eerste rapport heb ik gesteld dat één programma universeel toepasbaar is. Het is met andere woorden relevant voor zowel de industrielanden als de ontwikkelingslanden en het kan een significante impact hebben op de armoede, in die zin dat het de inkomens- en ontwikkelingsarmoede alsook de sociale uitsluiting kan verminderen. Dat ene programma is het genereren van werk. Een goed voorbeeld hiervan is de NREGA-wet (National Rural Employment Guarantee Act) in India. Werk genereert inkomsten, wat een directe invloed heeft op de inkomensarmoede, maar ook toegang biedt tot andere ontwikkelingsdiensten zoals onderwijs, gezondheid, huisvesting enz. In die zin helpt werk om zowel de inkomens- als de ontwikkelingsarmoede aan te pakken. Dat bevordert dan weer de arbeidsproductiviteit, wat bijdraagt tot duurzame werkgelegenheid – een belangrijke manier om sociale uitsluiting te overwinnen. In de meeste ontwikkelingslanden is open en verborgen werkloosheid een bron van extreme armoede in al zijn vormen. Als er één manier is om extreme armoede doeltreffend aan te pakken, dan zijn het wel programma's ter bevordering van duurzame tewerkstelling, vooral dan voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.

_ HET BELANG VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING

De staat is de belangrijkste instantie als het op mensenrechten aankomt, maar in onze geglobaliseerde wereld kan natuurlijk geen enkele staat nog op zichzelf functioneren. Het belang van internationale samenwerking en de rol van de internationale gemeenschap in de rechtstreekse en onrechtstreekse strijd tegen de armoede liggen voor de hand.

Er zijn drie hoofdbronnen in de internationale wetgeving over mensenrechten en aanverwante verbintenissen. Allereerst zijn er de internationale verdragen. Die hebben hun eigen methoden om verbintenissen en verplichtingen te controleren. Vervolgens zijn er de algemene wettelijke principes die door een maatschappij worden aanvaard als de basiswaarden die die maatschappij bij elkaar houden. Daarom worden verplichtingen die uit die principes voortvloeien, beschouwd als bindend voor alle leden van die maatschappij, zelfs al zijn er geen internationale verdragen of wetten die deze verplichtingen expliciet erkennen of voorschrijven. De derde bron is wat we het internationale gewoonrecht noemen. Dit zijn juridische normen die breed worden aanvaard als wettelijk bindend, maar dan vooral in praktische zin en via engagementen die regeringen aangaan. Deze normen zijn bindend voor die regeringen en krijgen kracht van internationale wet, ook al zijn ze niet in verdragen vastgelegd.

De meeste mensenrechten worden erkend in internationale wetten aangaande de mensenrechten via het ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) en het ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights) en worden “wettelijk” erkend in de internationale wetten aangaande mensenrechten of in nationale wetgeving. Als aan die rechten, zoals het recht op voedsel, gezondheid, onderwijs en een aanvaardbare levensstandaard, wordt voldaan, is het moeilijk voor te stellen dat de betreffende maatschappij nog altijd armoedige leefomstandigheden kent. Bovendien “monden internationale verplichtingen om mensenrechten in te stellen, uit in een internationale samenwerking waartoe alle landen van de wereld zich hebben verplicht overeenkomstig artikel 55 en 56 van het Handvest van de Verenigde Naties en verplichtingen bepaald in verschillende internationale verdragen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens onderstreept eveneens het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten te vestigen (art. 22 en 28).

Het ICESCR erkent het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten tot stand te brengen en stelt dat rijkere landen individueel en samen vooral economische en technische hulp en bijstand aan armere landen moeten bieden, die beperkt zijn in hun mogelijkheden om de rechten zoals bepaald in het convenant te vestigen. Artikel 11 (1) van het convenant stelt dat landen de gepaste stappen moeten zetten om het recht op een aanvaardbare levensstandaard te waarborgen en erkent daarbij het grote belang van internationale samenwerking op basis van vrij overleg. Artikel 11 (2) stelt dat staten ook individueel en via internationale samenwerking relevante actie moeten ondernemen om het recht op voeding te garanderen.

De Verklaring over het Recht op Ontwikkeling van 1986 onderstreept het belang van internationale samenwerking (art. 3 (3)) als een plicht van elk land apart en van elk land als lid van de inter-

nationale gemeenschap. De Verklaring van Wenen van 1993 neemt de begrippen internationale solidariteit en samenwerking over.

De ratificatie van internationale instrumenten voor de mensenrechten impliceert dat alle betrokken staten, alsook de internationale instellingen en andere betrokken agentschappen, verplicht zijn om de mensenrechten te beschermen, te bevorderen en te vestigen.

En dus wordt in het tweede rapport ook gesteld dat als een mensenrechtenprogramma rechtstreeks gericht is op het uitroeien van armoede, op een technisch haalbare manier kan worden ontwikkeld en zowel de verantwoordelijkheden van de partijen als de aard van hun verplichtingen overeenkomstig de internationale instrumenten omschrijft, dit dan in overeenstemming met de relevante verplichtingen kan worden geïmplementeerd.

We merken wel op dat de politieke wil vaak ontbreekt om een beleid uit te stippelen of om “verplichtingen” te aanvaarden die voortvloeien uit de wettelijke erkenning van relevante mensenrechten, hoewel de internationale convenanten daaromtrent bijna universeel zijn aanvaard. Het is dus zelden het geval dat programma’s niet worden uitgevoerd omdat ze niet haalbaar zouden zijn. Om te beginnen zijn de bestaande internationale convenanten niet gekoppeld aan adequate mechanismen om de betreffende verplichtingen op te leggen. Ze zijn niet “justiciabel”. Bovendien hebben de bevoegde organen niet de mogelijkheid om deze verplichtingen op te leggen aan landen die niet willen voldoen aan de voorwaarden van de verdragen. Weinig landen, ook al hebben de meeste de convenanten geratificeerd, hebben ze in hun nationale wetgeving opgenomen of hebben stappen gezet om ze door middel van alternatieve mechanismen van checks and balances op te leggen. Bovendien hebben enkele van de grootste donorlanden deze convenanten niet volledig geratificeerd. Als ze ze toch volledig hebben geratificeerd, aanvaarden ze de bijbehorende verplichtingen niet. Zo weigeren de Verenigde Staten om economische, sociale en culturele rechten als wettelijk geldende rechten aan te nemen. En ten derde ontbreekt in vele landen de politieke wil om de verplichtingen te erkennen en uit te voeren die uit de betreffende internationale wetten voortvloeien.

Controle en aansprakelijkheid zijn vaak de zwakste schakels in de toepassing van de meeste plannen om armoede te bestrijden. Daarom zou elk betrokken land “een onafhankelijke controleinstantie moeten oprichten met drie erkende nationale en drie erkende internationale experts die volledig onafhankelijk kunnen optreden en die in overleg met de nationale overheid door de internationale financiële instellingen worden aangewezen”. Dit zou een grote impact hebben op de aansprakelijkheid en de transparantie, wat tot concrete verbeteringen zou leiden en een afschrikkend effect zou hebben. Een dergelijke instantie zou perfect stroken met de principes van de verplichtingen in verband met de mensenrechten.

Voor een succesvolle toepassing is het bovendien van cruciaal belang dat de leefwereld van de mensen die als extreem arm worden beschouwd, naar behoren wordt gedefinieerd en dat de grondrechten, die fundamenteel zijn voor de mensenrechten, bij sociale consensus worden vastgelegd.

_ VERENIGING OF DOORSNEDE

In mijn tweede rapport heb ik geprobeerd om de definitie van extreme armoede verder uit te werken. Volgens de voorgestelde definitie is de volledige armenpopulatie in een land het geheel of de vereniging van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Extreme armoede is in deze zin dat deel van elk van deze categorieën, die door ernstig gebrek hieraan worden getroffen.

Omdat dit aantal in heel wat ontwikkelingslanden hoog kan oplopen, is er nog een andere benadering mogelijk. De maatschappij kan een aantal criteria toepassen waardoor het aantal extreem armen lager uitvalt. Voor deze kleinere groep kan men dan met beperkte uitgaven en inzet van middelen zorgen. Extreme armoede kan dus ook gezien worden als een doorsnede van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Dit betekent dat een persoon die het slachtoffer van extreme armoede is, het slachtoffer is van een combinatie van de drie armoede-categorieën. Personen die extreem arm zijn, vertegenwoordigen slechts een klein deel van het totaal aantal personen dat het slachtoffer is van alle vormen van armoede. De ernst van het armoedeniveau is voor elk lid van de samenleving duidelijk, wat hen ertoe moet aanzetten om actie te ondernemen om aan deze omstandigheden definitief een einde te maken.

Deze doorsnedebenadering van extreme armoede biedt een aantal voordelen. Het aantal personen dat er in een land door getroffen wordt, wordt tot een beheersbaar niveau teruggebracht, maar de ernst van een bepaalde vorm van armoede wordt wel duidelijk aangetoond. Een ander argument vertrekt van het Rawlsiaanse idee van rechtvaardigheid, waarbij de klemtoon ligt op de meest kwetsbare delen van de samenleving. Men zou een beroep moeten kunnen doen op het rechtvaardigheidsgevoel van de mensen en hen ervan moeten kunnen overtuigen om de verplichtingen na te komen die samenhangen met het uitroeien van extreme armoede, die een klein deel van de bevolking heel kwetsbaar maakt en hen alle vrijheden of de vrijheid ontnemt om actie te ondernemen.

Als de populatie die onder deze omstandigheden te lijden heeft, tot een kleiner deel van het totaal kan worden beperkt, dan kunnen de kosten ook sterk worden gedrukt, zoals in het tweede rapport wordt vermeld. Alle recente studies over de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling of over de armoedebestrijdingstrategieën van de Wereldbank en het IMF lijken erop te wijzen dat de effectieve kosten om extreme armoede uit te roeien, vrij beperkt zijn.

Wat de notie extreme armoede betreft, is het belangrijk om te vermelden dat hoewel beleidsplannen om menselijke ontwikkeling te bevorderen en sociale uitsluiting tegen te gaan sterk verschillen van beleidsplannen om economische groei te bevorderen, deze niet per se onverenigbaar zijn. Een stijging van het inkomen is heel belangrijk om verschillende aspecten van de menselijke ontwikkeling te bevorderen; onrechtvaardige groei beïnvloedt de armoede-indicatoren negatief. Een economisch ontwikkelingsproces dat van de armoedebestrijding een hoofddoelstelling maakt,

moet duidelijk uitgaan van een ontwikkelingsbeleid dat meer is dan een beleid om de economische groei te versnellen; het moet ook beleidsplannen voor inkomensherverdeling en voor de herstructurering van de productie omvatten.

Het tweede rapport besteedt ook opnieuw aandacht aan het idee om armoede door middel van mensenrechten uit te roeien. Het eerste rapport toonde aan dat het aanvaarden van een sociaal systeem als mensenrecht, veronderstelt dat alle actoren binnen de samenleving het verwezenlijken van deze doelstelling als een 'bindende' verplichting beschouwen. Niet alle sociale doelstellingen of vrijheden kunnen echter als mensenrechten worden beschouwd. Sen zegt hierover: 'Rechten brengen eisen met zich mee, eisen voor diegenen die een verschil kunnen maken' en 'Vrijheden zijn in se eigenschappen die de situatie van mensen beschrijven³.' De maatschappij moet bepaalde vrijheden erkennen waarvan haar leden als fundamentele norm of waarde kunnen genieten, die hen opneemt in de samenleving en waarop ze aanspraak kunnen maken. Om te bepalen of rechten mensenrechten zijn, kan men gebruik maken van de begrippen 'legitimiteitstest' en 'coherentietest' die Sen hanteert. Een doelstelling is legitiem als ze belangrijk genoeg is om de grondwettelijke norm te vormen voor een samenleving als te bereiken ideaal. De doelstelling moet ook 'coherent' zijn; zowel de plichten of taken die moeten worden uitgevoerd, als de actoren die ze moeten uitvoeren, moeten allebei precies omschreven kunnen worden.

De kenmerken van de vrijheden die als mensenrechten moeten worden beschouwd, zijn universeel - zoals ook in het tweede rapport wordt vermeld; iedereen moet er zonder onderscheid in gelijke mate van kunnen genieten; ze moeten aan de legitimiteits- en coherentietest voldoen; en ze moeten volgens 'gepaste' procedures worden afgedwongen via een aanvaard 'normstellend' proces.

Deze omschrijving van verplichtingen waaraan mensenrechten moeten voldoen, maakt dat ze belangrijker zijn dan andere verplichtingen m.b.t. andere sociale beleidsplannen. Mensenrechten hebben voorrang op alle andere beleidsacties, wat impliceert dat de overheid zich niet mag laten verleiden tot het sluiten van compromissen met verschillende belangengroepen die daar voordeel bij hebben. Als de staat mensenrechten erkent, moet ze absoluut voorrang geven aan het bestrijden van armoede en moet ze armoede beschouwen als een schending van deze rechten. Het aanvaarden van armoedebestrijding als mensenrechtendoelstelling vormt de basis voor het herschikken van de prioriteiten, om voorgoed een einde te maken aan compromissen tussen belangengroepen.

Gebrek aan financiële middelen mag ook niet ingeroepen worden als reden om geen specifiek beleid te voeren om extreme armoede uit te roeien. De invoering van mensenrechten gebeurt geleidelijk zodat niets het niet invoeren ervan kan rechtvaardigen. In het tweede rapport wordt wel op een variabele gewezen, namelijk de snelheid waarmee op het vlak van mensenrechten vooruitgang wordt geboekt. Die hangt immers af van de snelheid waarmee sociale, wetgevende en economische instellingen te werk gaan en van hoeveel middelen er beschikbaar zijn.

3 Sen, A. 2004. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy and Public Affairs* 32(4).

_ DISCUSSIEPUNTEN

De notie extreme armoede zoals ik ze heb ontwikkeld, blijft echter aanleiding geven tot debat en discussie, zoals onlangs tijdens een bespreking op een seminar over extreme armoede in Genève. Het ging onder meer over de relevantie van sociale uitsluiting, het ontbreken van juridische oplossingen en concrete praktische richtlijnen en over extreme armoede als schending van mensenrechten. In mijn derde rapport probeer ik hiervoor een aantal oplossingen aan te reiken.

Een heel belangrijke vaststelling is dat nagenoeg op alle internationale fora, zoals de Wereldtop over sociale ontwikkeling in Kopenhagen, en in de Millenniumverklaring de internationale gemeenschap bevestigt dat armoede niet louter een economisch fenomeen is, maar dook sociale, culturele en politieke implicaties heeft.

Sommigen beweren dat extreme armoede eenvoudigweg als het ontbreken van een aantal basismogelijkheden moet worden beschouwd. In mijn derde rapport onderstreep ik echter dat als extreme armoede gewoonweg op het ontbreken van basismogelijkheden zou berusten, armoede als gevolg van een laag inkomen geen aparte rol zou spelen. Armoede zou dan worden beschouwd als een gebrek aan fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid om geen honger te lijden, om van vermijdbare ziektes en vroegtijdige sterfte en van de vloek van onwetendheid en analfabetisme gespaard te blijven.

Het derde rapport, dat de theorie van deze benadering uitlegt om een beter inzicht te krijgen in de praktische aspecten, laat er geen twijfel over bestaan dat de benadering van Sen een ruime kijk biedt om de welzijnstoestand van arme mensen en armoede te onderzoeken. Sens notie van 'capability' (mogelijkheden) als vrijheid benadert het mensenrechtenstandpunt dat bepaalde vrijheden betitelt als sociaal aanvaarde mensenrechten. In die zin is de bewering dat armoede overeenkomt met het ontbreken van basismogelijkheden, perfect gerechtvaardigd; zonder al te veel omwegen wordt hier de link gelegd met bepaalde basisrechten die nog niet als mensenrechten worden erkend, zoals het recht op voedsel, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs en het recht op een behoorlijke levensstandaard. Deze benadering sluit perfect aan bij die van de 'Independent Expert on Extreme Poverty'.

Het probeert ook een antwoord te geven op de meningsverschillen over het al dan niet opnemen van de notie sociale uitsluiting. Het benadrukt nogmaals de duidelijke meerwaarde die ontstaat door sociale uitsluiting op te nemen omdat er niet alleen een duidelijk verschil is met inkomensarmoede en ontwikkelingsarmoede, maar het concept ook de aandacht vestigt op het belang van maatschappelijke relaties in deze context. Het derde rapport wijst er wel op dat het niet evident is om sociale uitsluiting te meten omdat er op specifieke tekortkomingen en sociale relaties moet worden gefocust, die allebei wellicht context- en tijdsgevoelig zijn. Het feit dat sociale uitsluiting moeilijk meetbaar is, mag er echter niet toe leiden dat ze niet in aanmerking komt voor de notie armoede in al haar facetten.

Verschillende landen in de Europese Unie, vooral België en het Verenigd Koninkrijk, hebben al herhaaldelijk geprobeerd om sociale uitsluiting te berekenen en om een verband aan te tonen tussen sociale uitsluiting en andere aspecten van armoede die leiden tot het ontzeggen van basisvrijheden of zekerheid aan mensen. In heel wat ontwikkelingslanden worden voortdurend statistieken opgesteld en onderzocht over het aantal mensen dat te kampen heeft met sociale uitsluiting en over de situatie van de slachtoffers van sociale uitsluiting. In India is een groot debat aan de gang over de levensomstandigheden van mensen die het slachtoffer van sociale uitsluiting zijn. Meestal behoren die tot de lagere kasten en stammen. Er wordt gediscussieerd over de vraag of al deze mensen steun van de regering moeten krijgen of alleen de personen die een laag inkomen hebben en geen deel uitmaken van “de roomlaag”.

Het derde rapport maakt ook duidelijk dat armoede en extreme armoede opeenvolgende gradaties (‘continuüm of scale’) zijn en dat het beleid om extreme armoede te bestrijden in grote lijnen gelijk loopt met het beleid om ‘gewone’ armoede uit te roeien. Dit houdt natuurlijk verband met de empirische uitoefening van armoedebeleid, dat rekening moet houden met de context. Vaak kunnen de omstandigheden waarin extreme armoede zich voordoet, doelmatiger worden aangepakt met een beperkt aantal beleidsinstrumenten dan met het hele scala voor armoedebestrijding.

Ook over de doorsnede benadering was er discussie omdat deze benadering alleen rekening houdt met mensen die door de drie facetten van armoede worden getroffen. Deze benadering levert een veel kleiner aantal arme personen op dan als je de drie armoedesets verenigt en zou de armenpopulatie wel eens te sterk kunnen verkleinen. Omdat de verenigingsbenadering van een bredere basis uitgaat, zou die het bijkomende voordeel kunnen hebben dat meer belangengroepen hun krachten gaan bundelen.

Dit punt was echter omstreden: het zou niet haalbaar zijn en indruisen tegen gevestigde politieke en andere belangen, die hervormingen zouden tegenhouden om hun eigen agenda door te drukken. De onafhankelijke expert citeert Philip Harvey, die in de Verenigde Staten een opvallend voorbeeld ziet van het probleem van het maken van sociale keuzes. Er is een “conflict tussen de voorkeur van de meerderheid in beleidsplannen die werkloosheid gebruiken om inflatie aan te pakken en de verplichting van de regering om het recht op werk te garanderen”. Dit toont duidelijk aan dat een beleid dat gericht is op maximale efficiëntie in een markteconomie kan botsen met de bescherming van de mensenrechten.

De benadering van de onafhankelijke expert garandeert in geen geval dat er geen onenigheid tussen sociale groepen zal zijn over de relevante factoren van extreme armoede. De meeste experts zijn het er wel over eens dat het beperken van de armenpopulatie tot de personen die door extreme armoede zijn getroffen, op meer politieke aanvaarding zou kunnen rekenen.

Er bestaat ook discussie over de meerwaarde van een mensenrechtenbenadering om extreme armoede uit te roeien. Gelet op het utilitaire argument van de meerwaarde van de mensenrechtenbenadering, meldt het derde rapport dat het erkennen van extreme armoede als een schending van de mensenrechten de weerstand van rijken zou breken die zich verzetten tegen het

inzetten van middelen en het ondernemen van acties om armoede te bestrijden. Dit zou (a) de kosten verhogen voor de rijken en machtigen die zich tegen deze aanpak verzetten, waardoor de verzameling mogelijkheden verandert; (b) de rijken aanzetten om armoede verder terug te dringen of ervoor te zorgen dat armoede minder frequent voorkomt, waardoor de voorkeur van de rijken verandert.

Een benadering vanuit de mensenrechten om extreme armoede uit te roeien zou bovendien niet alleen de uitvoering van de al erkende mensenrechteninstrumenten omvatten, maar ook andere oorzaken en variabelen die tot het ontstaan van extreme armoede leiden. In dit scenario zou armoedebestrijding niet langer een vorm van liefdadigheid zijn, maar een verplichting die via het rechtssysteem en de rechtbanken kan worden opgelegd. De regering wordt zo rechtsaansprakelijk voor haar optreden, wat betekent dat de schending van dit recht mogelijke kosten voor de regering met zich meebrengt omdat ze hiervoor voor het gerecht kan worden gedaagd. Voor extreme armoede betekent dit dat de bijbehorende plichten afdwingbaar zijn en dat verantwoordelijke partijen moeilijker hun verplichtingen kunnen ontlopen of hiertoe minder snel geneigd zullen zijn.

In het derde rapport wordt ook nog vermeld dat de overheden in verschillende landen een beleid kunnen goedkeuren om interne conflicten op te lossen of om extreme armoede te verminderen, zoals het Internationale Verdrag eist, ook al hebben ze dit niet getekend. Ze zien misschien ook het voordeel in om niet het enige land te zijn dat het Verdrag nog niet heeft getekend, want de druk kan voor heel wat landen een argument zijn om het Verdrag te tekenen. Het belang van een verdrag dat landen moeten tekenen en toepassen, wordt groter naarmate de druk van andere landen toeneemt en het toezicht strenger wordt, net als de mogelijkheid voor de ondertekenaars om andere landen met de vinger te wijzen.

Een andere meerwaarde zit in de toezicht- en handhavingsmechanismen. Een netwerk van mensenrechtenorganisaties brengt in kaart wie verantwoordelijk is voor welke bindende verplichting. Dit betekent dat men bij het niet nakomen van een verplichting een 'overtreder' kan aanduiden. De notie 'overtreder' krijgt vooral betekenis als ze aan de notie directe verplichtingen wordt gekoppeld. Wanneer die niet worden vervuld, kunnen de verantwoordelijken als 'overtreders' worden beschouwd, zelfs als de uitvoering van deze verplichtingen op zich het armoedeprobleem niet helemaal oplost. Elke van deze verplichtingen biedt uitzicht op een resultaat omdat het nooit helemaal vaststaat of een beleidsplan het verhoopde resultaat oplevert.

Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten beleid: technisch en institutioneel. Sommige beleidsplannen zijn technisch: moet een land zich concentreren op een tewerkstellingsbeleid en moet het een wet hebben over minimumlonen of over het anders besteden van overheidsuitgaven. Andere beleidsplannen zijn institutioneel: ze gaan over het oprichten van de juiste instellingen om een beleid uit te stippelen, om toezicht uit te oefenen op het beleid en om het beleid uit te voeren. De technische details van een armoedebeleid blijven wellicht dezelfde, of men nu voor een mensenrechten-benadering kiest of niet. Het echte verschil zit hem waarschijnlijk in het institutionele aspect.

Het belangrijkste kenmerk van dit institutionele raamwerk voor de bestrijding van armoede als een schending van de mensenrechten zijn (1) de instellingen die de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke partijen moeten garanderen (2) de instellingen die rechthebbende partijen daadwerkelijk betrekken bij het formuleren en toepassen en uitoefenen van toezicht op het beleid. Het recht om deel te nemen aan het beleidsproces is een essentieel facet van de mensenrechtenbenadering en is een waarde op zich, zoals ik in mijn eerste rapport over het recht op ontplooiing heb aangestipt. Belangrijk is dat het proces uitgaat van gelijkheid, non-discriminatie, participatie, aansprakelijkheid en transparantie.

Om de kaap van de miskennis te ronden en armoede als een schending van de mensenrechten te zien, moeten verschillende fases van het argumentatieproces worden doorlopen, zoals ik in derde rapport vermeld. Eerst moeten concrete actieprogramma's worden uitgewerkt die de armoede kunnen lenigen. Daarna moet worden aangetoond dat ze niet alleen technisch uitvoerbaar zijn, maar ook dat ze institutioneel kunnen worden omgezet, eventueel met enkele duidelijk omschreven institutionele of wettelijke hervormingen. Hiervoor kan men eventueel rekenen op internationale steun, zowel qua middelen als qua regels en procedures voor internationale transacties. Vervolgens moeten alle verantwoordelijke partijen in kaart worden gebracht, samen met hun specifieke verantwoordelijkheden, die als ze volledig worden uitgevoerd, deze actieprogramma's in de praktijk brengen.

Binnen de gegeven omstandigheden kunnen weinig rechten worden afgedwongen. Ze moeten geleidelijk tot stand komen, want de uitvoering van een beleid vraagt nu eenmaal tijd, ook al omdat alle actoren zich moeten aanpassen.

Tot slot kan armoede als een schending van de mensenrechten worden beschouwd, op voorwaarde dat de inhoud van deze rechten goed in kaart kan worden gebracht, zoals we dat hebben gedaan met de notie van het recht op ontplooiing van een groep die als 'arm' worden beschouwd. Bovendien moeten de verplichtingen die dit met zich meebrengt, duidelijk worden vastgelegd en gekoppeld aan de verschillende verantwoordelijke partijen. Er moeten ook mechanismen komen om toezicht op deze verplichtingen uit te oefenen zodat bij het niet vervullen ervan de nodige sancties kunnen worden getroffen.

_ BESLUIT

We benadrukken dat dit proces om extreme armoede in het licht van mensenrechten te zien, nu al volop aan de gang is. De Subcommissie voor de Bevordering en Bescherming van de Mensenrechten heeft een veelomvattend en adviserend ontwerp van richtlijnen klaar: "Extreme poverty and human rights: the rights of the poor" (Extreme armoede en mensenrechten: de rechten van de armen). Met deze specifieke richtlijnen over extreme armoede wordt een grote stap gezet om de veelvuldige problemen waarmee extreem arme mensen kampen, onder de aandacht van een breed publiek te brengen. Dit helpt ons om een geschikt programma uit te werken.

In mijn derde rapport heb ik geprobeerd om het armoedebeleid vanuit de mensenrechtenbena-

dering in Azië en Afrika onder de loep te nemen. In dit verband zou het nuttig zijn om systematisch onderzoek naar al deze praktische voorbeelden van armoedebelief te verrichten om op die manier de successen en tegenslagen op het vlak van de mensenrechten in kaart te brengen. Op die manier zou men kunnen aantonen dat deze benadering van het probleem een heel grote impact kan hebben wanneer bij de uitwerking en de uitvoering mensenrechtennormen worden gehanteerd.

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 armoededeбат, 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 armoededebat 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.