

WODC

3 | 24

Justitiële verkenningen

# Rechtsstaat en onderzoek



verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 50 • november

JV

**Boom** | Ook digitaal via [tijdschriften.boomjuridisch.nl](https://tijdschriften.boomjuridisch.nl)

**3 | 24**

**Justitiële verkenningen**

# **Rechtsstaat en onderzoek**

**Verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 50 • november**

**Boom**



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Datacentrum

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

#### **Redactie**

prof. dr. W. Bernasco  
R. Bleumink MA  
prof. mr. dr. M.M. Boone  
dr. A.G. Donker  
M. van der Meer MSc  
dr. J. van Onna  
dr. B. van der Vecht  
dr. S. Zebregs

#### **Redactiesecretariaat**

drs. A.T.H. van der Schee  
e-mail [jv@boom.nl](mailto:jv@boom.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Justitie en Veiligheid,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@wodc.nl](mailto:wodc-informatiedesk@wodc.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* verschijnt vier keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie [www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen](http://www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen). De abonnementsprijs bedraagt in 2024 € 196 (excl. btw) voor een online abonnement en € 262 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan en worden stilzwijgend verlengd, tenzij het abonnement schriftelijk wordt opgezegd. Na afloop van het eerste abonnementsjaar dient u rekening te houden met een opzegtermijn van één maand. Kijk op [www.tijdschriften.boomjuridisch.nl](http://www.tijdschriften.boomjuridisch.nl) voor meer informatie.

Wilt u een abonnement afsluiten of heeft u vragen? Neem dan contact op via [klantenservice@boom.nl](mailto:klantenservice@boom.nl) of via telefoonnummer 088-0301000.

#### **Uitgever**

Boom juridisch  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
[www.boom.nl/juridisch](http://www.boom.nl/juridisch)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

© Wikimedia Commons

Voor zover het maken van verveelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichtinguvo.nl](http://www.stichtinguvo.nl)).

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>Marc Hertogh</i>	
<b>Een empirische benadering van de rechtsstaat. Enkele hoofdlijnen voor een nieuwe onderzoeksagenda</b>	<b>8</b>
<i>Quirine Eijkman en Esther van Eijk</i>	
<b>Onderzoek naar toegankelijke (rechts)hulp: een versterking van de rechtsstaat?</b>	<b>25</b>
<i>Maarten Stremmer</i>	
<b>De europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat</b>	<b>37</b>
<i>Jelle van Buuren</i>	
<b>Wij, de levende vrouwen en mannen van vlees en bloed. Spelen om te leven</b>	<b>55</b>
<b>Summaries</b>	<b>72</b>



# Inleiding

De rechtsstaat, het systeem dat ervoor zorgt dat burgers beschermd worden tegen eventueel machtsmisbruik door de overheid, krijgt de laatste jaren veel aandacht en de redenen daarvoor zijn schrijnend. Onder andere in de toeslagenaffaire en rond de gaswinning in Groningen heeft de rechtsstaat volgens verschillende onderzoeken niet naar behoren gefunctioneerd, waardoor burgers onvoldoende werden beschermd tegen beleid van de overheid. In het Staatscommissie rechtsstaat-rapport, dat op 1 juni 2024 is verschenen, concludeerde de commissie dat de rechtsstaat is verwaarloosd en nodig gerepareerd moet worden. Het lijkt veilig te concluderen dat er redenen zijn voor zorg, en dat terwijl veel mensen het waarschijnlijk tot een aantal jaar geleden als vanzelfsprekend hebben beschouwd dat wij in Nederland leven in een redelijk goed functionerende rechtsstaat. Redenen te over om te proberen de rechtsstaat te verbeteren. Uiteraard komt veel van dit werk voor rekening van de overheid, maar de Staatscommissie rechtsstaat stelt dat burgers ook eigen verantwoordelijkheid hiervoor dragen. Op 1 oktober 2024 deed Staatssecretaris voor Rechtsbescherming Teun Struycken hier tijdens de Dag van de Wetgeving nog een schepje bovenop door te stellen dat er ook voor de wetenschap een opdracht ligt: met onderzoek bijdragen aan het functioneren van de rechtsstaat. Dit themanummer van *Justitiële verkenningen* bevond zich op dat moment al in de afrondende fase, maar sluit perfect aan bij de woorden van de staatssecretaris door onderzoek te behandelen dat draait om de rechtsstaat.

Lange tijd leek onderzoek naar de rechtsstaat alleen iets voor staatsrechtelijk geleerden die onderzoek deden naar hoe de rechtsstaat is ingericht of, meer normatief gezien, zou moeten worden ingericht. Dergelijk onderzoek is belangrijk, maar op zichzelf te beperkt. De rechtsstaat wordt immers gevormd door mensen en heeft op allerlei manieren een uitwerking op mensen. Er is meer diversiteit nodig in onderzoek en dit themanummer beoogt inzicht te bieden in de verschillende manieren waarop hier invulling aan kan worden gegeven.

Het themanummer opent met een inleidende bijdrage van hoogleraar *Marc Hertogh*, die tevens plaatsvervangend voorzitter was van de Staatscommissie rechtsstaat. In zijn bijdrage gaat hij in op wat de rechtsstaat is en licht hij verschillende vormen van empirisch onder-

zoek toe die naar de rechtsstaat kunnen worden gedaan. Hij sluit zijn bijdrage af door de hoofdlijnen te schetsen van een onderzoeksagenda voor empirisch onderzoek naar de rechtsstaat. Hierin staan drie nieuwe accenten in de bestudering van de rechtsstaat centraal, namelijk het verklaren waarom de rechtsstaat wordt bedreigd, het focussen op burgers in plaats van instituties en het aanbrengen van een interdisciplinaire benadering. Aan de hand van deze onderzoeksagenda kan volgens de auteur worden bijgedragen aan een evidence-based benadering van de rechtsstaat.

Vervolgens beschrijven *Quirine Eijkman en Esther van Eijk* in hun bijdrage welke inzichten empirisch onderzoek biedt in de toegankelijkheid van rechtshulp. Specifiek kijken zij daarbij naar nulde- en eerste lijnshulp. Onafhankelijke rechtspraak is een belangrijk element van de rechtsstaat, maar in de praktijk is het recht voor veel mensen ontoegankelijk zonder passende hulp. Dergelijke hulp is zodoende van groot belang voor het functioneren van de rechtsstaat. Uit hun bijdrage kan worden geconcludeerd dat onderzoek naar nulde- en eerste lijnshulp waardevolle inzichten biedt, maar de auteurs concluderen ook dat nog veel vragen onbeantwoord blijven en meer kennis vereist is over wat werkt vanuit het perspectief van rechtzoekenden.

Hierna laat *Maarten Stremmer* in zijn bijdrage zien waarom ook een juridische benadering van onderzoek naar de rechtsstaat relevant blijft. De rechtsstaat is namelijk geen statisch begrip, maar is onderhevig aan verandering. In deze bijdrage beschrijft hij hoe de Nederlandse rechtsstaat in toenemende mate ook een Europese aangelegenheid wordt. De rechtsstaat wordt daardoor niet langer uitsluitend nationaal vormgegeven, maar in een wisselwerking tussen nationale en Europese autoriteiten.

Burgers hebben, zoals gezegd, zelf ook een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het goed functioneren van de rechtsstaat. Deze verantwoordelijkheid lijkt in wisselende mate door de burger te worden gevoeld en lijkt geheel niet te worden gevoeld door burgers met soevereine denkbeelden. In plaats van daaraan bij te dragen, wijst deze groep burgers de Nederlandse rechtsstaat af en wil zij deze vervangen door eigen, alternatieve instituties. *Jelle van Buuren* beschrijft in zijn bijdrage het soevereine gedachtegoed en de aantrekkingskracht hiervan. Talloze instituties worstelen met de vraag hoe om te gaan met burgers met soevereine denkbeelden. Een beter begrip van de oor-

sprong van dit gedachtegoed kan bijdragen aan een passende omgang hiermee.

Dit themanummer laat, zo hopen wij, zien waarom het van belang is om vanuit verschillende perspectieven onderzoek te doen naar en ten behoeve van de rechtsstaat. Hoewel de bijdragen in dit nummer slechts een beperkte selectie vormen van dergelijk onderzoek, ontstaat hieruit al een beeld van hoe de verschillende benaderingen elkaar kunnen aanvullen. Het gebruik van de inzichten uit onderzoek om de rechtsstaat te onderhouden, zoals de Staatscommissie rechtsstaat het noemt, is een uitdaging die volgt nadat het onderzoek is gedaan. Wanneer de hoeveelheid beschikbare inzichten uit onderzoek toeneemt, zal deze taak nog uitdagender worden. Er valt dus nog veel te leren over wat het daadwerkelijk inhoudt om een rechtsstaat naar wens en behoren te onderhouden en hoe dat het beste kan. In die zin is het werk dat nu wordt gedaan slechts een begin en valt te hopen dat er nog lang en intensief vervolg wordt gegeven aan het werk van de Staatscommissie rechtsstaat.

Simon Zebregs  
Ryenne Bleumink\*

\* Dr. S. Zebregs is projectleider extern wetenschappelijk onderzoek bij het WODC en redactielid van *Justitiële verkenningen*. R. Bleumink MA is onderzoeker bij de politie en redactielid van *Justitiële verkenningen*.



# Een empirische benadering van de rechtsstaat

## Enkele hoofdlijnen voor een nieuwe onderzoeksagenda

*Marc Hertogh\**

De democratische rechtsstaat staat onder druk. Sommige onderzoekers spreken zelfs van een ‘global rule of law recession’.<sup>1</sup> Op dit moment wonen wereldwijd naar schatting meer dan 6 miljard mensen in een land waar de rechtsstaat tussen 2023 en 2024 is verzwakt (ibid). Deze trend van ‘rule of law erosion’ of ‘rule of law backsliding’ zien we niet alleen in landen als Polen (Sadurski 2019) en Hongarije (Szente 2017), maar ook in landen met een sterke democratische traditie zoals Groot-Brittannië (JUSTICE 2023) en de Verenigde Staten (Gowder 2020). Ook in ons land laten bijvoorbeeld de toelagenaffaire en de gascrisis in Groningen zien dat een nette rechtsstaat-op-papier nog geen garantie is voor een sterke rechtsstaat-in-de-praktijk (Staatscommissie rechtsstaat 2024). Deze ontwikkeling heeft niet alleen ingrijpende politieke en maatschappelijke gevolgen, maar roept ook vragen op over de manier waarop wetenschappers de rechtsstaat bestuderen. Er zijn boekenkasten vol geschreven over de rechtsstaat, maar ondanks al deze studies hebben we de groeiende trend van rechtsstaaterosie nog niet kunnen verklaren, laat staan kunnen tegenhouden. Dit vraagt om een andere onderzoeksbenadering, die niet alleen kijkt naar de rechtsstaat op papier, maar ook naar de rechtsstaat in de praktijk. Deze bijdrage schetst daarom enkele hoofdlijnen voor een nieuwe – empirische – onderzoeksagenda die erop gericht is om de huidige bedreigingen voor de rechtsstaat beter te begrijpen en concrete aanknopingspunten biedt voor de versterking van de rechtsstaat.

\* Prof. dr. M.L.M. Hertogh is hoogleraar Rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en faculteitshoogleraar Maatschappelijke en institutionele dimensies van de rechtsstaat aan de Universiteit Utrecht. Hij was plaatsvervangend voorzitter van de Staatscommissie rechtsstaat.

1 Zie <https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2024-global-press-release>.

Het onderwerp van de rechtsstaat was lange tijd het exclusieve domein van juristen en rechtstheoretici. In hun onderzoek staan de *juridische grondslagen* van de rechtsstaat centraal. Wat zijn bijvoorbeeld belangrijke beginselen van de rechtsstaat? Wat is de rol van de rechtspraak en andere instituties? En wat is de betekenis van formele regels en procedures? Dit zijn uiteraard relevante vragen. Maar vanuit dit perspectief blijft een andere kant van de rechtsstaat grotendeels buiten beeld. Naast deze juridische grondslagen zijn namelijk ook de *maatschappelijke grondslagen* van de rechtsstaat belangrijk. Hoe functioneren, bijvoorbeeld, de instituties van de rechtsstaat in de praktijk? Welke rol speelt het recht in het dagelijks leven van gewone burgers? En hoe groot is het draagvlak voor de rechtsstaat? Dit zijn geen juridische of normatieve vragen, deze vragen kunnen alleen worden beantwoord met empirisch onderzoek. Tegen deze achtergrond is er de laatste jaren ook steeds meer belangstelling voor een empirische benadering van de rechtsstaat. Deze studies zijn geïnteresseerd in ‘the rule of law in the real world’ (Gowder 2016), en zij kijken naar de ‘rule of law from below’ (Buyse e.a. 2021) of combineren hierbij juridische, rechtstheoretische en empirische methoden van onderzoek (Taekema 2021). Dit relatief nieuwe onderzoeksgebied zal in deze bijdrage in kaart worden gebracht, met als leidende vraag: hoe kunnen we dit type studies gebruiken bij het formuleren van een nieuwe – empirische – onderzoeksagenda voor de rechtsstaat?

Deze bijdrage begint met een korte beschouwing over de vraag: wat bedoelen we met de rechtsstaat? Daarna bespreek ik de stand van zaken van het huidige rechtsstaatonderzoek. Op basis van de internationale literatuur kan een onderscheid worden gemaakt in drie verschillende vormen van empirisch onderzoek. Vervolgens zal ik enkele hoofdlijnen schetsen voor een nieuwe onderzoeksagenda. De conclusie van dit artikel is dat een evidence-based benadering een belangrijke bijdrage kan leveren aan de versterking van de rechtsstaat.

## **De rechtsstaat in het kort**

Wat bedoelen we eigenlijk met het begrip ‘rechtsstaat’? Hoewel er weinig discussie is over het belang van de rechtsstaat, wordt over de precieze invulling van het begrip wel heel verschillend gedacht (Tamanaha 2004). Zonder het uitvoerige staatsrechtelijke en rechtstheoreti-

sche debat over de rechtsstaat hier nog eens over te willen doen, kan kortheidshalve een onderscheid worden gemaakt in twee hoofdrichtingen (Bedner 2018). Sommige auteurs geven de voorkeur aan een formele definitie (of een ‘thin notion’) van de rechtsstaat. Hierin ligt de nadruk op het beginsel dat de staat altijd in overeenstemming handelt met het recht, en hier wordt vooral gekeken naar een aantal minimale kwaliteitsvereisten voor het recht (zoals het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en de toegang tot een onafhankelijke rechter). Anderen pleiten juist voor een materiële definitie (of een ‘thick notion’) van de rechtsstaat. Hierin ligt niet alleen de nadruk op de eerdergenoemde eisen, maar hier kijkt men ook naar de inhoudelijke idealen achter de rechtsstaat (en benadrukt men bijvoorbeeld ook het belang van internationale mensenrechten).

### *Drie kanten van de rechtsstaat*

In deze bijdrage wordt aangesloten bij de definitie van de Staatscommissie rechtsstaat. De commissie omschrijft de kern van de rechtsstaat als: ‘de bescherming van burgers tegen én door de overheid via het recht’ (Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 17). De staatscommissie maakt hierbij een onderscheid in drie kanten van de rechtsstaat: (a) een beschermende kant, (b) een democratische kant en (c) een voorwaardenscheppende kant. De *beschermende kant* van de rechtsstaat draait om ‘de bescherming van burgers tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid’ (Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 17). Dit betekent onder meer dat iedereen door de overheid op een gelijke manier wordt behandeld op basis van vooraf vastgestelde algemene wettelijke regels (legaliteitsvereiste), de functies van wetgeving, bestuur en rechtspraak gespreid moeten zijn over verschillende instituties (machtenscheiding), elke burger toegang moet hebben tot een onafhankelijke rechter, en dat internationale mensenrechten door de overheid worden gewaarborgd. De *democratische kant* van de rechtsstaat betekent dat ‘de overheid burgers in staat moet stellen om invloed te hebben op wie de macht heeft en hoe deze macht wordt gebruikt’ (Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 17). Dit benadrukt dat democratie en rechtsstaat ‘niet los verkrijgbaar’ zijn (Hirsch Ballin 2011, p. 73). Zo benadrukt sinds 2022 de algemene bepaling van de Grondwet bijvoorbeeld dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. De *voorwaardenscheppende*

*kant* draait erom dat de overheid verantwoordelijk is voor het scheppen van de voorwaarden die noodzakelijk zijn om burgers ‘volwaardig van de rechtsstaat te laten profiteren’ (Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 17). In Nederland zien we deze kant van de rechtsstaat bijvoorbeeld terug in de sociale grondrechten. Die omvatten onder meer het recht op een bijstandsuitkering, maar ook een aantal zorgplichten voor de overheid, zoals de eis dat de overheid moet zorgen voor voldoende werkgelegenheid, bestaanszekerheid en onderwijs.

### *De rechtsstaat als gelaagd begrip*

Om de verschillende betekenissen van het begrip rechtsstaat nog verder te verduidelijken, omschrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de rechtsstaat als een ‘gelaagd’ begrip (WRR 2002, p. 23). De rechtsstaat heeft als het ware vier verschillende, op elkaar gestapelde, lagen. De eerste, bovenste, laag is het grondidee van de rechtsstaat. Dit omschrijft het centrale uitgangspunt van de rechtsstaat: de binding van de staatsmacht aan de regels van het recht. Dit grondidee is verder uitgewerkt in de tweede laag: de fundamentele rechtsbeginselen. Dit zijn bijvoorbeeld het beginsel van gelijkheid voor de wet, het beginsel van rechtszekerheid, het beginsel van rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter en het beginsel van bestuur op grond van een algemene regel en een formele wet. Bij de derde laag gaat het vervolgens om de praktische staatsinrichting en de taakverdeling tussen de verschillende staatsorganen, neergelegd in juridische regelingen. De vierde en laatste laag betreft de praktische uitwerking van de basisideeën en de waarden van de rechtsstaat in de vorm van concrete rechtsregels en concrete uitvoeringsbesluiten. In deze onderste laag staat de dagelijkse uitvoering van de rechtsstaat centraal.

Wanneer we deze lagen combineren met de drie kanten van de rechtsstaat die hiervoor werden genoemd, krijgen we een beter beeld van hoe het abstracte idee van de rechtsstaat zich aandient voor individuele burgers. Bij de beschermende kant van de rechtsstaat is het grondidee bijvoorbeeld dat de burger wordt beschermd tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid. Dit grondidee is vervolgens uitgewerkt in bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Deze en andere beginselen zijn weer vertaald in wettelijke regelingen, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

En ten slotte krijgt deze kant van de rechtsstaat vorm in het concrete gedrag van politici, bestuurders, rechters en ambtenaren. Op dezelfde manier kunnen deze vier lagen ook worden ingevuld voor de democratische en de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat.<sup>2</sup>

### **Empirisch onderzoek naar de rechtsstaat: drie benaderingen<sup>3</sup>**

Wat is de stand van het onderzoek naar de rechtsstaat? Welke accenten worden er gelegd en welke onderdelen krijgen juist minder aandacht?

#### *Een anatomisch, teleologisch en sociologisch perspectief*

De internationale literatuur werd lange tijd gedomineerd door wat Krygier (2009, p. 47) aanduidt als een ‘anatomische’ benadering van de rechtsstaat. Hierin ligt de nadruk op het formuleren van een lijstje van essentiële regels en beginselen van de rechtsstaat. Bekende voorbeelden zijn de lijstjes van Raz (1979), Fuller (1964) en Burkens en anderen (2006). Deels als kritiek op deze benadering leggen andere auteurs juist de nadruk op een meer ‘teleologische’ benadering van de rechtsstaat (Krygier 2019). Zij kijken naar de oorspronkelijke bedoeling of de onderliggende idealen van de rechtsstaat. In tegenstelling tot deze twee benaderingen was een ‘sociologische’ benadering van de rechtsstaat (waarin een empirisch perspectief op de praktijk centraal staat) lange tijd veel minder populair. De rechtsstaat was in de ogen van de meeste sociale wetenschappers ‘too normative, too legal, too political, too formal, too disconnected from life; and how is it to be measured?’ (Krygier 2009, p. 45). Door de snelgroeïende trend van internationale rechtsstaaterosie is dit beeld de laatste jaren echter geleidelijk gekanteld en is er ook steeds meer belangstelling voor een empirische benadering van de rechtsstaat.

#### *Drie empirische benaderingen van de rechtsstaat*

In de literatuur kunnen grofweg drie vormen van empirisch (of: sociologisch) rechtsstaatonderzoek worden onderscheiden. Ik noem deze

<sup>2</sup> Voor een compleet overzicht, zie Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 21, tabel 2.

<sup>3</sup> Deze paragraaf bouwt voort op Hertogh 2024.

**Tabel 1** Drie empirische benaderingen van de rechtsstaat

	Rechtsstaat-in-actie	Rechtsstaat-index	Levende rechtsstaat
<b>Waarom</b>	In kaart brengen	Rangschikken	Begrijpen
<b>Wat</b>	Effectiviteit rechtsstaat	Prestaties rechtsstaat	Ervaringen rechtsstaat
<b>Wie</b>	Rechters, ambtenaren, politiemensen en burgers	Landen	Burgers
<b>Hoe</b>	Kwantitatief/kwalitatief	Kwantitatief	Kwalitatief

drie verschillende benaderingen achtereenvolgens: de ‘rechtsstaat-in-actie’, de ‘rechtsstaat-index’ en de ‘levende rechtsstaat’. Elke benadering heeft een ander doel (*waarom*). Om dit doel te bereiken, richten ze zich op een andere empirische puzzel (*wat*). Elke benadering richt zich bovendien op andere actoren (*wie*) en hanteert een andere methode van onderzoek (*hoe*) (zie tabel 1).

De eerste vorm van empirisch onderzoek is – in navolging van Pound (1910) – vooral gericht op het in kaart brengen van de kloof tussen de rechtsstaat-op-papier en de rechtsstaat-in-actie. De centrale focus van deze studies is de effectiviteit van de rechtsstaat. Deze studies kijken vooral naar rechters, ambtenaren en politiemensen (maar soms ook naar gewone burgers) met als centrale vraag: *In hoeverre houdt men zich aan de rechtsstaat?* Om deze vraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve methoden (surveys) en kwalitatieve methoden van onderzoek (interviews en observaties). De eerste voorbeelden van dit type onderzoek verschijnen na de val van de Berlijnse Muur. Dit is een periode waarin vooral in Centraal-Europa veel hervormingsprogramma’s worden opgezet voor de opbouw van de rechtsstaat. Galligan en Kurkchian (2003, p. vii) vragen in hun boek bijvoorbeeld aandacht voor de ‘mass failure of the rule within post-communist societies’. Zij stellen bovendien: ‘[L]aw and the analysis of law cannot by themselves either explain what has gone wrong (...) or suggest a cure for it. [Therefore], socio-legal analysis is needed’ (p. vii). Dit type onderzoek zien we ook terug in andere ‘law and development studies’ in andere delen van de wereld (Carothers 2006; Zürn e.a. 2012). Terwijl hervormingsprogramma’s steeds populairder worden,

wordt ook steeds duidelijker dat er weinig bekend is over de daadwerkelijke effecten van deze maatregelen. Of, zoals Jensen en Heller (2003, p. 2) het omschrijven in hun boek met de veelzeggende titel *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*: '[We] have witnessed an explosion of literature related to legal and judicial reform. Yet very little attention has been paid to the widening gap between theory and practice...' Hoewel al deze studies duidelijk laten zien dat de naleving van de rechtsstaat veel minder vanzelfsprekend is dan vaak wordt aangenomen, kent deze benadering ook nadelen. Na de zoveelste studie die wijst op een kloof tussen theorie en praktijk is de meerwaarde van nog een 'gap'-onderzoek relatief beperkt (vgl. Abel 1980).

Het tweede type onderzoek bouwt voort op de eerste benadering, maar gebruikt een meer specifieke onderzoekstechniek. Het primaire doel van deze studies is om de rechtsstaatsprestaties van verschillende landen met elkaar te vergelijken. Deze studies zijn niet gericht op burgers of professionals, maar op nationale staten. De leidende vraag is hierbij: *Hoe presteert de rechtsstaat in het ene land ten opzichte van andere landen?* Deze vraag wordt beantwoord op basis van survey-onderzoek. Dit type studies naar 'the rule of law in numbers' (Jakab & Kirchmair n.n.g.) gebruikt een index om de kwaliteit van de rechtsstaat te meten. Enkele bekende voorbeelden zijn de studies van de Wereldbank (Worldwide Governance Indicators), Freedom House (Freedom in the World), de Bertelsmann Stiftung (Bertelsmann Transformation Index) en het World Justice Project (WJP) (Rule of Law Index). De Rule of Law Index vergelijkt landen op basis van 44 verschillende indicatoren en komt op basis hiervan tot een rangorde. In de laatste versie staat bijvoorbeeld Denemarken bovenaan (plaats 1) en Venezuela helemaal onderaan (plaats 142). Nederland staat op plaats 8. Ter vergelijking: Groot-Brittannië staat op plaats 15 en de Verenigde Staten op plaats 26 (WJP 2024, p. 11). Het voordeel van dit type onderzoek is dat met deze studies niet alleen de aard, maar ook de omvang van de kloof tussen de rechtsstaat-op-papier en de rechtsstaat-in-de praktijk kan worden vastgesteld. Een nadeel is dat de meeste studies zijn gebaseerd op grote enquêtes onder juristen en andere deskundigen, maar dat het oordeel van gewone burgers niet of nauwelijks wordt meegewogen (Versteeg & Ginsburg 2017, p. 125).

Als antwoord op deze beperkingen is het derde type onderzoek gericht op het begrijpen van maatschappelijke betekenis van de rechtsstaat.

Deze studies kijken – in de geest van Ehrlich (1936) – naar de rol van het recht in het dagelijks leven van gewone burgers. Centrale vraag is hierbij: *Hoe ervaart men de rechtsstaat?* Een mooi voorbeeld is een onderzoek in Duitsland, niet lang na de Duitse eenwording. Aan meer dan 1.000 Duitsers werd de vraag gesteld welke grondrechten in hun ogen centraal zouden moeten staan in de rechtsstaat. Terwijl (voormalige) West-Duitsers de nadruk legden op bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van religie, hechtten (voormalige) Oost-Duitsers meer aan het recht op arbeid, het recht op huisvesting en andere sociale grondrechten (Noelle-Neumann 1995; zie ook Lampert e.a. 2006). Dit type onderzoek wordt ook toegepast in meer recente studies naar de effecten van internationale hulpprogramma's. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, zoals langdurige (participerende) observaties en semigestructureerde interviews. Massoud (2013) laat bijvoorbeeld zien dat allerlei juridische scholings- en hervormingsprogramma's in Soedan lang niet altijd de positie van gewone burgers versterken. Uit het onderzoek van McConnachie (2014) en Dunn (2021) komt bovendien naar voren dat deze internationale programma's, die gericht zijn op het versterken van de rechtsstaat, soms ook tot averechtse effecten leiden omdat ze slecht aansluiten bij de normen en tradities van de betrokken burgers. Deze onderzoeksbenadering, die niet alleen nuttig is voor ontwikkelingslanden, maar ook zeer relevant is voor ons land, maakt duidelijk dat de rechtsstaat niet bestaat in een normatief vacuüm, maar moet concurreren met andere waardestelsels. Een nadeel van dit onderzoek is dat het vaak gebaseerd is op één casestudie en dat niet altijd duidelijk is in hoeverre de conclusies ook van toepassing zijn op andere situaties.

### *Aandachtspunten bij empirisch onderzoek*

Deze drie benaderingen laten – elk op hun eigen manier – zien hoe empirisch onderzoek onze blik op de rechtsstaat kan verruimen. Deze studies laten echter ook nog een aantal belangrijke vragen onbeantwoord. Voordat we een toekomstige onderzoeksagenda kunnen opstellen, moeten we daarom eerst stilstaan bij een drietal aandachtspunten.

Het eerste aandachtspunt is de aard van het toekomstig rechtsstaat-onderzoek. Volgens sommige wetenschappers is de empirische ana-



lyse van de rechtsstaat primair een instrument om een bepaalde normatieve visie op de rechtsstaat te realiseren (vgl. Krygier 2016). Deze benadering is echter kwetsbaar voor stevige methodologische kritiek. In de woorden van de Amerikaanse socioloog Donald Black: als we de realiteit van het recht vergelijken met een ideaal zonder een duidelijk empirisch ankerpunt (zoals de 'rule of law'), dan bestaat het risico dat de onderzoeker de juridische idealen van de maatschappij invult met zijn eigen persoonlijke en politieke idealen. Als dit gebeurt, wordt in zijn ogen sociale wetenschap ingewisseld voor sociaal activisme (Black 1973, p. 45). Deze kritiek komt ook terug in de actuele discussie over 'scholactivism' (een combinatie van 'scholarship' en 'activism'), die draait om de vraag in hoeverre wetenschappers zich wel of niet actief moeten mengen in het publieke debat (over bijvoorbeeld klimaatverandering of de situatie in Gaza). Volgens Khaitan (2022, p. 548) zijn waarheidsvinding en kennisverspreiding centrale waarden voor iedere wetenschapper. Maar in zijn ogen wordt 'scholactivism' juist gekenmerkt door 'the existence of a motivation to directly pursue special material outcomes (...) through one's scholarship'. Dit type onderzoek past daarom niet goed bij de rol van de onafhankelijke wetenschapper. Dit debat is ook relevant voor het onderzoek naar de rechtsstaat.<sup>4</sup> In navolging van Khaitans kritiek op 'scholactivism', kan een toekomstige onderzoeksagenda van de rechtsstaat daarom misschien beter aansluiten bij wat Cheesman (2018, p. 178) omschrijft als 'passionate humility'. Volgens deze benadering moeten empirische wetenschappers wel een normatief standpunt innemen over de rechtsstaat, maar tegelijkertijd moeten ze ook voortdurend bereid zijn om hun standpunt in het licht van de uitkomsten van empirisch onderzoek bij te stellen.

Het tweede aandachtspunt heeft betrekking op het gebruik van het 'juiste' rechtsstaatbegrip. Tot nu toe gaan de meeste discussies over de vraag: *wat* definieert de rechtsstaat? Maar voor toekomstig empirisch onderzoek is ook een belangrijke vraag: *wie* definieert de rechtsstaat? Aan de ene kant is empirisch onderzoek het meest nuttig als het aansluit bij de gangbare officiële definitie van de rechtsstaat. Aan de andere kant hebben de meeste juridische definities van de rechtsstaat ook een sterke ideologische bias (Peerenboom 2002, p. 473). Daarom moet empirisch onderzoek niet alleen uitgaan van de juridische defi-

4 Zie bijv. de felle discussie over Khaitans artikel op dit blog: <https://verfassungsblog.de/category/debates/scholactivism-debates/>.

nitie van de rechtsstaat, maar moeten sociale wetenschappers ook onderzoek doen met een ‘open definitie’ van de rechtsstaat. Met andere woorden, in plaats van de rechtsstaat te behandelen als een onafhankelijke variabele (los van het empirisch onderzoek), moeten we ook kijken naar de rechtsstaat als een afhankelijke variabele (die wordt meegenomen in empirisch onderzoek) (Hertogh 2016, p. 49). Naast de vraag in hoeverre mensen zich houden aan één bepaalde juridische definitie van de rechtsstaat, moet empirisch onderzoek ook nagaan wat mensen zelf onder de rechtsstaat verstaan.

Tot slot is het voor een beter beeld van rechtsstaaterosie niet voldoende om alleen empirische gegevens te verzamelen, maar moeten we deze gegevens ook kunnen interpreteren. De meeste empirische studies hebben echter een schat aan data opgeleverd, maar deze zijn meestal niet ingebed in een theorie. Dit geldt met name voor het onderzoek op basis van de ‘rechtsstaat-index’, maar hetzelfde zien we ook bij onderzoek naar de ‘rechtsstaat-in-actie’ en de ‘levende rechtsstaat’. In navolging van Sarats (1977, p. 455) kritiek op surveyonderzoek naar de Amerikaanse rechtscultuur richten de meeste van deze studies zich alleen op *wat*, maar (vanwege een gebrek aan theorie) niet op *hoe* mensen denken over de rechtsstaat. Als gevolg hiervan laat dit onderzoek wel zien dat bijvoorbeeld 75% van de respondenten het oneens is met een recente rechterlijke uitspraak, maar wordt uit dit onderzoek niet duidelijk waarom mensen dit vinden, hoe hun mening samenhangt met hun gedrag en hoe hun mening verband houdt met het functioneren van de rechtsstaat. Daarom is het belangrijk dat het toekomstig onderzoek niet alleen is gericht op het verzamelen van zo veel mogelijk (kwantitatieve) data, maar dat onderzoekers zich ook richten op theorievorming over de maatschappelijke betekenis van de rechtsstaat. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij theorieën over legitimiteit (Beetham 1991), procedurele rechtvaardigheid (Tyler 1990), rechtsbeleving (Chua & Engel 2019) en rechtsvervreemding (Hertogh 2018).

### **Hoofdpijnen voor een onderzoeksagenda**

Nu we meer zicht hebben op de betekenis van de rechtsstaat en op mogelijke vormen van empirisch onderzoek, kunnen we enkele hoofdpijnen schetsen voor een nieuwe onderzoeksagenda. Toekomstig

onderzoek zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op alle drie de kanten van de rechtsstaat: de beschermende kant, de democratische kant en de voorwaardenscheppende kant. Daarnaast moet er in dit onderzoek ook aandacht zijn voor alle lagen van de rechtsstaat: het grondidee, de fundamentele rechtsbeginselen, de juridische regelingen en de praktische uitwerking in het rechtssysteem. De Staatscommissie heeft (vanuit haar opdracht) vooral gekeken naar het algemeen bestuursrecht, maar in toekomstig onderzoek moet ook nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het strafrecht, het vreemdelingenrecht en het belastingrecht.

Naast deze algemene aandachtsgebieden is het belangrijk dat er in de nieuwe onderzoeksagenda ook een aantal nieuwe accenten wordt gelegd bij de bestudering van de rechtsstaat.

### *Van verontwaardiging naar verwondering*

Het eerste belangrijke accent is dat er naast normatieve verontwaardiging ook meer plaats komt voor wetenschappelijke verwondering. Het huidige debat over de rechtsstaat wordt vooral gevoerd door juristen. Hierdoor ligt sterk de nadruk op het benoemen van bedreigingen voor de rechtsstaat (*wat*) en juridische oplossingen (*hoe*), maar is er nog weinig aandacht voor mogelijke verklaringen van rechtsstaaterosie (*waarom*). Na de laatste Tweede Kamerverkiezingen werd er bijvoorbeeld vooral voor gewaarschuwd dat een grote PVV-meerderheid een bedreiging vormt voor de rechtsstaat en werden er allerlei nieuwe regels en procedures voorgesteld om de schade te beperken. Er is daarentegen nog steeds geen overtuigende verklaring gevonden voor het feit dat zoveel kiezers zich aangetrokken voelden tot de PVV (en zich kennelijk minder aangesproken voelden door enkele belangrijke waarden van de rechtsstaat). Ook op andere terreinen is het belangrijk dat het debat over de rechtsstaat niet blijft steken in politieke en juridische verontwaardiging op een schaal van ‘erg, erger, ergst’ (Doornbos 2015), maar dat er ook wordt geïnvesteerd in nuchtere wetenschappelijke analyses. Deze benadering biedt meer inzicht in de onderliggende maatschappelijke oorzaken van rechtsstaaterosie en helpt beleidsmakers bij het ontwerpen van doelgerichte maatregelen om deze oorzaken beter aan te kunnen pakken.

*Van instituties naar burgers*

Het tweede nieuwe accent is dat er op de toekomstige onderzoeksagenda meer aandacht komt voor de maatschappelijke betekenis van de rechtsstaat. Tot nu toe zijn veel onderzoeken naar bijvoorbeeld rechtsstaaterosie vooral gericht op de officiële regels en instituties. Wat is de opstelling van regeringsleiders en andere politici? En wat is bijvoorbeeld de rol van de Grondwet en de rol van de rechter bij het versterken van de rechtsstaat? Dit zijn uiteraard relevante vragen, maar één belangrijke actor blijft hierdoor nog te veel buiten beeld: wat is de rol van de gewone burger? Als we de huidige ontwikkelingen rond de rechtsstaat niet alleen willen veroordelen, maar ook willen nadenken over de onderliggende oorzaken en over mogelijke oplossingen, dan is het cruciaal dat we ook meer aandacht besteden aan de rol van de burger. Wat merken burgers van de rechtsstaat in hun dagelijks leven? Worden de mooie beloften van de rechtsstaat op papier ook altijd waargemaakt in de praktijk? En wat weten we bijvoorbeeld over de rechtsstatelijke cultuur in ons land en in de andere landen van de Europese Unie? Op deze manier krijgen we meer inzicht in hoe de rechtsstaat uitwerkt voor verschillende (groepen) burgers en op welke manier de overheid bijvoorbeeld kwetsbare burgers beter kan bereiken.

*Van juridisch naar interdisciplinair*

Het laatste accent voor de nieuwe onderzoeksagenda is dat voortaan niet alleen juristen, maar ook wetenschappers van andere disciplines zich meer gaan bezighouden met de rechtsstaat. De rechtsstaat is een juridisch concept en daarom is het ook niet verwonderlijk dat het meeste rechtsstaatonderzoek wordt uitgevoerd door juristen. Juridisch onderzoek blijft van groot belang voor de toekomst van de rechtsstaat, maar dit type onderzoek kent ook beperkingen. Juridische bronnen en juridische onderzoeksmethoden schieten tekort als we bijvoorbeeld meer willen weten over mogelijke verklaringen van rechtsstaaterosie en over de rol van de burger. Een nieuwe agenda voor rechtsstaatonderzoek kijkt daarom niet alleen naar de expertise van juristen, maar doet ook een beroep op de kennis van bijvoorbeeld sociologen, criminologen, bestuurskundigen, politicologen, economen en psychologen.

logen. Op die manier wordt er niet alleen aandacht besteed aan de *naleving*, maar ook aan de *beleving* van de rechtsstaat.

## Conclusie

Het huis van de rechtsstaat blijkt minder stevig dan we dachten. In veel landen binnen en buiten Europa is sprake van rechtsstaaterosie en zien we steeds meer krassen en scheurtjes in de rechtsstaat. Dit geldt ook voor ons land. Om deze ontwikkeling te kunnen begrijpen (en aan te kunnen pakken), is het niet langer genoeg om alleen het huis regelmatig te onderhouden. Hiervoor moeten we ook diepgaarend onderzoek doen naar de maatschappelijke fundamenteën van de rechtsstaat. Dit kan alleen als we het huidige juridische rechtsstaat-onderzoek aanvullen met langjarig en systematisch empirisch onderzoek. Met dit doel zijn in deze bijdrage de eerste contouren voor een nieuwe onderzoeksagenda geschetst.

Het huidige debat over de rechtsstaat wordt soms nog te veel bepaald door incidenten in de media of ‘eigen observaties’ van politici.<sup>5</sup> Daarom is het, zoals de Staatscommissie rechtsstaat heeft voorgesteld, belangrijk om op korte termijn een Planbureau voor de rechtsstaat in te stellen dat onafhankelijk onderzoek doet naar de staat van de rechtsstaat. Dit onderzoek kan, samen met de gegevens van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State, de empirische basis vormen voor een periodieke dialoog tussen de staatsmachten. Als *factfree politics* op de loer ligt (vgl. Koole 2011; Torenvlied e.a. 2022), is deze *evidence-based* benadering de beste garantie voor een relevante, robuuste en responsieve rechtsstaat.

5 Oud-minister Henk Kamp vond bijv. bij de invoering van de fraudewet zijn eigen indruk belangrijker dan de objectieve cijfers van zijn ambtenaren (zie Von Piekartz 2023). Minister van Justitie David van Weel stelde onlangs dat hij ‘vanuit zijn eigen observaties’ denkt dat het wel meevalt met het disfunctioneren van de rechtsstaat (zie Meijer 2024).

## Literatuur

### Abel 1980

R. Abel, 'Redirecting social studies of law', *Law & Society Review* (14) 1980, p. 805-829.

### Bedner 2018

A. Bedner, 'The promise of a thick view', in: C. May & A. Winchester (red.), *Handbook on the rule of law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018, p. 34-47.

### Beetham 1991

D. Beetham, *The legitimation of power*, Basingstoke: Macmillan 1991.

### Black 1973

D. Black, 'The boundaries of legal sociology', in: D. Black & M. Mileski (red.), *The social organization of law*, New York: Seminar Press 1973, p. 41-56.

### Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlands staats- en bestuursrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2006.

### Buyse e.a. 2021

A. Buyse, K. Fortin, B. McGonigle Leyh & J. Fraser, 'The rule of law from below – a concept under development', *Utrecht Law Review* (17) 2021, p. 1-7.

### Carothers 2006

T. Carothers (red.), *Promoting the rule of law abroad: in search of knowledge*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace 2006.

### Cheesman 2018

N. Cheesman, 'Rule-of-law ethnography', *Annual Review of Law and Social Science* (14) 2018, p. 167-184.

### Chua & Engel 2019

L.J. Chua & D.M. Engel, 'Legal consciousness reconsidered', *Annual Review of Law and Social Science* (15) 2019, p. 335-353.

### Doornbos 2015

N. Doornbos, 'Onze rechtsstaat op de "schaal van erg"', *Ars Aequi* 2015, p. 106-110.

### Dunn 2021

H. Dunn, 'Emergent hybrid legality: a study of legal encounters in the DRC', *Journal of Intervention and Statebuilding* (15) 2021, afl. 2, p. 201-220.

### Ehrlich 1936

E. Ehrlich, *The fundamental principles of the sociology of law*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1936.

### Fuller 1964

L. Fuller, *The morality of law*, New Haven: Yale University Press 1964.

**Galligan & Kurkchiyan 2003**

D. Galligan & M. Kurkchiyan, 'Preface', in: D. Galligan & M. Kurkchiyan (red.), *Law and informal practices*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. vii-ix.

**Gowder 2016**

P. Gowder, *The rule of law in the real world*, Cambridge: Cambridge University Press 2016.

**Gowder 2020**

P. Gowder, 'The dangers to the American rule of law will outlast the next election', *Cardozo Law Review De-Novo* 2020, p. 126-164.

**Hertogh 2016**

M. Hertogh, 'Your rule of law is not mine: rethinking empirical approaches to EU rule of law promotion', *Asia Europe Journal* (14) 2016, afl. 1, p. 43-59.

**Hertogh 2018**

M. Hertogh, *Nobody's law: legal consciousness and legal alienation in everyday life*, Londen: Palgrave Macmillan 2018.

**Hertogh 2024**

M. Hertogh, 'Empirical approaches to the rule of law: contours and challenges of a social science that does not quite yet exist', *Annual Review of Law and Social Science* (20) 2024, p. 35-51, <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-041822-044308>.

**Hirsch Ballin 2011**

E. Hirsch Ballin, 'De rechtsstaat: wachten op een nieuwe dageraad?', *Nederlands Juristenblad* (86) 2011, afl. 2, p. 71-73.

**Jakab & Kirchmair 2024**

A. Jakab & L. Kirchmair, 'The rule of law in numbers: how to use indices to measure adherence by the Member States and the EU itself', in: J. Wouters, P. Bárd, D. Kochenov & L. Pech (red.), *Upholding the rule of law in the EU*, Oxford: Oxford University Press n.n.g.

**Jensen & Heller 2003**

E.G. Jensen & T.C. Heller (red.), *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*, Stanford: Stanford University Press 2003.

**JUSTICE 2023**

JUSTICE, *The state we're in: addressing threats & challenges to the rule of law*, Londen: JUSTICE 2023, <https://files.justice.org.uk/wp-content/uploads/2023/08/31123029/JUSTICE-The-State-Were-In-Addressing-Threats-Challenges-to-the-Rule-of-Law-September-2023.pdf>.

**Khaitan 2022**

T. Khaitan, 'On scholactivism in constitutional studies: skeptical thoughts', *International Journal of Constitutional Law* (20) 2022, afl. 2, p. 547-556.

**Koole 2011**

R. Koole, 'Fact free politics', *Beleid & Maatschappij* (38) 2011, p. 251-255.

**Krygier 2009**

M. Krygier, 'The rule of law: legality, teleology, sociology', in: G. Palombella & N. Walker (red.), *Relocating the rule of law*, Oxford: Hart Publishers 2009, p. 45-69.

**Krygier 2016**

M. Krygier, 'The rule of law: pasts, presents, and two possible futures', *Annual Review of Law and Social Science* (12) 2016, p. 199-229.

**Krygier 2019**

M. Krygier, 'What's the point of the rule of law?', *Buffalo Law Review* (67) 2019, afl. 3, p. 743-792.

**Lampert e.a. 2006**

M. Lampert, R. van der Lelij, I. Zondervan, M. Schenkels & W. de Been, *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals*, Amsterdam/Den Haag: Motivaction/Ministerie van Justitie 2006.

**Massoud 2013**

M. Massoud, *Law's fragile state: colonial, authoritarian, and humanitarian legacies in Sudan*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.

**McConnachie 2014**

K. McConnachie, *Governing refugees: justice, order and legal pluralism*, Abingdon: Routledge 2014.

**Meijer 2024**

R. Meijer, 'De nieuwe minister van Justitie: "Ik wil kijken of we binnen het demonstratierecht grenzen kunnen stellen"', *de Volkskrant* 13 augustus 2024.

**Noelle-Neumann 1995**

E. Noelle-Neumann, 'Rechtsbewußtsein im wiedervereinigten Deutschland', *Zeitschrift für Rechtssoziologie* (16) 1995, p. 121-155.

**Peerenboom 2002**

R. Peerenboom, 'Let one hundred flowers bloom, one hundred schools contend: debating rule of law in China', *Michigan Journal of International Law* (23) 2002, afl. 3, p. 471-544.

**Von Piekartz 2023**

H. von Piekartz, 'Oud-minister Henk Kamp blijft erbij: "Hoge boetes werken preventief, dat is gewoon logisch"', *de Volkskrant* 13 september 2023.

**Pound 1910**

R. Pound, 'Law in books and law in action', *American Law Review* (44) 1910, p. 12-36.

**Raz 1979**

J. Raz, 'The rule of law and its virtue', in: J. Raz, *The authority of law*, Oxford: Clarendon Press 1979, p. 210-233.



**Sadurski 2019**

W. Sadurski, *Poland's constitutional breakdown*, Oxford: Oxford University Press 2019.

**Sarat 1977**

A. Sarat, 'Studying American legal culture: an assessment of survey evidence', *Law and Society Review* (11) 1977, afl. 3, p. 427-488.

**Staatscommissie rechtsstaat 2024**

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat: tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag 2024.

**Szente 2017**

Z. Szente, 'Challenging the basic values – the problems with the rule of law in Hungary and the EU's failure to tackle them', in: A. Jakab & D. Kochenov (red.), *The enforcement of EU law and values*, Oxford: Oxford University Press 2017, p. 456-475.

**Taekema 2021**

S. Taekema, 'Methodologies of rule of law research: why legal philosophy needs empirical and doctrinal scholarship', *Law and Philosophy* (40) 2021, afl. 1, p. 33-66.

**Tamanaha 2004**

B.Z. Tamanaha, *On the rule of law: history, politics, theory*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.

**Torenvlied e.a. 2022**

R. Torenvlied, H.F. de Boer, S. Couwenberg, J.H.M. Linnenbank & B.J.R. van der Meulen, *Naar meer evidence-based beleid binnen JenV*, Den Haag: Universiteit Twente/WODC 2022.

**Tyler 1990**

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven, CT: Yale University Press 1990.

**Versteeg & Ginsburg 2017**

M. Versteeg & T. Ginsburg, 'Measuring the rule of law: a comparison of indicators', *Law & Social Inquiry* (42) 2017, afl. 1, p. 100-137.

**WJP 2024**

WJP (World Justice Project), *Rule of Law Index 2024*, 2024, geraadpleegd via <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf>.

**WRR 2002**

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

**Zürn e.a. 2012**

M. Zürn, A. Nollkaemper & R. Peerenboom (red.), *Rule of law dynamics: in an era of international and transnational governance*, Cambridge: Cambridge University Press 2012.

# Onderzoek naar toegankelijke (rechts)hulp: een versterking van de rechtsstaat?

*Quirine Eijkman en Esther van Eijk\**

Als inwoner van de democratische rechtsstaat Nederland mag je erop rekenen dat je rechten en vrijheden worden beschermd en dat je dicht bij huis terecht kunt voor (rechts)hulp. Als een juridisch geschil uit de hand loopt, is het belangrijk dat je je kunt wenden tot de rechter. Als een zaak bij de rechter ligt, mogen rechtzoekenden ervan uitgaan dat de rechter hun geschil onafhankelijk en onpartijdig beoordeelt. Onafhankelijke rechtspraak is weliswaar een kernelement van de rechtsstaat, maar heeft geen waarde als het recht ontoegankelijk is voor mensen. Daarom is een stelsel van goed functionerende (rechts)hulp en/of rechtsbescherming essentieel. Of dit nu gaat om het aanvragen van een uitkering, het bezwaar maken tegen een beslissing van de Belastingdienst of het aanvechten van ontslag bij de rechter. Verder blijkt uit de Geschilbeslechtingdelta 2019 van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) dat ruim de helft van de ondervraagde volwassen Nederlanders (57%) de afgelopen vijf jaar ten minste één (potentieel) juridisch probleem heeft ervaren (Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 63). Echter, niet iedereen die een juridisch probleem ervaart, onderneemt actie of zoekt, vindt en/of gebruikt rechtshulp. Het kan ook zijn dat iemand probeert om een probleem zelf of met behulp van een derde op te lossen. Wanneer iemand wel gebruik wil maken van rechtshulp, is het de vraag of de beschikbare (rechts)hulp aansluit bij wat deze rechtzoekende wil of nodig heeft. Toch is voor veel mensen het verkrijgen van toegang tot het recht mede afhankelijk van juridische ondersteuning. In Nederland is die georganiseerd in: zelfhulp op basis van gevalideerde (online) informatie (nuldelijns rechtshulp), persoonlijke informatie en laagdrempelig

\* Mr. dr. Q. Eijkman is lector Toegang tot het Recht bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht. Dr. mr. E. van Eijk is onderzoeker bij het lectoraat Toegang tot het Recht van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht.

(gratis) advies (eerstelijns rechtshulp) en vertegenwoordiging in onderhandeling en geschilbeslechting (tweedelijns rechtshulp). Onder andere de kinderopvangtoeslagaffaire maakte pijnlijk duidelijk hoe belangrijk een goed functionerend stelsel van juridische ondersteuning is. Bijvoorbeeld de Nationale ombudsman concludeerde al in 2017 dat het voor een groep toeslagenouders lastig was een bezwaarschrift te motiveren. De reden hiervoor was dat de Belastingdienst niet aangaf welke documenten hiervoor noodzakelijk waren (Van den Berg e.a. 2017, p. 12-13). Als er te veel drempels zijn op de weg naar laagdrempelige (rechts)hulp of gesubsidieerde rechtsbijstand, komen mensen niet altijd vanzelf bij een advocaat of notaris, laat staan bij een rechter. Daarom is goede infrastructuur van rechtshulp onmisbaar voor een dekkend systeem van toegang tot het recht en met name rechtsbescherming, zo concludeerde recent ook de Staatscommissie rechtsstaat in haar eindrapport (Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. xi).

In Nederland is nog niet veel onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van rechtshulp. Hoewel de Raad voor Rechtsbijstand sinds kort een Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand<sup>1</sup> heeft dat zich primair richt op de duurzaamheid van het stelsel van rechtsbescherming, is het empirisch onderzoek over nulde- en eerstelijns rechtshulp in brede zin momenteel nog bescheiden van omvang (De Bakker e.a. 2022; Gademan e.a. 2021; Lamkaddem e.a. 2024; Mein 2024; Significant Public 2023). Daarnaast focussen studies over de rechtsstaat en toegang tot het recht in Nederland zich vaak op toegang tot de rechter, alternatieve vormen van geschilbeslechting of de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. Hoewel er de laatste jaren meer aandacht is voor empirisch juridisch onderzoek, onder meer in het Sectorplan Rechtsgeleerdheid,<sup>2</sup> zijn de meeste wetenschappelijke publicaties gebaseerd op literatuuronderzoek of juridische uitspraken. Veel publicaties richten zich meer op hoe de rechtsstaat en rechtsbijstand zouden moeten functioneren dan op onderzoek naar recht in de praktijk. Dit laatste type studies stelt bestuurders en beleidsmakers in staat te reflecteren op de sociale en politieke context van het organiseren van toegang tot het recht (Holvast e.a. 2024). Voor de organisatie

1 Zie [www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum](http://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum).

2 Zie [www.sectorplanrechtsgeleerdheid.nl](http://www.sectorplanrechtsgeleerdheid.nl). Overigens hebben de regeringspartijen in het hoofdlijnenakkoord bezuinigingen op de sectorplannen aangekondigd, zie 'Bezuinigen op de sectorplannen: "Kun je zo'n akkoord zomaar opblazen als nieuw kabinet? Mag dat juridisch?"', *Observant Online* 4 juni 2024.

van het stelsel van rechtshulp is dit belangrijk, omdat de organisatie van nulde- en eerstelijns rechtshulp, in tegenstelling tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, versnipperd is.

Vanwege deze versnippering, maar ook omdat de behoefte van burgers in veel gevallen complex van aard is en regelmatig meer dan alleen een juridische vraag omvat, is het doen van onderzoek naar rechtshulp noodzakelijk, maar tegelijkertijd ingewikkeld. Studies naar bijvoorbeeld de drempels in de toegankelijkheid van de nulde- en/of eerstelijns rechtshulp zijn schaars. In deze bijdrage willen wij daarom verkennen hoe toegang tot het recht zich verhoudt tot de ontwikkelingen op het gebied van (rechts)hulp. In het bijzonder richten wij ons op onderzoek naar de toegankelijkheid van de nulde- en eerstelijns (rechts)hulp. Verder reflecteren wij op de vraag hoe onderzoek kan bijdragen aan toegang tot het recht in een goed werkende democratische rechtsstaat.

### **Toegang tot het recht in de democratische rechtsstaat**

Toegang tot het recht is een fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat. Het waarborgt dat alle mensen in Nederland hun rechten kunnen uitoefenen en, indien nodig, verdedigen. Daarnaast wordt verondersteld dat toegang tot het recht gelijkheid en rechtvaardigheid bevordert, het vertrouwen in het rechtsstelsel versterkt, en bijdraagt aan een inclusieve samenleving. Het begrip is als mensenrecht geborgd in internationale verdragen. Bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt voor ieder mens het recht op een effectief rechtsmiddel, een eerlijk proces en juridische bijstand (art. 6 en 13). Ook verwijst artikel 17 van de Grondwet naar toegang tot een eerlijk proces, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke rechter.

Maar wat wordt, vanuit een onderzoeksperspectief, eigenlijk verstaan onder het begrip toegang tot het recht? Er zijn uiteenlopende definities van toegang tot het recht. Vaak staat een effectieve oplossing centraal: de mogelijkheid gebruik te maken van het recht bij geschillen of als bescherming van een rechtspositie, al dan niet in relatie tot de overheid (zie bijvoorbeeld Doornbos 2019; Eijkman 2017; Holvast e.a. 2024; Westerveld 2022, 2023). In deze bijdrage wordt met toegang tot het recht bedoeld: 'de mogelijkheid voor mensen om te zoeken naar

een oplossing voor hun grieven door middel van formele en informele instituties' (UNDP 2005, p. 5). Dit omvat eveneens de bescherming van rechten, juridische zelfredzaamheid, de toegankelijkheid van rechtsbijstand, jurisprudentie en de effectiviteit van gerechtelijke beslissingen. Deze vrij ruime gezaghebbende definitie benadrukt het belang van zowel formele gerechtelijke uitspraken als alternatieve conflictbeslechting. Daarnaast benadrukt deze nadrukkelijk de rol van de rechtzoekende zelf en het belang van het oplossen van een geschil. Verder is niet iedereen in staat om het recht of juridische procedures goed te begrijpen, of daar effectief aan deel te nemen, en voor hun rechten op te komen (CRM 2018). Rechtzoekenden in kwetsbare situaties zijn om uiteenlopende redenen minder bekend met de spelregels van het recht en de rechtsstaat, bijvoorbeeld mensen met een beperking of mensen die vanwege een migratieachtergrond de Nederlandse taal minder goed beheersen.

De vraag is dus in hoeverre de rechtzoekende in staat is een juridisch probleem te herkennen en op te lossen. Deze vraag en het begrip toegang tot het recht bleken de afgelopen jaren belangrijke en actuele onderwerpen te zijn in het politieke en maatschappelijke debat. Denk bijvoorbeeld aan de kinderopvangtoeslagaffaire, de herziening van het stelsel van rechtsbijstand, de toenemende aandacht voor mediation, de digitalisering van overheidsdiensten en de focus op de juridische zelfredzaamheid. Mede als gevolg van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn enkele publicaties verschenen die uiteenlopende knelpunten met betrekking tot toegang tot het recht in Nederland blootlegden. De rode draad in deze rapporten is dat de menselijke maat bij geschillen uit het oog verloren is en dat rechtsbescherming in de praktijk, voornamelijk in conflict met de overheid, tekortschiet (Raad van State 2021; Verhoeven e.a. 2023; Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024; Staatscommissie rechtsstaat 2024).

Daarnaast is er een aantal andere knelpunten te benoemen. Zo is er mede door bezuinigingen op de rechtsbijstand een fors tekort aan sociaal advocaten ontstaan (Panteia 2022). Andere onderzoeken suggereren dat (rechts)hulp, onder meer geboden door lokale sociaal raadslieden, voor veel mensen niet goed toegankelijk is. Dit omdat ze vanwege de 'lokettenjungle' niet weten waar ze moeten zijn voor laagdrempelig advies of doorverwijzing naar een advocaat of mediator (Divosa 2023). Bovendien zijn beleid, wetten en de uitvoeringspraktijk

te ingewikkeld en worden de zelfredzaamheid en het doenvermogen van rechtzoekenden overschat (WRR 2017; Staatscommissie rechtsstaat 2024). Dit vergt (te) veel inspanningen van de burger, waardoor de toegang tot het recht in het nauw komt. Of er is sprake van multi-problematiek, waardoor mensen meer hulp nodig hebben dan alleen hulp voor het juridische probleem. Het is daarom belangrijk dat de juridische dienstverlening aansluit op de capaciteiten, zoals taalniveau, verminderde zelfredzaamheid, doenvermogen en behoeften van rechtzoekenden (Gademan e.a. 2021; Staatscommissie rechtsstaat 2024; Verhoeven e.a. 2023).

### **Toegankelijkheid van nulde- en eerstelijns (rechts)hulp**

De nulde- en eerstelijns rechtshulp is op papier goed georganiseerd, maar in de praktijk lijkt het voor veel mensen lastig om hun weg te vinden naar bijvoorbeeld de website Rechtswijzer.nl (nuldelijns rechtshulp) of het Juridisch Loket (eerstelijns rechtshulp), terwijl een advocaat (tweedelijns rechtshulp) relatief duur is. Bij veelvoorkomende conflicten rondom echtscheiding, arbeidsrechtelijke kwesties, schulden, huur, samenwerking tussen MKB-bedrijven of burenoverlast is de aannahme dat de rechtzoekende in staat is te herkennen dat zijn/haar/hun probleem een juridische vraag behelst. Maar niet iedereen kan dit, wat ertoe kan leiden dat problemen zich opstapelen of verergeren. De interactie tussen de rechtzoekende en de organisatie/dienstverlener is medebepalend voor de toegankelijkheid van de nulde- en eerstelijns rechtshulp. Beide moeten voldoen aan bepaalde kenmerken om de route door de (juridische) hulpverlening (goed) te kunnen doorlopen. Deze kenmerken hebben betrekking op zowel de competenties van de burger als de kwaliteit van de rechtshulpverlening. De rechtzoekende moet in staat zijn om te herkennen dat diens probleem een juridische vraag bevat, en daarnaast in staat zijn om in actie te komen om op zoek te gaan naar de juiste informatie en/of instantie. De organisatie moet, op haar beurt, rechtzoekenden kunnen bereiken en informeren over haar dienstverlening; ook moet die dienstverlening voor de rechtzoekenden laagdrempelig en toegankelijk zijn. Dat betekent dat de organisatie niet alleen rekening dient te houden met de (grenzen van) competenties van haar cliënten, maar ook met facto-

ren als ervaren stress, taalvaardigheid (inclusief digitale vaardigheid), doenvermogen en de mate van zelfredzaamheid.

Juridische dienstverlening in de nulde lijn dient zo toegankelijk mogelijk te zijn, omdat fysieke loketten, informatielijnen of specialistische hulpmogelijkheden niet overal aanwezig zijn of beperkte openingstijden hebben, of soms slechts beperkte capaciteit hebben. Er zijn diverse onafhankelijke organisaties die burgers helpen in de online juridische dienstverlening. Het Juridisch Loket, bijvoorbeeld, begon als een gratis juridisch adviesorgaan dat zich richtte op burgers met een laag inkomen en weinig vermogen, maar inmiddels is de online informatie over tal van onderwerpen voor iedereen beschikbaar. Eerstelijns (rechts)hulp wordt aangeboden door verschillende partijen, waaronder het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, rechtswinkels, wijkteams, Slachtofferhulp Nederland of Vluchtelingenwerk Nederland. Het gaat hierbij om het gratis advies en ondersteuning. Alle inwoners van Nederland hebben recht op ondersteuning, maar uit onderzoek blijkt dat niet alle vormen van (rechts)hulp overal en evenveel in gemeenten aanwezig zijn (Significant Public 2023; Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023), en dat het gemeentelijke aanbod niet altijd goed aansluit bij de behoeften van inwoners (Lamkaddem e.a. 2024).

Met zijn laagdrempelige inloopsprekuren vervult het Juridisch Loket een belangrijke rol in de toegang tot het recht. Uit een onderzoek bleek dat 44% van de spreekuurbezoekers van het Juridisch Loket problemen ervaart op meerdere leefgebieden (multiproblematiek), los van de juridische vraag waarmee ze zich in eerste instantie tot het Juridisch Loket wenden (Gademan e.a. 2021, p. 7). Het is daarom belangrijk dat de dienstverlening van eerstelijns (rechts)hulpverleners zich niet enkel richt op het juridische vraagstuk, maar dat de dienstverlening aansluit bij de behoeften van mensen, wat ook betekent dat er aandacht moet zijn voor de emotionele behoefte, zoals het bieden van een luisterend oor, begrip en erkenning (Gademan e.a. 2021, p. 94). Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Staatscommissie rechtsstaat, die onder andere aanbeveelt dat de impact van een probleem op het leven van mensen en hun persoonlijke omstandigheden leidend moeten zijn bij het bieden van hulp en ondersteuning bij een sociaal-juridisch vraagstuk (2024, p. 26).

Een andere uitdaging bij nulde- en eerstelijns rechtshulpverlening is dat de behoefte van individuen regelmatig complex van aard is en

meer omvat dan alleen een oplossing voor hun juridische vraag. De huidige inrichting van de rechtshulpverlening richt zich sterk op het juridische vraagstuk en neemt andere zaken, zoals stress, schulden, handelingsonbekwaamheid en/of laaggeletterdheid, niet altijd voldoende mee. Deze factoren kunnen de effectiviteit van de dienstverlening voor de betrokkenen in de weg staan en ervoor zorgen dat de burger niet – voldoende – geholpen wordt. Systematische samenwerking tussen praktijkjuristen en het sociaal domein is nodig, maar blijft ingewikkeld, onder meer vanwege de versnippering van het sociaal-juridisch domein, waardoor informatie-uitwisseling en afstemming tussen betrokken (rechts)hulpverleners vaak beperkt blijven (De Bakker e.a. 2022; Commissie-Wolfsen 2015). Meer kennis over hoe de eerstelijns sociaal-juridische dienstverlening in de gemeenten is georganiseerd en ingericht, inclusief het financieringsmodel erachter,<sup>3</sup> is nodig om zicht te kunnen krijgen op het gebruik, de effectiviteit en de doelmatigheid van de beschikbare dienstverlening (Lamkaddem e.a. 2024).

### **Wat is er nodig vanuit een onderzoeksperspectief?**

Om de toegankelijkheid van de nulde- en eerstelijns (rechts)hulp te versterken is nog meer onderzoek nodig over wat werkt en wat niet werkt vanuit het perspectief van diverse rechtzoekenden (Ter Voert & Teeuwen 2023). Er is immers veel politieke en maatschappelijke aandacht voor het burgerperspectief op het versterken van de democratische rechtsstaat. Deze aandacht voor een meer responsieve overheid geldt in het bijzonder voor toegang tot het recht in de vorm van het verstevigen van het stelsel van rechtshulp en rechtsbescherming. Het inzetten van de overheid op maatwerk en meer menselijke maat in de dienstverlening alleen is niet voldoende, daarvoor is ook meer empirisch gevalideerde kennis en gegevensverzameling nodig (Staatscommissie rechtsstaat 2024). Bijvoorbeeld wat zijn de behoeften van (verschillende groepen) rechtzoekenden precies? Wanneer is een burger geholpen, oftewel: wat zijn de gewenste uitkomsten van laagdrempelige (rechts)hulp? En wat betekenen dergelijke onderzoeksuitkomsten

3 Veel gemeenten hebben bijv. de eerstelijns (rechts)hulp belegd bij sociaal raadslieden of wijk-/buurtteams, die al dan niet in dienst zijn van de gemeente zelf of bij een gecontracteerde organisatie, die namens de gemeente de ondersteuningstaak uitvoert (Oomkens e.a. 2023, p. 20).



voor de inrichting van toegankelijke en laagdrempelige juridische dienstverlening op lokaal niveau?

Ondanks een aantal veelbelovende pilotprojecten,<sup>4</sup> ontwikkelingen en onderzoeken blijft de juridische dienstverlening, zoals deze nu is ingericht, primair gericht op het juridische vraagstuk en samenwerking met ketenpartners. Factoren als psychische problemen, gebrek aan doenvermogen en beperkte zelfredzaamheid van rechtzoekenden krijgen weliswaar meer aandacht, maar de vraag is of (rechts)hulpverleners meer zouden moeten doen dan mensgericht werken en cliënten warm doorverwijzen, bijvoorbeeld bij het ondersteunen van een lokale aanvraag tot (specialistische) zorg door rechtzoekenden (Dibbets & Eijkman 2019). Ook blijkt uit de overkoepelende wetenschappelijke analyse van de pilots stelselvernieuwing rechtsbijstand dat veel pilots met aanbevelingen komen voor de praktijk, maar onvoldoende *evidence-based* zijn opgezet (Verhoeven e.a. 2024). Goede samenwerking met het sociaal domein op lokaal niveau is daarbij belangrijk. Tegelijkertijd is het onduidelijk wat de pilots nu precies opleveren voor rechtzoekenden in alle windstreken die Nederland rijk is. Daarnaast is het de vraag of met de politieke beleidskeuzes over de inrichting van het stelsel van rechtsbijstand en rechtshulp voldoende tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van uiteenlopende groepen burgers. Enerzijds is de laagdrempelige toegankelijkheid verbeterd, zo is onder meer het telefoonnummer van het Juridisch Loket gratis geworden en zijn er meer fysieke locaties bij gekomen (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023; Brouwer 2024). Anderzijds blijft het de vraag of de rechtzoekenden die het kwetsbaarst zijn hun weg naar rechtshulp weten te vinden.

De mate waarin online nuldelijns rechtshulp in Nederland toegankelijk is voor alle rechtzoekenden vereist ook meer aandacht van onderzoekers. Naast dat de weergave van informatie op websites kloppend moet zijn, beschikt niet iedereen over dezelfde kennis en vaardigheden om informatie online te zoeken, te vinden, te begrijpen of te gebruiken. Nederland is binnen de Europese Unie weliswaar koploper in de lijst van inwoners met minimale digitale basisvaardigheden, maar voor veel mensen blijft het een uitdaging om een online zoekopdracht uit te voeren (Van Giesen e.a. 2023).<sup>5</sup> Een lager niveau van digi-

4 Zie bijv. [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/modernisering-rechtsbijstand](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/modernisering-rechtsbijstand).

5 Zie [www.digitaleoverheid.nl/nieuws/nederland-eu-koploper-digitale-vaardigheden/](http://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/nederland-eu-koploper-digitale-vaardigheden/).

tale vaardigheden werkt vaak in het nadeel van groepen die al een kwetsbare positie hebben, zoals ouderen, laagopgeleiden, mensen met een lager inkomen en laaggeletterden. Door hun lage digitale vaardigheden kunnen zij niet volledig digitaal participeren op tal van terreinen (bijvoorbeeld economisch, sociaal en cultureel), en dit betekent ook dat zij niet in staat zijn hun rechten online te halen (Van Deursen & Helsper 2020). Hoewel er de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de informatievoorziening, zijn goede taal- en digitale vaardigheden dus essentieel voor de toegang tot die informatie en daarmee ook voor de digitale toegankelijkheid van het recht.

Verder is er in onderzoeksprojecten tot nu toe weinig aandacht besteed aan het gebruik van de eerstelijns rechtshulp en de uitkomsten van dit gebruik. Gelijkwaardigheid in toegankelijkheid behelst immers ook gelijkwaardigheid in de kwaliteit van dienstverlening. Dit vraagstuk is nog niet kwantitatief onderzocht. Hebben alle demografische of sociale groepen in Nederland ook toegang tot dezelfde kwaliteit van eerstelijns rechtshulp? De financiering van onder meer sociaal-juridisch dienstverleners zorgt voor krapte in deze sector. Betekent dit dan bijvoorbeeld dat rechtzoekenden die via deze route hun recht moeten halen, langer moeten wachten? En wat zijn hiervan de (verdere) gevolgen? Om inzicht te krijgen in de vraag of (rechts)hulp passend is en aansluit op de behoeften van verschillende groepen rechtzoekenden, is meer onderzoek nodig.

Kortom, empirisch onderzoek naar toegang tot laagdrempelige en passende (rechts)hulp is belangrijk, niet alleen om de toegang tot het recht en de rechtsstaat te verbeteren, maar ook om de rechtsstaat te versterken.

## Literatuur

### **Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023**

Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand (commissie-Ratz), *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk. Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, Den Bosch: Raad voor de Rechtsbijstand, oktober 2023.

### **De Bakker e.a. 2022**

S. de Bakker, E. Verboon, S. Tonnon & A. Mein, *Passende hulp bij multiproblematiek. Een multicriteria decision-tool ter ondersteuning van rechtshulpverleners bij het diagnose- en verwijzingsproces van cliënten met multiproblematiek*, Hogeschool Utrecht, juli 2022.

### **Van den Berg e.a. 2017**

W. van den Berg, M. Alhadrijri & M. Mulder, *Geen power play maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen kinderopvangtoeslag* (rapportnr. 2017/095), Den Haag: Nationale ombudsman, 9 augustus 2017.

### **Brouwer 2024**

E. Brouwer, 'Juridisch Loket: 36.000 hulpvragen per maand', *Ziptone* 24 juli 2024, [www.ziptone.nl/juridisch-loket-36-000-hulpvragen-per-maand/](http://www.ziptone.nl/juridisch-loket-36-000-hulpvragen-per-maand/).

### **Commissie-Wolfsen 2015**

Commissie-Wolfsen (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel), *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, 30 november 2015.

### **CRM 2018**

CRM (College voor de Rechten van de Mens), *Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland. Toegang tot het Recht*, Utrecht 2018.

### **Van Deursen & Helsper 2020**

A. van Deursen & E. Helsper, *Digitale vaardigheden: een onderzoeks- en beleidsagenda*, Enschede: Centrum voor Digitale Inclusie/Universiteit Twente 2020.

### **Dibbets & Eijkman 2019**

A. Dibbets & Q. Eijkman, *Tussen burgers en recht lokaal? Sociaal raadslieden over toegang tot zorg en ondersteuning*, Hogeschool Utrecht 2019.

### **Divosa 2023**

Divosa, 'Onderzoek: aanbod sociaaljuridische ondersteuning "een lokettenjungle"', 20 november 2023, [www.divosa.nl/nieuws/onderzoek-aanbod-sociaaljuridische-ondersteuning-een-lokettenjungle](http://www.divosa.nl/nieuws/onderzoek-aanbod-sociaaljuridische-ondersteuning-een-lokettenjungle).

**Doornbos 2019**

N. Doornbos, 'Toegang tot het recht: een rechtssociologische analyse', in: D. de Wolff (red.), *Toegang tot recht: beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 25-44.

**Eijkman 2017**

Q.A.M. Eijkman, 'Toegang tot het recht gaat global' (openbare les), Hogeschool Utrecht 2017.

**Gademan e.a. 2021**

M. Gademan, M. Keesen, M. Lamkaddem, S. Tonnon, E. Verboon & A. van de Weert, *Een wereld te winnen. Eerstelijns (rechts)hulp aan cliënten met multiproblematiek*, Hogeschool Utrecht, november 2021.

**Van Giesen e.a. 2023**

R. van Giesen, M. Verheijen & P. Prüfer, *Digitale vaardigheden van Nederlanders*, Tilburg: Centerdata 2023.

**Holvast e.a. 2024**

N. Holvast, W.J. Kortleven, P. de Winter, N. Doornbos, M. Hertogh & P. Mascini, *Recht in het echt. Empirische inzichten voor juristen*, Den Haag: Boom 2024.

**Lamkaddem e.a. 2024**

M. Lamkaddem, E. van Eijk & Q.A.M. Eijkman, *Eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland. Aansluiting tussen behoeften van inwoners en aanbod in gemeenten*, Hogeschool Utrecht 2024.

**Mein 2024**

A.G. Mein, 'De responsieve boetefunctionaris', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspiegeling*, Den Haag: Boom 2024, p. 65-74.

**Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023**

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Tiende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidiëerde rechtsbijstand*, 20 december 2023.

**Oomkens e.a. 2023**

R. Oomkens, R.C. van Geuns, N. Jungmann, A. van den Schors, J. Muda, B. van der Meulen, M.J. Schiffers & M. Kuiper, *Knellende mechanismen. Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht*, Hogeschool Utrecht 2023.

**Panteia 2022**

Panteia, *De arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur*, Zoetermeer, augustus 2022.

**Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024**

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, Den Haag 2024.

### **Raad van State 2021**

Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag, november 2021.

### **Significant Public 2023**

Significant Public, *Inventarisatie eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning. Een landelijke inventarisatie*, 2023.

### **Staatscommissie rechtsstaat 2024**

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat: tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag 2024.

### **UNDP 2005**

UNDP (United Nations Development Programme), *Programming for justice: access for all. A practitioner's guide to human rights-based approach to access to justice*, Bangkok 2005.

### **Verhoeven e.a. 2023**

W.J. Verhoeven, M.S. Hoekstra, R.R. den Bak, G. Teeuwen & R.S. Wouda, m.m.v. E.M.T. Beenakkers, *Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken. De doorwerking van de zelfredzaamheidstoets in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst over kinderopvangtoeslagzaken tussen 2011-2021*, Den Haag: WODC 2023.

### **Verhoeven e.a. 2024**

W.J. Verhoeven, T. Geurts, M.S. Hoekstra, R.R. van Riezen, M.P.C. Scheepmaker & G. Teeuwen, *Onderweg naar betere rechtshulp. Inzichten en kansen afgeleid uit 34 pilots bij het Programma stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand* (Cahier 2024-20), Den Haag: WODC, 2024.

### **Ter Voert & Hoekstra 2020**

M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Cahier 2020-18), Den Haag: WODC 2020.

### **Ter Voert & Teeuwen 2023**

M.J. ter Voert & G. Teeuwen, *Drempels in de toegang tot het recht* (Cahier 2023-6), Den Haag: WODC 2023.

### **Westerveld 2022**

M. Westerveld, Toegang tot het recht: een problematisch begrip, *Nederlands Juristenblad* 2022/1283, p. 1-11.

### **Westerveld 2023**

M. Westerveld, 'Access to justice, a multi-layered concept', *Challenges of access to justice* (ILAG conference papers), 2023.

### **WRR 2017**

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag 2017.

# De europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat

*Maarten Stremler\**

Hoe Nederlands is de Nederlandse rechtsstaat nog, nu het Europese recht steeds meer de toon zet? Het feit dat steeds meer recht dat in Nederland geldt geen nationale maar Europese oorsprong heeft, raakt de kern van ons staatsbestel. Rechtsvorming vindt in toenemende mate plaats buiten de traditionele nationale procedures om. Bovendien heeft het recht dat op deze manier tot stand komt steeds meer invloed op de wijze waarop de Nederlandse overheid functioneert. Bepalend voor ons staatsbestel is sinds lang het ideaal van de rechtsstaat, zoals dat in onze nationale context vorm heeft gekregen. Wat is de impact van de Europese integratie op de rechtsstatelijke eisen die in ons land gelden, op de handhaving van deze eisen en op onze opvatting van wat de rechtsstaat precies inhoudt?

Dit artikel beschrijft de europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat. De opzet is als volgt. Eerst schets ik de historische ontwikkeling van de rechtsstaat in Nederland. Vervolgens bespreek ik hoe het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), mede door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), in ons land is gaan functioneren als rechtsstatelijke waarborg, en hoe later ook het recht van de Europese Unie (EU), mede door de rechtspraak van het Hof van Justitie, deze functie is gaan vervullen. Daarna wijs ik erop dat Nederland steeds vaker advies over rechtsstatelijke kwesties ontvangt vanuit 'Europa', waaronder van de Venetië-commissie en de Europese Commissie. Tot slot reflecteer ik op het feit dat onze rechtsstaat niet langer uitsluitend nationaal wordt vormgegeven, maar in wisselwerking tussen nationale en Europese autoriteiten.

\* Dr. M. Stremler is universitair docent constitutioneel recht aan Maastricht University.

## De ontwikkeling van de Nederlandse rechtsstaat<sup>1</sup>

De term ‘rechtsstaat’ stamt uit het Duitse constitutionele debat aan het begin van de negentiende eeuw (Böckenförde 2013). De rechtsstaat was de theoretische tegenhanger van de absolute staat, die zich naar eigen goeddunken bemoeide met het leven van zijn burgers. Het doel van de rechtsstaat was het waarborgen van de vrijheid van individuen, zodat zij zichzelf konden ontplooien. Daartoe moest de overheid worden gebonden aan het recht. De juridische beperking van de staat vereiste onder andere erkenning van grondrechten (negatief opgevat als ‘afweerrechten’ tegen de overheid), gelijkheid van burgers voor de wet en rechterlijke onafhankelijkheid. Dit liberale of klassieke rechtsstaatsideaal diende de belangen van de opkomende burgerij. In Nederland werd de term ‘rechtsstaat’ in de negentiende eeuw nauwelijks gebruikt. Wel was het bijbehorende liberale gedachtegoed de gehele eeuw sterk aanwezig in de politiek en vanaf de grondwetsherziening van 1848 zelfs bepalend voor onze staatsinrichting. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd het gangbaar om Nederland te typeren als rechtsstaat. De belangrijkste elementen van de rechtsstaat waren grondrechten, machtenscheiding (inclusief onafhankelijke rechtspraak) en het legaliteitsbeginsel, dat wil zeggen de eis dat overheids-optreden is gebaseerd op de wet en niet in strijd is met de wet (Böhtlingk 1958, p. 2-6).

Met het doorzetten in Nederland van de democratische gedachte en de invoering van het algemeen kiesrecht aan het begin van de twintigste eeuw werd de rechtsstaat in ons land steeds meer in verband gebracht met de democratie, zodanig dat het inmiddels gebruikelijk is om te spreken van ‘de democratische rechtsstaat’. Volgens sommigen is de democratie zelfs een onderdeel van de rechtsstaat (Kortmann 2016, p. 52-53). De democratie krijgt zo een machtsbeperkende strekking, omdat ze bijdraagt aan het doel van de rechtsstaat om de overheid in toom te houden. Anderen daarentegen benadrukken de zelfstandigheid van beide idealen, waarbij de democratie wordt gezien als de ‘motor’ die de overheid in gang zet (Elzinga e.a. 2014, p. 181). Zo houdt men zicht op de potentiële spanning die er bestaat tussen de rechtsstaat en de democratie.

1 Deze paragraaf is gebaseerd op Pasterkamp & Stremmer 2024, par. 3.

Naarmate de arbeidersklasse en lagere sociale klassen meer politieke invloed kregen, ook door kiesrechtuitbreiding, werd het een staatstaak om te zorgen voor sociale zekerheid en om bij te dragen aan sociaal welzijn. De concrete uitwerking hiervan kwam neer op een ideologisch compromis tussen liberale, sociaaldemocratische en christendemocratische idealen. Wederom geïnspireerd door de Duitse academische literatuur ontstond zo na de Tweede Wereldoorlog een nieuwe duiding van de rechtsstaat: de sociale rechtsstaat (Hirsch Ballin 1991). In deze visie dient de rechtsstaat niet langer slechts de vrijheid van burgers; de rechtsstaat vereist ook dat de overheid zorgt voor gelijke kansen, een rechtvaardige verdeling van middelen en ondersteuning van kwetsbare groepen. De belangrijkste juridische middelen om dit nieuwe rechtsstatelijke ideaal te realiseren zijn de sociale grondrechten, die de wetgever verplichten wetgeving vast te stellen op uiteenlopende sociale en maatschappelijke gebieden.

Onze Grondwet bevat pas sinds 1983 een reeks van sociale grondrechten. De wetgever blijkt de sociale grondrechten nauwelijks te betrekken in zijn overwegingen (Van Sasse van Ysselt 2016). Eenzelfde terughoudendheid tegenover de sociale rechtsstaat zien we bij de algemene bepaling die in 2022 is toegevoegd aan de Grondwet en die luidt: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’ De bepaling noemt wel de democratie en de rechtsstaat, maar niet de sociale rechtsstaat. In de toelichting noemt de regering als elementen van de rechtsstaat het legaliteitsbeginsel, de machtscheiding, onafhankelijke rechtspraak en de bescherming van grond- en mensenrechten.<sup>2</sup> Een expliciete verwijzing naar sociale grondrechten ontbreekt.<sup>3</sup>

### Het EVRM en de Nederlandse rechtsstaat<sup>4</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog stelde de grondwetsherziener (de regering en het parlement handelend in het kader van de grondwetsherzieningsprocedure) de Nederlandse rechtsorde uitdrukkelijk open voor

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 6.

<sup>3</sup> De regering noemt bijv. wel het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), maar geen verdragen waarin sociale grondrechten centraal staan, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 6.

<sup>4</sup> Deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op Sillen & Stremmer 2023, par. 12.3.1 en 12.4.2.



internationaal recht (Duynstee 1954). De achterliggende gedachte was dat duurzame vrede op het Europese continent alleen kon worden verzekerd door nauwe internationale samenwerking. Verdragen waarbij Nederland partij is, maken automatisch deel uit van de nationale rechtsorde.<sup>5</sup> Burgers kunnen zich voor de rechter op verdragsbepalingen beroepen als deze bepalingen ‘eenieder verbindend’ zijn, dat wil zeggen als ze rechten of plichten in het leven roepen die geen uitwerking door de wetgever of het bestuur vereisen.<sup>6</sup> Dergelijke verdragsbepalingen hebben voorrang op nationale regelingen, inclusief de Grondwet. In het geval van strijdigheid tussen verdragsrecht en nationaal recht moet de rechter het nationale recht ‘buiten toepassing laten’ (ofwel hij mag dit recht dan niet toepassen).<sup>7</sup>

Nederland was in 1949 medeoprichter van de Raad van Europa, de internationale organisatie die respect voor mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie in Europa moest bevorderen en in laatste instantie moest waarborgen.<sup>8</sup> In dit kader kwam het EVRM tot stand, dat voor Nederland in 1954 in werking trad. Het verdrag bevat een opsomming van een aantal klassieke grondrechten, die gericht zijn op de bescherming van burgers tegen de overheid, zoals het recht op leven, het recht op een eerlijk proces, het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven, het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering.<sup>9</sup> Later is hier een aantal grondrechten aan toegevoegd, waaronder het recht op eigendom, het recht op onderwijs, het recht op vrije verkiezingen en het recht om niet aan de doodstraf te worden onderworpen.<sup>10</sup> Het EVRM is dus specifiek gericht op grondrechten, niet op rechtsstatelijke eisen in het algemeen.

De regering vermoedde aanvankelijk dat het EVRM in de rechtspraak geen belangrijke rol zou gaan spelen, omdat Nederland als beschaafd land geen mensenrechten zou schenden. Inderdaad kwam het tot eind jaren zeventig van de vorige eeuw zelden voor dat de

5 Men sloot hiermee aan bij bepaalde jurisprudentie, zie met name Hoge Raad (HR) 3 maart 1919, ECLI:NL:HR:1919:126 (*Grenstractaat Aken*).

6 Art. 93 Grondwet.

7 Art. 94 Grondwet.

8 Zie de aanhef en art. 1 onder a van het Statuut van de Raad van Europa.

9 Resp. art. 2, 6, 8, 9, 10 en 11 EVRM. In dit artikel gebruik ik ‘mensenrechten’ en ‘grondrechten’ als synoniemen.

10 Resp. art. 1, 2 en 3 Eerste Protocol bij het EVRM (in werking getreden in 1954) en art. 1 Zesde Protocol bij het EVRM (in werking getreden in 1985).

Nederlandse rechter schending van een EVRM-recht vaststelde. Pas vanaf de jaren tachtig, toen de maatschappelijke aandacht voor mensenrechten toenam en de Nederlandse rechter indringender aan het EVRM ging toetsen, kwam hierin verandering (Alkema 1990, p. 10-11). Dit hield ook verband met de veranderde opstelling van het EHRM, het internationale gerechtshof in Straatsburg dat het EVRM op bindende wijze uitlegt. Het Hof oordeelde dat het verdrag 'a living instrument' is dat moet worden geïnterpreteerd 'in the light of present-day conditions'.<sup>11</sup> Allengs groeide het EVRM uit tot de belangrijkste mensenrechtelijke standaard in ons land. Het verdrag en de uitleg daarvan door het EHRM hebben aanzienlijke invloed gehad op tal van rechtsgebieden (Gerards & Sieburgh 2013). Zo heeft artikel 6 EVRM, dat het recht op een eerlijk proces waarborgt, in het strafprocesrecht geleid tot versterking van de rechten van de verdachte en in het bestuursprocesrecht tot meer rechtsbescherming voor de burger. Uitspraken van het EHRM waren meermaals aanleiding om nationale wetgeving aan te passen.<sup>12</sup>

De Nederlandse rechter beschouwt alle EVRM-rechten 'eenieder verbindend', zodat burgers deze rechten kunnen inroepen voor de rechter. Voor zover mogelijk zal de rechter bij vermeende strijdigheid van nationaal recht met het verdrag het nationale recht 'verdragsconform' uitleggen, ofwel zodanig interpreteren dat er van strijdigheid geen sprake is.<sup>13</sup> Pas als verdragsconforme uitleg niet mogelijk is, zal hij nationale regels in de voorliggende zaak buiten toepassing laten – iets wat overigens niet vaak voorkomt.<sup>14</sup> Soms levert het buiten toepassing laten van een nationale regel niet het gewenste resultaat op. De rechter kan er dan voor kiezen om zelf een voorziening te treffen. Zou hij daarvoor echter politieke of beleidsmatige keuzes moeten maken, dan laat hij dit over aan de wetgever.<sup>15</sup> Het is uitzonderlijk dat de rechter

11 EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 31.

12 Zo leidde het *Marckx*-arrest tot opheffing van het onderscheid tussen kinderen die binnen en buiten het huwelijk zijn geboren. Zie EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374 (*Marckx/België*) en de Wet van 27 oktober 1982 (*Stb.* 1982, 608).

13 Zie bijv. HR 27 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS7054 (*Omgangsrecht*), waarin de rechter twee wettelijke bepalingen uitlegt in het licht van het EVRM.

14 Zie bijv. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4483, waarin de rechter een wettelijke termijn niet toepast.

15 Zie bijv. HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 (*Box 3*), waarin de rechter enerzijds aangeeft dat hij het formuleren van een nieuwe rechtsregel overlaat aan de wetgever, maar anderzijds de belanghebbende wel een compensatie biedt.

een wet vanwege strijd met het EVRM ‘onverbindend’ verklaart, waarmee hij aangeeft dat de regeling als zodanig niet deugt.<sup>16</sup>

Het EHRM heeft in de loop van de tijd steeds meer ‘positieve verplichtingen’ uit het EVRM afgeleid: verplichtingen voor de verdragspartijen (waaronder Nederland) om actief op te treden, om zo te garanderen dat burgers hun mensenrechten effectief kunnen uitoefenen. De EVRM-rechten zijn hierdoor niet langer louter gericht op overheids-onthouding. In lijn met deze jurisprudentie heeft de Nederlandse rechter bijvoorbeeld de Staat geboden om klimaatmaatregelen te nemen.<sup>17</sup> Nederland is overigens ook partij bij internationale verdragen die sociale grondrechten bevatten, zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH).<sup>18</sup> Dergelijke verdragen, die nadrukkelijk vragen om actief overheidsoptreden, hebben in ons land echter slechts beperkt juridisch effect, omdat de rechter de daarin opgenomen bepalingen zelden ‘eenieder verbindend’ acht.<sup>19</sup> De ‘socialiserende interpretatie’ door het EHRM, waarbij het Hof positieve verplichtingen afleidt uit klassieke grondrechten, biedt in dit opzicht een beperkte compensatie.

Het feit dat het EVRM is uitgegroeid tot de belangrijkste bron van grondrechten in Nederland heeft verschillende oorzaken (Gerards & Fleuren 2013, p. 19-20). Zo kan de rechter door het ‘toetsingsverbod’ uit artikel 120 Grondwet wetten niet toetsen aan de Grondwet, inclusief de daarin opgenomen grondrechten (vanuit de gedachte dat het de taak van de wetgever en niet van de rechter is om te zorgen dat wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet). Hij kan wetten echter wel toetsen aan verdragsrecht, waaronder het EVRM, en hij maakt van deze mogelijkheid intensief gebruik. Hier komt bij dat het EHRM door zijn uitleg het verdrag bij de tijd houdt. De Nederlandse rechter kan aan de uitgebreide jurisprudentie van het Hof steeds actuele gezichtspunten ontleen voor aan hem voorgelegde zaken. Daarnaast brengt toetsing aan het EVRM in vergelijking met de Grondwet een andere, meer inhoudelijke aanpak met zich. Terwijl de Grondwet hoofdzakelijk formele eisen stelt aan grondrechtenbeperkingen (door bijvoor-

16 Zie bijv. Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (*SyRI*), waarin de rechter oordeelt dat het Systeem Risico Indicatie (SyRI) – een wettelijk instrument dat de overheid gebruikte voor het bestrijden van fraude – in strijd is met het recht op respect voor het privéleven (art. 8 EVRM).

17 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

18 Voorbeelden van deze rechten zijn het recht op bescherming van de gezondheid (art. 11), het recht op sociale zekerheid (art. 12) en het recht op huisvesting (art. 31).

19 Met als belangrijkste uitzondering het stakingsrecht (art. 6 lid 4 ESH).

beeld te bepalen dat alleen de wetgever een bepaald grondrecht mag beperken), stelt het EVRM nadrukkelijk ook materiële eisen. Zo geldt voor de meeste EVRM-rechten dat een beperking ervan proportioneel moet zijn, wat inhoudt dat de beperking voor het individu in een redelijke verhouding moet staan ten opzichte van het algemene belang dat de beperking dient.

Wat is nu de impact van het EVRM op de Nederlandse rechtsstaat? Het EVRM en de uitleg daarvan door het EHRM bepalen grotendeels hoe de Nederlandse rechter grondrechten uitlegt en toepast. Als het in ons land om grondrechten gaat, staat niet de Grondwet maar het EVRM centraal.<sup>20</sup> Het EVRM leidt tot een andere interpretatie van het legaliteitsbeginsel, doordat het EVRM in vergelijking met de Grondwet minder nadruk legt op formele eisen (grondrechtenbeperkingen hoeven niet altijd te zijn gebaseerd op de wet) en in plaats daarvan meer aandacht besteedt aan inhoudelijke criteria, zoals het proportionaliteitsvereiste. EHRM-uitspraken hebben bovendien steeds vaker betrekking op institutionele kwesties, zoals de benoemingswijze van rechters.<sup>21</sup> Het EVRM raakt dus ook de machtscheiding en onafhankelijke rechtspraak. Eerder al leidde een uitspraak van het Hof ertoe dat in Nederland de mogelijkheid van beroep op de regering bij bezwaren tegen een overheidsbesluit werd vervangen door rechtsbescherming door de onafhankelijke rechter.<sup>22</sup> Het EVRM heeft in de praktijk de positie van de rechter ten opzichte van de wetgever en het bestuur aanzienlijk versterkt. Wat betreft handhaving biedt het EHRM, via het individuele klachtenrecht waarmee burgers na uitputting van nationale rechtsmiddelen hun zaak aan het Hof kunnen voorleggen, een extra rechtsstatelijke waarborg, omdat een 'externe', Europese rechter kan oordelen over de eerbiediging van grondrechten in ons land. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM. Dit blijft uiteindelijk een politieke aangelegenheid, al volgt Nederland deze uitspraken in de regel nauwkeurig op.<sup>23</sup>

20 Zo toetste de rechter de coronanoodverordeningen haast uitsluitend aan het EVRM, terwijl de Grondwet op bepaalde punten striktere eisen stelde (Stremler 2020).

21 Zie bijv. EHRM 1 december 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Guðmundur Andri Ástráðsson/Jsland*).

22 Zie EHRM 23 oktober 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:1023JUD000884880 (*Bentham/Nederland*) en de Tijdelijke wet Kroongeschillen (*Stb.* 1987, 317).

23 Zie voor informatie over de tenuitvoerlegging van uitspraken van het EHRM <https://hudoc.exec.coe.int>.

## Het Unierecht en de Nederlandse rechtsstaat

De openstelling van de Nederlandse rechtsorde voor internationaal recht in de Grondwet in de jaren vijftig van de vorige eeuw was mede ingegeven door het streven naar Europese integratie. In 1952 werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgericht en in 1958 de Europese Economische Gemeenschap (EEG). De vanzelfsprekende gedachte hierbij was dat de wijze waarop het recht van deze organisaties zou doorwerken in ons land werd bepaald door onze eigen Grondwet. In de jaren zestig plaatste het Hof van Justitie in Luxemburg het ‘gemeenschapsrecht’ (nu: Unierecht) echter hiërarchisch boven het nationale recht.<sup>24</sup> Bij strijdigheid eist het Hof onvoorwaardelijke voorrang.<sup>25</sup> In veel lidstaten stuit deze claim nog steeds op weerstand, vooral bij constitutionele hoven die de eigen nationale grondwet – en de daarin vervatte beginselen en waarden, zoals die van de rechtsstaat – als hoogste norm beschouwen. In ons land heeft de rechter de claim van het Hof evenwel zonder voorbehoud geaccepteerd (Duchateau 2018).<sup>26</sup> De Nederlandse rechter toetst de toepassing van het Unierecht dus niet aan nationale rechtsstatelijke eisen en getuigt zo van ‘EU-vriendelijkheid’.

De voorlopers van de EU, de EGKS en de EEG, waren gericht op het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt. In de verdragen werd de rechtsstaat niet genoemd. Wel was elke oprichtende staat een democratische rechtsstaat en lid van de Raad van Europa. Mede door de kritische houding van nationale gerechten begon het Luxemburgse Hof vanaf het eind van de jaren zestig mensenrechten te erkennen als onderdeel van het gemeenschapsrecht.<sup>27</sup> Het Hof gaf daarbij aan dat de bescherming van deze rechten werd ‘geïnspireerd’ door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.<sup>28</sup> De gebondenheid van de lidstaten aan ‘de democratie’ – waaronder ook de rechtsstaat en mensenrechten werden begrepen – werd pas in het

24 Zie in samenhang Hof van Justitie (HvJ) 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*) en HvJ 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*).

25 Zie ook HvJ 17 december 1970, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*), waarin het HvJ bepaalt dat deze voorrang ook geldt ten aanzien van nationaal constitutioneel recht.

26 Zie met name HR 2 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR1797 (*Rusttijden*), r.o. 3.6.

27 Zie met name HvJ 12 november 1969, ECLI:EU:C:1969:57 (*Stauder*), HvJ 17 december 1970, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*) en HvJ 14 mei 1974, ECLI:EU:C:1974:51 (*Nold*).

28 HvJ 17 december 1970, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*), r.o. 4. Zie ook art. 6 lid 3 VEU.

begin van de jaren negentig verdragsrechtelijk vastgelegd.<sup>29</sup> De belangrijkste reden hiervoor was de voorziene uitbreiding van wat inmiddels de EU werd genoemd met postcommunistische landen uit Centraal- en Oost-Europa, waar de democratie nog niet was geworteld. Enkele jaren later werd om dezelfde reden een politiek sanctiemechanisme ingevoerd voor gevallen van ‘een ernstige en voortdurende schending’ door een lidstaat van de grondbeginselen van de Unie, waaronder de rechtsstaat.<sup>30</sup> Dit mechanisme werd later uitgebreid met een politiek waarschuwingsmechanisme voor situaties waarin er in een lidstaat ‘duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending’ van onder meer de rechtsstaat.<sup>31</sup> Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt inmiddels expliciet dat de Unie is gebaseerd op een aantal waarden, waaronder de rechtsstaat, en dat de lidstaten deze waarden delen.<sup>32</sup> Anders dan bij het EVRM is de rechtsstaat dus een zelfstandige norm in het Unierecht.

Met name controversiële constitutionele ontwikkelingen in Hongarije (sinds 2010) en Polen (sinds 2015) hebben ervoor gezorgd dat de rechtsstatelijkheid van de lidstaten binnen de EU hoog op de agenda is komen te staan. De EU beschikt inmiddels over een breed scala aan politieke, juridische en financiële instrumenten om toezicht te houden op de rechtsstaat in de lidstaten en om zo nodig handhavend op te treden (Stremler 2023).

Het belangrijkste politieke instrument is het eerdergenoemde waarschuwings- en sanctiemechanisme, opgenomen in artikel 7 VEU.<sup>33</sup> De politieke drempel om hiervan gebruik te maken is hoog.<sup>34</sup> Mede daarom heeft de Europese Commissie als een soort voorprocedure een ‘kader voor het versterken van de rechtsstaat’ vastgesteld, op basis waarvan de Commissie een gestructureerde dialoog met een lidstaat kan voeren over zorgwekkende rechtsstatelijke ontwikkelingen.<sup>35</sup> De eerste en enige toepassing hiervan in het geval van Polen had weinig

29 Preambule en art. F lid 1 VEU (Maastricht, in werking getreden in 1993).

30 Art. 6 lid 1 en art. 7 lid 1 en 2 VEU (Amsterdam, in werking getreden in 1999).

31 Art. 7 lid 1 VEU (Nice, in werking getreden in 2003).

32 Art. 2 VEU (Lissabon, in werking getreden in 2009).

33 Het Hof kan alleen de naleving van de procedures toetsen, niet de inhoudelijke beslissingen, zie art. 269 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

34 Met een waarschuwing moet vier vijfde van de leden van de Raad instemmen (art. 7 lid 1 VEU). Met een sanctie moet een gekwalificeerde meerderheid van de Raad instemmen (art. 7 lid 3 VEU), nadat de Europese Raad unaniem een schending van de Uniewaarden heeft vastgesteld (art. 7 lid 2 VEU). De betreffende lidstaat mag uiteraard zelf niet meestemmen. Zie ook art. 354 VWEU.

35 COM(2014)158 final.

effect. Dit geldt ook voor de hoorzittingen die zijn gehouden in de Raad met de Poolse en Hongaarse regeringen in het kader van het waarschuwingsmechanisme. Wel faciliteerden deze hoorzittingen het gesprek op Europees niveau over rechtsstatelijke kwesties in de lidstaten.

Het voornaamste juridische instrument om naleving af te dwingen van Unierechtelijke eisen betreffende de rechtsstaat is de inbreukprocedure. De Europese Commissie kan een lidstaat voor het Hof dagen, het Hof kan schending van specifieke bepalingen van het Unierecht vaststellen, en in het uiterste geval kan het Hof een lidstaat een dwangsom opleggen.<sup>36</sup> Gewoonlijk volgen lidstaten de uitspraken van het Hof op. Door zijn jurisprudentie heeft het Hof het bereik van het Unierecht aanzienlijk uitgebreid, zodat steeds meer kwesties aan hem kunnen worden voorgelegd – kwesties die voorheen als louter nationale aangelegenheden werden beschouwd.<sup>37</sup> Bovendien heeft het Hof steeds meer rechtsstatelijke eisen geformuleerd, met name als het gaat om rechterlijke onafhankelijkheid, en meer specifiek ten aanzien van rechterlijke benoemingen, de onafzetbaarheid van rechters, rechterlijke tucht, het loon van rechters en zaakstoeuwijzing (Leloup 2023). Deze jurisprudentie omvat overigens ook de beantwoording van prejudiciële vragen, dat wil zeggen vragen van nationale gerechten over de uitleg en toepassing van het Unierecht. Het Hof zet sterk in op rechterlijke onafhankelijkheid, om zo te waarborgen dat nationale rechters het Unierecht en de rechten die daaruit voortvloeien voor burgers effectief en zonder politieke inmenging kunnen toepassen. Inmiddels beschikt de EU ook over een financieel instrument om naleving van rechtsstatelijke eisen af te dwingen, de conditionaliteitsverordening.<sup>38</sup> Als een lidstaat beginselen van de rechtsstaat schendt en dit negatieve gevolgen heeft voor het beheer van EU-middelen, kan de Raad sancties opleggen, zoals het opschorren of verminderen van EU-financiering. Zo heeft de Raad de uitkering aan Hongarije van meer dan € 6 miljard uit het cohesiefonds afhankelijk gemaakt van hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding en rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>39</sup> De conditionaliteitsverordening

36 Tot nog toe wordt aangenomen dat art. 2 VEU – de bepaling over de waarden van de Unie, waaronder de rechtsstaat – niet een dergelijke specifieke bepaling is; zie echter zaak C-769/22, waarin de Europese Commissie stelt dat Hongarije art. 2 VEU heeft geschonden.

37 Zie met name HvJ 27 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:117 (*Portugese rechters*).

38 Verordening (EU) 2020/2092.

39 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad.

biedt voor het eerst een omschrijving van de rechtsstaat in het Unierecht. Wezenlijke elementen van de rechtsstaat zijn volgens de verordening legaliteit (wat onder meer een democratisch wetgevingsproces vereist), rechtszekerheid, het verbod van willekeur, effectieve rechtsbescherming (ook ten aanzien van grondrechten), scheiding der machten, non-discriminatie en gelijkheid voor de wet.<sup>40</sup> Als voorbeelden van schendingen van de rechtsstaat noemt de verordening onder meer het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het niet voorkomen, corrigeren of bestraffen van willekeurige en onwettige beslissingen van overheidsinstanties, en het beperken van de beschikbaarheid en effectiviteit van rechtsmiddelen.<sup>41</sup> Het groeiende aantal eisen dat op EU-niveau direct in verband wordt gebracht met de rechtsstaat – met name op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – heeft in Nederland vooralsnog nauwelijks geleid tot juridische of institutionele aanpassingen.<sup>42</sup> Door de beschreven ontwikkelingen is er voor ons land feitelijk een extra, ‘externe’ rechtsstatelijke beschermingslaag bij gekomen, met diverse handhavingsmogelijkheden.<sup>43</sup> Anders dan bij het EVRM is het tot nog toe niet nodig geweest om hierop terug te vallen. In deze zin is de directe impact van het Unierecht op de Nederlandse rechtsstaat beperkt.

Die impact is vooral indirect. Denk bijvoorbeeld aan de uitgebreide Uniewetgeving die grondrechten als het recht op non-discriminatie en het recht op privacy uitwerkt. De grondrechtencatalogus van de EU, het Handvest van de grondrechten, voegt in de Nederlandse praktijk vooralsnog niet bijzonder veel toe, al lijkt hier langzaam verandering in te komen (Gerards e.a. 2024). Daarnaast versoepelt het Unierecht het nationale legaliteitsbeginsel, doordat bestuursorganen bevoegdheden direct aan het Unierecht kunnen ontlenen, in plaats van uitsluitend aan de nationale wet (Molendijk & Ortlep 2017). Indirecte impact is er ook als het bijvoorbeeld gaat om de strikte onafhankelijkheids-

40 Art. 2 aanhef en onder a Verordening (EU) 2020/2092.

41 Art. 3 Verordening (EU) 2020/2092.

42 Een uitzonderling betreft de Overleveringswet, die vanwege jurisprudentie van het Hof is gewijzigd, onder meer zodanig dat niet langer de officier van justitie maar de rechter-commissaris een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt. Zie de Wet van 10 juli 2019 (*Stb.* 2019, 259).

43 Terzijde: ook het Unierechtelijke mededingingsrecht kan worden gezien als een rechtsstatelijke waarborg, doordat het economische machtsconcentraties tegengaat die een bedreiging kunnen vormen voor het democratische proces en de keuzevrijheid van burgers (Cseres 2024).



eisen die het Unierecht stelt aan toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) – eisen die niet helemaal passen bij de traditionele Nederlandse opvatting over machtenscheiding en democratische controle (Broeksteeg & Schlössels 2023). Meer in het algemeen heeft het Unierecht in de praktijk geleid tot ingrijpende verschuivingen in de nationale institutionele verhoudingen (Heringa 2019). De positie van de rechter is aanzienlijk versterkt, ten koste van de wetgever en het bestuur. Verder is de positie van de regering ten opzichte van het parlement flink verstevigd, onder meer doordat de regering via de Raad en de Europese Raad direct meebeslist over EU-wetgeving en -beleid, terwijl het parlement hier geen directe rol in heeft.<sup>44</sup>

### **Europees advies over de Nederlandse rechtsstaat<sup>45</sup>**

Naast rechtsstatelijke eisen die voortvloeien uit het Europese recht in brede zin – het EVRM en het Unierecht – en die dus geldend recht zijn in Nederland, krijgt ons land steeds vaker te maken met rechtsstatelijk advies van niet-rechtsprekende instanties die deel uitmaken van de Raad van Europa of de EU. In de eerste plaats gaat het hierbij om de Venetië-commissie, een orgaan van de Raad van Europa bestaande uit onafhankelijke experts, dat adviseert over constitutionele kwesties (Vermeulen & Jasiak 2018). De Venetië-commissie heeft het rechtsstaatbegrip uitgewerkt in haar ‘Report on the Rule of Law’ en ‘Rule of Law Checklist’.<sup>46</sup> Beide rapporten identificeren rechtsstatelijke eisen waarover binnen de lidstaten van de Raad van Europa consensus zou bestaan. Om als rechtsstaat te kwalificeren, moet een staat volgens de rapporten de volgende juridische waarborgen hebben gerealiseerd: legaliteit (inclusief een democratisch wetgevingsproces), rechtszekerheid, een verbod op het misbruik van bevoegdheden, toegang tot een

44 Afgezien van de subsidiariteitscontrole via de gele- en oranje kaartprocedures (zie art. 7 Tweede Protocol bij het VEU), waarvan overigens nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

45 Deze paragraaf is gebaseerd op Pasterkamp & Stremmer 2024, par. 4.

46 Resp. CDL-AD(2011)003rev en CDL-AD(2016)007.

onafhankelijke en onpartijdige rechter, en non-discriminatie en gelijkheid voor de wet.<sup>47</sup>

De Venetië-commissie heeft twee adviezen uitgebracht aan Nederland, eerst in 2021 naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en vervolgens in 2023 over rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>48</sup> In het eerste advies beval de commissie Nederland onder andere aan om de effectiviteit van het parlementaire informatierecht te vergroten, de informatiehuishouding binnen ministeries te verbeteren en het eerdergenoemde toetsingsverbod te heroverwegen. In het tweede advies adviseerde de commissie ons land onder andere om het benoemingsproces van leden van de Hoge Raad transparanter te maken, de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid in strafzaken af te schaffen en een verlofregeling vast te stellen voor rechters die de politiek in gaan.

Ook de Europese Commissie adviseert Nederland over de rechtsstaat. Zo brengt de Europese Commissie sinds 2020 in het kader van het 'rechtsstaatmechanisme' jaarlijks een rapport uit over de stand van de rechtsstaat in de Unie, met afzonderlijke landenhoofdstukken.<sup>49</sup> Sinds 2022 bevat elk hoofdstuk aanbevelingen aan de betreffende lidstaat. De Europese Commissie gaat in het rechtsstaatrapport in op vier gebieden, namelijk het justitieel stelsel, corruptiebestrijding, media-pluriformiteit en andere institutionele kwesties. Het toetsingskader dat de Europese Commissie hierbij hanteert, omvat naast Unierechtelijke normen ook EHRM-rechtspraak en juridisch niet-bindende standdaarden van de Raad van Europa, waaronder de genoemde 'Rule of Law Checklist' van de Venetië-commissie.

De aanbevelingen die Nederland heeft ontvangen van de Europese Commissie zijn gericht op het verbeteren van de rechtsstaat.<sup>50</sup> Zo zou ons land meer gerechtelijke uitspraken online moeten publiceren, het bestuur van publieke media moeten versterken en strengere transparantieregels voor lobbyactiviteiten moeten vaststellen. Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire adviseerde de Europese Com-

47 Uitwerking van deze eisen geschiedt met name aan de hand van juridisch bindende documenten uit het Europese en internationale recht – zoals het EVRM, het EU Grondrechtenhandvest en het IVBPR – en juridisch niet-bindende documenten van Europese en internationale instanties, waaronder de Europese Commissie. In de eerdergenoemde conditionalityverordening is deze omschrijving van de rechtsstaat overgenomen, met toevoeging van de scheiding der machten.

48 Resp. CDL-AD(2021)031 en CDL-AD(2023)029.

49 Zie [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle\\_nl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_nl).

50 Zie voor het laatste rapport SWD(2024)819 final.

missie Nederland om mogelijke structurele problemen die daarin zijn gebleken aan te pakken.

De aanbevelingen van de Venetië-commissie en de Europese Commissie zijn juridisch niet bindend. Toch hebben de adviezen impact. Het negeren ervan kan allereerst schade toebrengen aan de rechtsstatelijke reputatie van Nederland. Bovendien betrekken nationale actoren, met name het parlement en de regering, de inhoud van de adviezen nadrukkelijk in hun overwegingen.<sup>51</sup> Gesteund door het gezag van beide instanties kunnen ze er argumenten aan ontleen vóór juridische hervormingen die worden aanbevolen of tégen juridische hervormingen die worden afgeraden. Daarnaast leveren veel nationale actoren (zoals gerechten, de Raad voor de rechtspraak en ministeries) inbreng bij de totstandkoming van de adviezen; zij zullen de adviezen dan ook met belangstelling bestuderen. Zo beïnvloedt het Europese advies het nationale debat.

## Slot

De europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat betreft in de eerste plaats het feit dat uit het Europese recht in brede zin – het EVRM en het Unierecht – steeds meer concrete rechtsstatelijke verplichtingen voortvloeien. In het geval van het EVRM gaat het hierbij primair om grondrechten, al heeft het EHRM op basis daarvan een breder rechtsstatelijk kader ontwikkeld, waarvan ook allerlei institutionele eisen deel uitmaken. Zoals beschreven hebben het EVRM en de uitleg daarvan door het EHRM aanzienlijke impact in Nederland. Anders dan bij het EVRM is de rechtsstaat in het Unierecht een zelfstandige norm, maar deze norm is pas de afgelopen jaren enigszins geconcretiseerd, met name naar aanleiding van de rechtsstatelijke achteruitgang in Hongarije en Polen. Nederland stond vooraan in het bekritisieren van controversiële ontwikkelingen in deze landen. Daarbij moet ons land er rekening mee houden dat hoe strenger de kritiek is, hoe groter de

51 Voor de adviezen van de Venetië-commissie, zie bijv. *Kamerstukken II 2021/22, 29279, nrs. 708 en 717* en *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 809*. Voor de rapporten van de Europese Commissie, zie bijv. *Kamerstukken II 2022/23, 28844, nr. 251, Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 801, p. 7* en *Kamerstukken I 2023/24, 35295, AR*.

kans is dat Nederland zelf ook onder kritiek komt te staan.<sup>52</sup> Vooral nog hebben de Unierechtelijke eisen met betrekking tot de rechtsstaat echter nauwelijks directe invloed gehad in Nederland. Deze eisen vormen dan ook een ondergrens.

Een ander aspect van de europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat is dat de handhavingsmogelijkheden van Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de rechtsstaat aanzienlijk zijn vergroot. Terwijl de handhaving van EVRM-rechten vooral ‘van onderop’ wordt geactiveerd, doordat burgers en organisaties er voor de nationale rechter een beroep op doen, vindt het toezicht op de naleving van Unierechtelijke rechtsstatelijke verplichtingen ook plaats ‘van bovenaf’, met name door de Europese Commissie, die op eigen initiatief lidstaten kan aanspreken en zo nodig voor het Hof van Justitie kan dagen. De rechtvaardiging van dit rechtsstatelijke toezicht is niet alleen gelegen in het argument dat de lidstaten zich nu eenmaal aan de afgesproken regels moeten houden. Misschien nog wel belangrijker is het argument dat de rechtsstatelijkheid van de lidstaten essentieel is voor het functioneren van de Unie (Stremmer 2023, p. 2968-2969). Zo zullen lidstaten beslissingen van autoriteiten in andere lidstaten, zoals Europese arrestatiebevelen en burgerlijke vonnissen, doorgaans alleen onvoorwaardelijk accepteren als ze niet twifelen aan het rechtsstatelijke gehalte van die autoriteiten. Ook voor de lidstaten zelf is er daarom een goede reden om elkaar rechtsstatelijk de maat te nemen. De europeanisering van de Nederlandse rechtsstaat betreft ten slotte ook de potentiële beïnvloeding door Europese autoriteiten van onze nationale opvatting over wat de rechtsstaat als ideaal precies inhoudt. Het EVRM, het Unierecht en de Europese adviezen weerspiegelen bepaalde ideeën over de rechtsstaat, die niet per se overeen hoeven te komen met de dominante opvatting van de rechtsstaat in ons land. Zo biedt ons staatsrecht in vergelijking met veel andere Europese landen veel ruimte voor politiek (Larsen 2021). We hebben bijvoorbeeld geen constitutioneel hof en rechters mogen niet aan constitutionele toetsing doen (vanwege het genoemde toetsingsverbod). Hoewel aanpassingen juridisch niet worden afgedwongen, moeten afwijkende landen hun keuzes op Europees niveau wel steeds vaker rechtvaardigen. Het Europese rechtsstaatische ideaal omvat bovendien bijvoorbeeld geen soci-

52 Zo wees de Poolse regering kritiek op ontwikkelingen rond het Poolse constitutionele hof van de hand door erop te wijzen dat Nederland helemaal geen constitutioneel hof heeft (Rettman 2016).

ale grondrechten; de nadruk ligt op liberale en democratische vereisten. Omdat nationale actoren zich steeds vaker moeten verhouden tot Europese ideeën over de rechtsstaat, zouden ze hun rechtsstaatopvatting dienovereenkomstig kunnen aanpassen. Het Europese recht en het Europese advies dat betrekking heeft op de rechtsstaat putten uit de nationale constitutionele tradities, maar de Nederlandse inbreng is uiteraard niet per se bepalend.

Al met al is het door de toenemende invloed van 'Europa' op onze rechtsstaat eigenlijk niet meer adequaat om van de Nederlandse rechtsstaat te spreken. De Nederlandse rechtsstaat is óók een Europese rechtsstaat.

## Literatuur

### **Alkema 1990**

E.A. Alkema, 'De betekenis van het EVRM voor de Nederlandse constitutie', in: *40 jaar Europese Conventie voor de Rechten van de Mens* (Staatsrechtconferentie 1990), Leiden: Stichting NJCM-boekerij 1990, p. 3-35.

### **Böckenförde 2013**

E.-W. Böckenförde, 'Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs', in: E.-W. Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit*, Berlijn: Suhrkamp 2013, p. 143-169.

### **Böhtlingk 1958**

F.R. Böhtlingk, *De rechtsstaat Nederland*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1958.

### **Broeksteeg & Schlössels 2023**

J.L.W. Broeksteeg & R.J.N. Schlössels, 'De onafhankelijkheid van Nationale Regulerende Instanties in het licht van democratisch-rechtsstatelijke waarden', in: *Pre-adviezen 2023. Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag/Antwerpen: Boom juridisch 2023, p. 195-238.

### **Cseres 2024**

K.J. Cseres, 'EU Competition Law and Democracy in the Shadow of Rule of Law Backsliding', in: C.M. Colombo e.a. (red.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, Oxford: Hart Publishing 2024, p. 19-44.

**Duchateau 2018**

M. Duchateau, 'Doorwerking van Europees recht en de plaats van de Nederlandse Grondwet', in: S. Hardt e.a. (red.), *Bevrijdende & begrenzendende soevereiniteit*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 125-145.

**Duynstee 1954**

F.J.F.M. Duynstee, *Grondwets-herziening 1953. De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet*, Deventer: Kluwer 1954.

**Elzinga e.a. 2014**

D.J. Elzinga e.a., *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**Gerards & Fleuren 2013**

J.H. Gerards & J.W.A. Fleuren, *Implementatie van het EVRM en de uitspraken van het EHRM in de nationale rechtspraak. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Radboud Universiteit Nijmegen 2013.

**Gerards & Sieburgh 2013**

J.H. Gerards & C. Sieburgh (red.), *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer 2013.

**Gerards e.a. 2024**

J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde* (preadviezen Nederlandse Juristen-Vereniging), Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2024.

**Heringa 2019**

A.W. Heringa, *Europees Nederlands Staatsrecht. Het Nederlandse staatsrecht beïnvloed door internationaal en Europees recht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

**Hirsch Ballin 1991**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De mens in de sociale rechtsstaat', in: E.M.H. Hirsch Ballin, *Rechtsstaat & beleid. Een keuze uit het werk van mr. E.M.H. Hirsch Ballin*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 71-84.

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Larsen 2021**

S.R. Larsen, 'Varieties of constitutionalism in the European Union', *The Modern Law Review* (84) 2021, afl. 4, p. 477-502.

**Leloup 2023**

M. Leloup, 'De rechtsstaatrechtspraak van het Hof van Justitie: een overzicht', *SEW. Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2023, afl. 2, p. 68-78.

**Molendijk & Ortlep 2017**

R. Molendijk & R. Ortlep, 'De erosie van het Nederlandse legaliteitsbeginsel onder invloed van het Unierecht', *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2017, afl. 4, p. 305-324.

**Pasterkamp & Stremler 2024**

S.J. Pasterkamp & M. Stremler, 'De rechtsstaat: juridische ondergrens of politiek richtsnoer? Het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat in historisch en Europees perspectief', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2024, afl. 3 (nog te verschijnen).

**Rettman 2016**

A. Rettman, 'Polish PM: EU process won't lead to sanctions', *EUobserver* 14 januari 2016, <https://euobserver.com/justice/131832>.

**Van Sasse van Ysselt 2016**

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Realisering van grondwettelijke sociale grondrechten; wetgever, ubi est?', *RegelMaat* (31) 2016, afl. 4, p. 281-294.

**Sillen & Stremler 2023**

J.J.J. Sillen & M. Stremler, 'De Grondwet tussen Nederland en Europa', in: A.W. Heringa e.a. (red.), *De Grondwet van 1848 tot nu. Ontwikkelingsgeschiedenis, cruciale leerstukken en toekomstperspectief*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 165-177.

**Stremler 2020**

M. Stremler, 'Grondrecht als vrijblijvende suggestie? Grondwet en coronacrisis', in: J. Schinkelshoek & A.W. Heringa (red.), *Rechtsstaat en democratie in tijden van crisis – een eerste balans*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2020, p. 51-60.

**Stremler 2023**

M. Stremler, 'Constitutioneel toezicht door de Europese Unie', *Nederlands Juristenblad* 2023, afl. 34, p. 2963-2969.

**Vermeulen & Jasiak 2018**

B.P. Vermeulen & A. Jasiak, 'De constitutionele advisering door de Venice Commission', *RegelMaat* (33) 2018, afl. 4, p. 205-229.

# Wij, de levende vrouwen en mannen van vlees en bloed

## Spelen om te leven

*Jelle van Buuren\**

Burgers met soevereine denkbeelden stonden de afgelopen twee jaar volop in de belangstelling. Het woord 'soverein' verwijst naar het idee van absolute autonomie en zelfbeschikking, waarbij een burger zichzelf ziet als onafhankelijk van externe autoriteiten (zoals de overheid). Ondanks de grote verscheidenheid aan ideeën binnen de soevereine milieus, is een terugkerend element afwijzing van de Nederlandse rechtsstaat. Hierop baseren soevereine burgers het idee zich niet te hoeven houden aan wet- en regelgeving. De paradox is dat soevereine burgers zich wel aan eigen rechtsregels houden, die vorm krijgen in alternatieve instituties. In deze alternatieve instituties ontvouwen zich rollenspelen en een spel met fictie en magie, wat een deel van de aantrekkingskracht van het soevereine gedachtegoed verklaart. Meer interdisciplinaire kennis en inzicht in de functie die fictie, fantasie en spel voor individuen en gemeenschappen hebben, hoe deze beleefd worden, en wanneer fictie en spel wel of niet op een risicovolle manier kunnen landen in de werkelijkheid, lijken daarmee een zinvolle en noodzakelijke aanvulling van de wetenschappelijke kennis over al dan niet radicaal of extremistisch ongenoegen met de rechtsstaat, en hoe zich dit uit.

## Onafhankelijkheidsverklaring

Op 17 juli 2022 werd in Soest het 'soverein grondgebied van Nederland van wij de levende vrouwen en mannen' uitgeroepen. Tijdens de bijeenkomst werd door enkele tientallen deelnemers een 'Handvest

\* Dr. G.M. van Buuren is als universitair hoofddocent verbonden aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden.



van de Nationale Vergadering' ondertekend, waarin zowel een 'Volksvergadering van Gewoonterecht' werd opgericht als een 'zelfregulerende Wetgevende Macht en Rechtbank'. De ondertekenaars zwoeren plechtig de Volksvergadering te handhaven en te verdedigen, waartoe onder meer rechtbanken van gewoonterecht en vredesofficieren in het leven werden geroepen. In een begeleidend persbericht kondigden de ondertekenaars aan per direct alle banden met en loyaliteit aan 'datgene dat zich de kroon van Nederland en datgene dat zich de Regering van de Staat der Nederlanden noemt', te verbreken. Deze 'tirannieke en zich toe-eigenende machten' werden bovendien per direct gemaand te stoppen met het schade toebrengen aan 'vrouwen en mannen, zonen en dochters, dieren en de natuur'.<sup>1</sup>

Wie de videobeelden van de ceremonie bekijkt, kan zich er lacherig van afwenden en het afdoen als theater. Autoriteiten nemen het fenomeen echter wel serieus. De 'levende vrouwen en mannen' in Soest staan bekend onder de naam *Common Law Nederland* en worden gerekend tot het fluïde milieu van mensen met soevereine denkbeelden. Soevereinen zijn de laatste tijd vooral in het nieuws gekomen omdat ze weigeren belastingen, verzekeringen, huur of premies te betalen, confrontaties aangaan met deurwaarders of gemeenteambtenaren, of zich schuldig maken aan (digitale) bedreigingen. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Nationale Politie situeren het soevereine gedachtegoed binnen een breder milieu van anti-institutioneel extremisme (AIVD 2023; AIVD e.a. 2024). De zorgen van de autoriteiten zijn begrijpelijk. Zo kan er ondermijning van de democratische rechtsorde plaatsvinden door de voortdurende delegitimering van instituties, het streven naar een parallelle samenwerking en de geweldsdreiging die van een deel van het milieu uitgaat. Hoewel de dreiging niet heel groot is, zijn inmiddels meerdere arrestaties verricht waarbij wapens in beslag zijn genomen en wordt een aantal soevereinen verdacht van het voorbereiden van een misdrijf met een terroristisch oogmerk. De verdachten hadden volgens het Openbaar Ministerie serieuze plannen om burgemeester Ron König van Deventer om het leven te brengen.<sup>2</sup>

1 Zie <https://web.archive.org/web/20230401191424/https://commonlawnederland.earth/eerste-nationale-cl-vergadering/>.

2 Zie <https://nos.nl/artikel/2527251-aanhoudingen-voor-leveren-van-wapens-aan-soevereine-man-om-vermoedt-plannen-opstand> en <https://nos.nl/artikel/2537684-soevereinen-vervolgd-voor-terrorisme-chats-over-doden-burgemeester-deventer>.

In dit artikel richt ik me op de aantrekkingskracht van het soevereine gedachtegoed. Waarom keren burgers zich van de rechtsstaat af? Ik ontleed de fundamentele ambiguïteit in relatie tot de rechtsstaat en rechtsregels die valt te ontwaren, bezie het belang van zin- en betekenisgeving in het verlangen naar een alternatieve samenleving met eigen instituties, en beargumenteer waarom het zinvol is om naar de soevereine milieus te kijken door de bril van ludologie, de wetenschappelijke bestudering van spel, om de aantrekkingskracht te duiden: ‘gamified politics’ als een medicijn tegen politieke ontgoocheling en vervreemding (Hannah 2021). Op die manier hoop ik bij te dragen aan het thema ‘de rechtsstaat en onderzoek’.

### **De oerwetten van het soevereine gedachtegoed**

Op 13 november 2022 waren vertegenwoordigers van Common Law aanwezig bij het planten van een vredesboom in vrijplaats Ruigoord.<sup>3</sup> In Ruigoord wonen en werken sinds 1973 tientallen kunstenaars in ateliers en uitvoeringsruimten. Ruigoord wilde een utopisch tegenwicht bieden tegen de moderne samenleving en vrijheid, fantasie en kunst centraal stellen.<sup>4</sup> Met de ceremonie werd de eeuwenoude vriendschapsketen tussen de Nederlanders en de Mohawks herdacht. Deze vriendschap gaat 400 jaar terug en wordt gesymboliseerd door een *Two Row Wampum Belt*. Bij de ceremonie was Jeremiah Wolf aanwezig, een Mohawk-native American die mensen inspireerde met ‘prachtige verhalen, drumcirkels, het medicijnwiel en werken met Spirit’. Voor Common Law heeft de Two Row Wampum een speciale betekenis. Niet voor niets was onderaan het persbericht waarin het uitroepen van het soevereine grondgebied wereldkundig werd gemaakt een afbeelding van de Two Row Wampum Belt geplaatst. Het staat voor banden tussen volkeren gebaseerd op vriendschap, vrede en eeuwigheid. Misschien nog wel belangrijker was de overeenkomst in waarden die Common Law ziet: respect voor de natuur, respect voor elkaar, liefhebben, teruggaan naar de wortels, het eren van gewoontes

3 Zie <https://ruigoord.nl/evenement/mohawk-peace-tree-ceremonie/>.

4 Zie <https://onsamsterdam.nl/artikelen/overlevingskunstenaars-ruigoord-is-er-nog-steeds-na-50-jaar>.

en rituelen, spiritualiteit, zuiverheid van geest, zuiverheid van de ziel, zuiverheid van het hart en bovenal: vrijheid.<sup>5</sup>

De omarming van de inheemse cultuur laat het diepe, spirituele en romantische verlangen zien binnen soevereine milieus naar zin- en betekenisgeving en een nostalgisch verlangen naar een nieuwe, eenvoudigere samenleving vol harmonie en vrede. Maar het laat ook een fundamentele ambiguïteit zien in de relatie tot de 'rechtsstaat'. De soevereine milieus baseren zich nadrukkelijk op een eigen idee van rechtsregels: de zogenaamde oerwetten of geboorterechten die de basis zouden vormen van samenlevingen van vrije mensen. Iedereen is in deze gedachte bij de geboorte van nature vrij en soeverein en bezit een 'innerlijke kennis van wat waar en juist is'. Het enige dat echt telt is deze 'innerlijke autoriteit' of 'interne monarchie'. Niemand kan ondergeschikt worden gemaakt aan een 'externe autoriteit'. In de soevereine beleving bestaat er een 'scheppingsprincipe': elk geboren kind heeft onvervreembare vrijheden die geen enkele autoriteit, wet, regering of religie kan verminderen of afschaffen. De oerwetten zijn onveranderlijk en staan moreel op een hoger plan dan rechtsregels afkomstig van overheden.<sup>6</sup>

Verzet tegen de 'tirannie' is een terugkerend thema in het soevereine denken en vormt de legitimatie voor de wens zich van de instituties af te keren. Een inspiratiebron wordt gevormd door het *Plakkaet van Verlatinghe*, dat stelt dat het onderdanen vrijstaat de vorst te verlaten als hij onderdanen onderdrukt, overmatig belast, berooft van hun oude vrijheid, privileges en oude gewoonterechten, hen als slaven beveelt en gebruikt. Ook hier speelt een notie van oerwetten en natuurrecht een belangrijke rol. Zo stelde Bob de Wit dat als onderdeel van een 'Hogere Goddelijke Waarheid' het menselijk geweten – onderdeel van het 'natuurrecht dat onderdeel is van het Goddelijk Recht' – ruimte biedt om gezagsdragers niet langer te gehoorzamen. In zijn optiek leven we momenteel in een gesloten elitesamenleving met meer *top-down* controle dan ooit in de geschiedenis, uitgevoerd door de Verenigde Naties (VN), ngo's, het World Economic Forum (WEF), de World Health Organization (WHO), Big Finance, Big Tech, Big Pharma en Big Food. Den Haag en Brussel zijn 'hedendaagse tirannen'

5 Zie <https://web.archive.org/web/20230401195456/https://commonlawnederland.earth/een-mohawk-boom-voor-wereldvrede-ceremonie/>.

6 Zie <https://web.archive.org/web/20230401204609/https://commonlawnederland.earth/kennis/>.

die ook nog voor God spelen: ze bouwen aan kunstmatig leven met robotica en kunstmatige intelligentie, transformeren mensen naar cyborgs en beïnvloeden het klimaat met schadelijke chemtrails. Het moment is daar, aldus De Wit, om de huidige machthebbers in Den Haag en Brussel te verlaten (De Wit 2022).

### Inheems zelfbestuur

Ambigüiteit is ook zichtbaar in het selectieve winkelen dat plaatsvindt in internationale verdragen. Zo baseert het *Indigene Volk Germaniten* zich naar eigen zeggen op 'bestaand en geldend recht' (Indigene Volk Germaniten 2023). De kleine groepering, vooral actief in Friesland, neemt nadrukkelijk afstand van etiketten als 'soverein' of 'autonoom', en stelt niets tegen de staat te hebben; wel leven ze in een 'andere jurisdictie'. Vrijgeboren mensen kunnen in hun optiek kiezen om tot een 'volk' te behoren of tot een staat. De Germaniten beschouwen zich als 'inheemsen': mensen en volkeren die de nakomelingen zijn van de oorspronkelijke bewoners van een bepaald gebied voor de 'verovering, kolonisatie of oprichting van de staat door vreemden'. Ze zijn de 'oerbewoners' van Europa. Daarmee zouden ze onder de werking vallen van de United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples en recht hebben op zelfbeschikking, autonomie, zelfbestuur en eigen instellingen en zich kunnen bevrijden van de 'dwang van het staatssysteem'.

Ook in confrontaties met autoriteiten beroepen burgers met soevereine denkbeelden zich voortdurend op het vigerende rechtssysteem, maar dan in verwijtende zin: autoriteiten baseren zich op verkeerde regels, overtreden de eigen regels of gebruiken een verkeerd juridisch instrumentarium. In discussies tussen soevereinen en autoriteiten vliegen de wetsartikelen, verdragen en jurisprudentie je om de oren. Dat deze juridische argumentaties geen hout snijden en net als andere vormen van *pseudolaw* (Netolitzky 2018) geen stand houden bij de Nederlandse rechter (De Boer 2024), is voor nu niet het meest wezenlijke punt. Waar het om gaat is dat soevereine milieus en/of zelfverklaarde inheemse volkeren groot belang hechten aan rechtsregels als fundament van de eigen, vrije samenleving. De alternatieve samenleving kent nadrukkelijk een eigen vorm van 'rechtsstatelijkheid': moreel hoogstaande oerwetten vormen de basis van een vrije samen-

leving, waaraan elk ‘vrij mens’ zich heeft te houden, namelijk niet doden, niet stelen en netjes omgaan met je medemens en de natuur. Waar mogelijk worden internationale verdragen aangehaald om de juridische legitimiteit van het streven naar soevereiniteit te beargumenteren. Omgekeerd beschuldigen burgers met soevereine denkbeelden vertegenwoordigers van de instituties er voortdurend van dat ze zich niet aan de regels houden, de verkeerde regels hanteren of letterlijk geen ‘recht van spreken’ hebben. Het zich *afkeren* van de Nederlandse rechtsstaat staat daarmee niet gelijk aan een *afkeer* van ‘de’ rechtsstaat of van juridische principes en regels.

### **Parallele instituties**

De Germanieten kennen een eigen identificatiekaart om zich ‘correct te kunnen legitimeren’, en eigen onderwijsvormen waarin onder meer kennis over oude rituelen, ambachten, gebruiken en het runenschrift wordt overgedragen. Dit laat een derde ambiguïteit zien: het belang dat wordt gehecht aan de creatie van eigen, parallelle instituties, die verdacht veel lijken op de bestaande instituties in Nederland. Common Law heeft naast de eigen grondwet en Volksvergadering uitgebreide handboeken opgesteld over de oprichting van volkstribunalen – en hoe een aanklacht tegen iemand moet worden opgebouwd – en een trainingsboek voor ‘vredesofficieren’. In bredere zin ontstaan in de soevereine milieus instituties: eigen scholen voor ‘staatsvrij onderwijs’, eigen leefgemeenschappen, eigen voedselproductie, eigen energievoorziening, eigen munteenheden en eigen gezondheidsvoorzieningen.

Daarmee passen de huidige soevereine milieus in een lange traditie van ‘prefiguratieve actie’ (Sørensen 2016; Van Buuren 2023). In plaats van te proberen via de geëigende participatiekanalen van de democratische rechtsstaat de samenleving te veranderen, wordt ervoor gekozen om buiten de samenleving in het hier-en-nu een eigen, nieuwe, paradijselijke samenleving te creëren. Het verlangen naar een exodus is niet voorbehouden aan een bepaalde politieke of religieuze stroming. De traditie is bijvoorbeeld door de jaren heen te vinden in links-alternatieve bewegingen om te ontsnappen aan de totaliserende macht van de staat (Bey 1985; Negri & Hardt 2000), of wordt aangedreven door de verwachte instorting van de samenleving. Zo zijn de zoge-

naamde ‘collapsologists’ (soms spottend de ‘survivalists of the Left’ genoemd) ervan overtuigd dat de klimaatcrisis onherroepelijk leidt tot de ineenstorting van instituties, economie en diensten, die alleen valt te overleven door zich terug te trekken op kleine stukjes zelfvoorzienend land (Charbonnier 2019). Ter rechterzijde worden de ruiters van de Apocalyps ook waargenomen, maar dan in de gedaante van de klimaathoax, massa-immigratie en de totalitaire aspiraties van de globalistische elites. Volgens Ford (2019) engageren beide stromingen zich, ondanks de inhoudelijke verschillen, in een vorm van ‘zuiverende ont koppeling’ van het systeem.

### De rol van fictie

De eigen instituties en de gedroomde alternatieve samenleving van vrije soevereine mensen worden niet alleen gebaseerd op noties van oerrechten, maar zijn ook geïnspireerd door de fantasiewereld van magische sprookjes. Zo is er het initiatief *Rivendell Village*, gebaseerd op de boeken van J.R.R. Tolkien, waarin de fictieve wereld van *Middle-earth* een belangrijke plek inneemt; het is het vreedzame thuis en toevluchtsoord van magische elfjes. Rivendell Village wil bouwen aan ‘lokale en duurzame eco-oases, waar Mens Zijn en creativiteit voorop staan en de vervreemding van ons ware Zelf en de omringende natuur geen kans meer krijgen’.<sup>7</sup> De ‘zelfbedruipende gemeenschappen’ vormen een netwerk van ‘Levende Dorpen die als zonnestrallen onze Aarde verlichten, verwarmen en behoeden’. Ze omkaderen de ‘geboorteplaats van de Universele Mens’ en ondersteunen de vestiging van een ‘hartbeschaving op Aarde gebaseerd op wijsheid, vrede, vrijheid, harmonie en liefde’.

Op vergelijkbare wijze worden soevereine minisamenlevingen gemodelleerd naar de boekenreeks *Anastasia*, een sprookjesachtig verhaal over een jonge vrouw die via een ‘straal van licht’ belangrijke inzichten verwerft over thuiseducatie, creatiekracht, natuurlijke zwangerschap en geboorte, natuurlijke geneeswijzen en het respecteren van de ‘natuurlijke ritmes’ van het leven en de ‘ongekende kracht van de menselijke geest’. De boeken zijn in ruim twintig talen vertaald en er zijn zo’n 20 miljoen exemplaren van verkocht. Wereldwijd zijn Anasta-

7 Zie <https://indigopixie.blogspot.com/2021/06/de-anastasia-boeken.html>.

sia-ecodorpen en zelfvoorzienende familiedomeinen opgericht: kleinschalige, zelfvoorzienende, autonome boerderijen waar offgrid geleefd kan worden.

De soevereine milieus gaan zwanger van symbolische en magische elementen. Op sociale media zijn tal van stappenplannen, handleidingen en documenten te vinden die het ‘tot burger gemaakte’ individu van de ketenen van de staat bevrijden en weer tot soeverein mens van vlees en bloed maken, niet langer gehouden aan de wet- en regelgeving van Nederland. Zo wordt er groot belang gehecht aan een juiste manier van ondertekening van documenten: alleen de zogenaamde ‘natte handtekening’ is rechtsgeldig volgens de pseudo-juridische argumenten die opgang doen in soevereine kringen. Het is een wereld van verschil of namen in hoofdletters of kleine letters worden geschreven. Wie aan zijn naam het tussenvoegsel ‘Van de Familie’ – VdF – toevoegt, maakt zich daarmee als soeverein kenbaar. In webshops zijn bordjes te koop waarmee je de eigen woning tot ambassade kan maken – onschendbaar eigen grondgebied waar zonder toestemming niemand mag binnentreden. In handleidingen valt te lezen dat wie een document naar de rechtbank opstuurt, moet zorgen dat de bladzijden aan elkaar zijn gelijmd. Als de bladzijden aan elkaar zijn geniet, zijn ze namelijk ‘nietig’. Op de achterkant van het document moet precies in het midden een duimafdruk staan.<sup>8</sup>

Het verlangen naar soevereiniteit laat op deze manier, naast een fixatie op natuurrecht en oerwetten, een fascinerend spel van feit en fictie zien. De gehanteerde symbolen, taal en fictieve documenten zijn te begrijpen als een vorm van magisch denken, pseudojuridische tovermagie, dat een echt effect in de realiteit sorteert. De juridische toverspreuken hebben kracht en macht en construeren een alternatieve werkelijkheid. Het zijn toverformules die mensen immuun en onkwetsbaar maken voor de wetten en regels van de autoriteiten en de soevereine mens als het ware een tovermantel omhangen die hem of haar onzichtbaar en ongrijpbaar maakt voor het systeem.

Bovenal lijken de soevereine milieus uit één groot rollenspel te bestaan, waarin individuen de rol op zich nemen van voorzitter van een rechtbank of de Volksvergadering, de rol van sheriff die de Grondwet van het soevereine grondgebied moet verdedigen, of de rol van vrijheidsstrijders en moedige klokkenluiders die door de staat worden

8 Zie <https://twitter.com/gdisselkoen/status/1806763454390509832/photo/1>.

vervolgd omdat ze de waarheid spreken. Een rollenspel waarin eigen vlaggen worden ontworpen, een grondgebied wordt afgebakend, eigen identiteitsdocumenten worden vervaardigd, een eigen taal wordt geconstrueerd en fictie tot realiteit wordt gevormd. Een sprookjeswereld vol magie en spirituele dimensies waarin vrije mensen transformeren naar een andere vorm van zijn en bewustzijn.

### **De aantrekkingskracht van het spel**

Om de aantrekkingskracht en dynamiek van de soevereine milieus beter te duiden kan het zinvol zijn om het te begrijpen als een spel dat de spelers de mogelijkheid biedt om actief te participeren door het creëren van een fantasiesamenleving en het daarbinnen spelen van zelfgekozen rollen. Johan Huizinga, de grondlegger van *ludologie*, de wetenschappelijke bestudering van het spel, beschreef het spel als een ‘toverkring’, een speelruimte waarin een eigen orde en een eigen werkelijkheid heersen. ‘Het verwezenlijkt in de onvolmaakte wereld en het verwarde leven een tijdelijke, beperkte volmaaktheid’ (Huizinga 2008 [1938], p. 37-38, geciteerd in Polak 2022).

Daar waar de geijkte kanalen van politieke participatie voor delen van de maatschappij slecht toegankelijk zijn, weinig aantrekkelijk zijn en weinig perspectief op daadwerkelijke verandering bieden, en de beloften van de democratische rechtsorde lang niet voor iedereen worden waargemaakt (Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023; Staatscommissie rechtsstaat 2024), biedt het meespelen in – en het meeschrijven aan – het scenario van een nieuwe wereld in zelfgekozen rollen een aantrekkelijk alternatief: het geeft *agency* en is daarmee een medicijn tegen politieke ontgoocheling en vervreemding.

De notie dat spel en politiek in de context van protest en verzet samengaan, is niet nieuw. Eerder is al beschreven hoe fictie – zoals de roman *The Turner diaries* – kan dienen als een blauwdruk voor revolutie en terroristische campagnes, in dit geval binnen extreemrechts (Michael 2010). Van recenter aard zijn blauwdrukken die niet nagespeeld worden, maar zelf geschreven. Zo creëerde Anders Behring Breivik in zijn 1.500 pagina’s tellende manifest een eigen universum met zelfontworpen uniformen, medailles, onderscheidingstekens, een fictieve Tempeliersorde en een vergunning om op ‘marxisten en mul-



ticulturele verraders' te jagen. Hij eigende zich de rol van held toe in een zelfgeschreven episch verhaal (Patterson 2020). Ook Hickman (2024) bepleitte meer aandacht voor het verhaal dat militante activisten niet alleen de buitenwereld vertellen, maar vooral zichzelf en hoe ze daarbij een rolverdeling verzinnen en voor zichzelf de meest heldhaftige rol reserveren. Andere auteurs lieten zien hoe magie en sprookjes in radicale milieubewegingen een nieuwe realiteit construeerden, die gewelddadige acties faciliteerden omdat de activisten zich beschermd voelden door magie, Moeder Natuur en een notie van goddelijkheid (Baldo 2015).

Inmiddels hebben fictie en spel echter nieuwe dimensies gekregen: het spel wordt al spelende (inter)actief geschreven door de spelers zelf én gaat soms met de spelers op de loop. Deze inzichten zijn vooral ontwikkeld in het veld van *cultural studies* en *game studies* door analyse van de aantrekkingskracht van de QAnon-complottheorieën. De vraag waar veel wetenschappers – en autoriteiten – mee worstelden, was hoe het toch kon dat miljoenen mensen binnen en buiten de Verenigde Staten zich lieten meevoeren in onnavolgbare verhalen die elke vorm van logica en rationaliteit tartten. Volgens Hugh Davies (2022) moet QAnon worden begrepen als een vorm van 'alternate reality game' (ARG). ARG's zijn populaire, meeslepnde mysteries die spelers uitnodigen zelf onderzoek te doen, narratieven te verzinnen, puzzelstukjes te vinden, gemeenschappen te bouwen en collectief problemen op te lossen. ARG's combineren online en offline dimensies. Zowel in complottheorieën zoals Qanon als in ARG's vermengen realiteit en fictie zich, wordt bewust gespeeld met de vraag of er nu wel of niet een spel wordt gespeeld, en ondergraaft epistemologische onzekerheid het idee van realiteit. Davies wijst ook op de overeenkomsten met het populaire *Live Action Role Play* (LARP), waar spelers in de echte wereld fictieve karakters spelen volgens een zelfgeschreven script.

Davies ziet de populariteit van zowel ARG's als complottheorieën als de uitdrukking van een bredere maatschappelijke ontgoocheling in mainstream opvattingen, politiek en realiteit. Een spel biedt niet alleen spelplezier, maar ook de sensatie onderdeel te zijn van een quasireligieuze gemeenschap en het idee het lot in eigen hand te kunnen nemen en actief mee te schrijven aan een gedroomde toekomst. Ook Berkowitz (2020) wees op het belang van de beloning die het spel biedt. Vooral het idee zelf onderzoek te doen is aantrekkelijk: de sensati-

tie van de ontdekking, de opwinding van het geheime, spannende en het verbodene, de lof die de gemeenschap je toezwaait. Maar bovenal de overtuiging dat inzichten en conclusies wel waar móéten zijn, omdat je ze zelf hebt ontdekt.

## Dark Play

Ludologie, de discipline waarin het ‘spel’ in alle facetten wordt bestudeerd, laat zien wat het spannende, plezierige en meeslepene is aan het spelen met feit en fictie. Maar ludologie maakt het ook mogelijk om de soms meer duistere kanten van het spel te analyseren. Een spel is niet simpelweg ‘een spelletje spelen’, stelt Davies (2022). Noch is het inherent goed of slecht. Spelers kunnen uit het oog verliezen dat het spel fictie behelst. Sarah Polak (2022) liet zien hoe de puzzelstukjes die ‘Q’ aan zijn volgers voedde uiteindelijk culmineerden in de bestorming van het Capitool, waarin een bonte menigte met uniformen, vlaggen, symbolen en wapens een revolutie met carnavaleske trekken naspeelde (zie ook Grobe 2022). Het was een soort *Pokémon Go*, schrijft Polak, maar dan in het echt, en de *pokemon* die gevonden moesten worden, waren politici als Nancy Pelosi en Mike Pence. Het was, schrijft Polak, niet langer een spel dat door de spelers werd gespeeld, maar een ‘spel dat de speler bespeelde’ en uiteindelijk effecten buiten het spel in de realiteit had.

Soms wordt de spelvorm bewust ingezet om een zogenaamd *Dark Play* te creëren: het spel vormt een alibi voor problematisch, subversief, controversieel, deviant, gewelddadig of afstotend gedrag. Ook Huizinga wees al op de aantrekkingskracht om in een spel de rol te spelen van *outlaw*, revolutionair of ketter. Dit idee van Dark Play kan behulpzaam zijn bij het beter duiden van hedendaagse eclectische digitale milieus waar analisten van inlichtingendiensten en de politie de tanden op stuk bijten. Het wordt steeds lastiger, zo schreef de NCTV (2024), om de geweldsdreiging in te schatten en om de ideologische motivatie vast te stellen in milieus waarin ‘moeilijk definieerbaar gedachtegoed, de drang om te choqueren en de obsessie voor geweld samenkomen met persoonlijke grieven en psychosociale of psychische problematiek’ (zie ook Soufan Centre 2021; Van Buuren 2016, 2023). De FBI constateerde onlangs dat sommige *live action*-rollenspellen milities nabootsen in scenario’s voor de ultieme toekomstige Apoca-

lyps, waarin burgers de regering overnemen of hun eigen politiemacht vormen en de vijand bestaat uit politieke partijen, politieofficieren, militairen of de *Deep State*. Volgens de auteurs kunnen dergelijke spellen zich beperken tot het terrein van ‘fantasie en hobby’. Maar het spel kan ook een dekmantel zijn voor extremistische voorbereidingen op echt geweld in de echte wereld (Meloy e.a. 2023).

### **Magie boven bureaucratie**

Bezien door de bril van de ludologie is de aantrekkingskracht van een alternatieve, soevereine samenleving goed te verklaren en is ook begrijpelijk waarom zo veel mensen zich blijven engageren met een praktijk die geen enkel resultaat oplevert – de rekeningen moeten worden betaald, de fictieve documenten worden door rechters afgewezen, het loonbeslag wordt gelegd, het ambassadebordje beschermt niet tegen huisuitzetting en de boetes worden geïnd. Het actieve spel is domweg aantrekkelijker dan zich neer te leggen bij een passieve rol in een afstandelijke, technocratische, geprotocolleerde, onttoverde en complexe realiteit. Magie is aantrekkelijker dan bureaucratie.

Bovendien bevat het spel der soevereinen tal van culturele elementen die breder in de samenleving aanwezig zijn. De spirituele zoektocht naar bewustwording, innerlijke transformatie, holistische verbinding, het helen van verborgen trauma's en de kunst van het manifesteren zijn niet bepaald een marginaal verschijnsel in de moderne samenleving. Het is heel courant om de ‘beste versie van jezelf’ te willen worden – waarom dan niet een fictief Zelf?

Wat betekent dit nu voor de rechtsstaat? Er kunnen ontegenzeggelijk fricties ontstaan tussen burgers met soevereine denkbeelden en de rechtsstaat. De zachte spirituele taal vermengt zich vaak met harde, regelmatig door complotnarratieven ingegeven anti-institutionele kritiek vol hyperbolen over kwaadwillende elites – een terugkerend verschijnsel in *conspirituality* (Ward & Voas 2011). Het zachtaardige pleidooi voor Rivendell Village en Anastasia-ecodorpen wordt bijvoorbeeld voorafgegaan door een lange tirade tegen de ‘digitaal gestuurde en volledig gereguleerde globalistische technocratie met sociaal krediet systeem naar Chinees model’ en de overheid wordt weggezet als ‘een criminele organisatie die respect noch medewerking verdient’.

De frictie zit ook ingebakken in de soevereine overtuiging dat elk geboren kind onvervreemdbare vrijheden heeft die geen enkele autoriteit, wet, regering of religie kan verminderen of afschaffen omdat daarmee de ‘natuurlijke ordening’ ontkend wordt. Sheriffs mogen daarom burgerarrestaties verrichten en verdachten voor het volkstribunaal brengen. In dit idee van ‘bescherming’ tegen aantasting van de geboorterechten zit de terechte zorg van de autoriteiten voor een meer grimmige vermenging van feit en fictie, zeker nu enkelen binnen de soevereine milieus geweldsbereidheid tonen en proberen wapens aan te schaffen (AIVD e.a. 2024).<sup>9</sup>

Daar staat tegenover dat de gedroomde alternatieve samenleving nadrukkelijk een eigen vorm van ‘rechtsstatelijkheid’ kent: moreel hoogstaande oerwetten vormen de basis van een vrije samenleving, waaraan elk ‘vrij mens’ zich heeft te houden: niet doden, niet stelen en netjes omgaan met je medemens en de natuur. Wie de ‘ordeningsprincipes’ leest die in de soevereine toekomstdromen circuleren – zelforganisatie, basisdemocratie, zelfbeschikking, kleinschaligheid, ecologisch bewustzijn, gelijkwaardigheid – kan niet volhouden dat hier ondemocratische aspiraties worden nagejaagd. Ook het aanwezige spelelement lijkt een bevestiging te zijn van de noodzaak van regels waaraan spelers zich hebben te houden. Het soevereiniteitsstreven valt echter bovenal te lezen als één grote schreeuw om vrijheid, zelfbeschikking en vooral om als mens gezien te worden: ik ben geen persoon, ik ben een mens!

Het leidt tot de paradox dat het hanteren van een eigen idee van ‘rechtsstatelijkheid’ botst op de bestaande Nederlandse rechtsstaat. Het is belemmerend voor de bestaande rechtsstaat als burgers zich op het standpunt stellen geen deel uit te maken van de bestaande rechtsstaat en proberen hun eigen rechtsstaat te organiseren. Tal van gemeenten en organisaties als de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Onderwijsinspectie en Jeugdbescherming breken zich het hoofd over hoe om te gaan met burgers die het soevereine gedachtegoed aanhangen, en publiceren handleidingen en

9 Zie [www.ad.nl/binnenland/om-zelfbenoemde-soevereine-sheriff-kocht-wapens-voor-opstand-tegen-nederlandse-overheid~a79340b8/](http://www.ad.nl/binnenland/om-zelfbenoemde-soevereine-sheriff-kocht-wapens-voor-opstand-tegen-nederlandse-overheid~a79340b8/) en [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Celstraf-en-behandeling-voor-man-die-wapens-probeerde-te-kopen.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Celstraf-en-behandeling-voor-man-die-wapens-probeerde-te-kopen.aspx).

informatiebladen.<sup>10</sup> Het blijft van belang om in contact te blijven met de soevereine burgers en – waar mogelijk – zo lang mogelijk een helpende hand te bieden en in gesprek te blijven. Een eenzijdige ‘law-and-order’-aanpak die niet ook inzet op re-integratie, wakkert ‘destructief gedrag verder aan en zal zichzelf vroeg of laat in de voet schieten’, zo waarschuwde De Boer (2024, p. 315). In de woorden van de president van de Hoge Raad: ‘We moeten beter weten wat hen bezighoudt, wat de problemen precies zijn en hoe ze weer grip kunnen krijgen op hun leven.’<sup>11</sup>

Meer interdisciplinaire kennis en inzicht in de functie die fictie, fantasie en spel voor individuen en gemeenschappen hebben, hoe deze beleefd worden, en wanneer fictie en spel wel of niet op een risicovolle manier kunnen landen in de werkelijkheid, lijkt daarmee een zinvolle en noodzakelijke aanvulling van de wetenschappelijke kennis over al dan niet radicaal of extremistisch ongenoegen met de rechtsstaat, en hoe zich dit uit. Zonder de ogen te sluiten voor de uitwassen die er ook zijn en bestreden moeten worden, blijft het essentieel om te willen begrijpen wat de mensen met soevereine aspiraties drijft en wat het spel hun biedt. Dat vraagt om een open, creatieve en nieuwsgierige houding en benadering – en laat dat nu uitgerekend ook tot de charme van het spel behoren.

## Literatuur

### **Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023**

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*, 2023.

### **AIVD 2023**

AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), *Anti-institutioneel extremisme in Nederland. Een ernstige bedreiging voor de democratische rechtsorde?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023.

10 Zie bijv. het ‘Informatieblad soevereine beweging Nederland’, <https://autonom.info/?p=360>.

11 Zie [www.trouw.nl/binnenland/de-hoge-raad-ontving-duizenden-brieven-van-burgers-die-zich-soverein-verklaren~bcad0938/](http://www.trouw.nl/binnenland/de-hoge-raad-ontving-duizenden-brieven-van-burgers-die-zich-soverein-verklaren~bcad0938/).

**AIVD e.a. 2024**

AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) & Nationale Politie, *Met de rug naar de samenleving. Een analyse van de soevereinenbeweging*, Den Haag 2024.

**Baldo 2015**

S. Baldo, 'Elves and extremism: the use of fantasy in the radical environmentalist movement', *Young Scholars in Writing* 2015, afl. 7, p. 109-115.

**Berkowitz 2020**

R. Berkowitz, 'A game designer's analysis of QAnon', 2020, <https://medium.com/curiouserinstitution/a-game-designers-analysis-of-qanon-580972548be5>.

**Bey 1985**

H. Bey, *T.A.Z. The temporary autonomous zone, ontological anarchy, poetic terrorism*, Brooklyn (NY): The Anarchist Library 1985.

**De Boer 2024**

L. de Boer, 'Soevereinen en autonomen in recht en rechtspraak. Een overzicht', *Nederlands Juristenblad* 2024, afl. 5, p. 300-315.

**Van Buuren 2016**

J. van Buuren, 'Radicale verliezers en de noodzaak tot ont-schotten', *Justitiële verkenningen* (42) 2016, afl. 2, p. 98-110.

**Van Buuren 2023**

J. van Buuren, 'Breaking (with) the system: exodus as resistance?', *Perspectives on Terrorism* (XVII) 2023, afl. 1, p. 88-102.

**Charbonnier 2019**

P. Charbonnier, 'The splendor and squalor of collapsology. What the survivalists of the left fail to consider', *Revue du Crieur* 2019, afl. 2, p. 1-10.

**Davies 2022**

H. Davies, 'The gamification of conspiracy: QAnon as alternate reality game', *Acta Ludologica* (5) 2022, afl. 1, p. 60-78.

**Ford 2019**

A. Ford, 'The self-sufficient citizen: ecological habitus and changing environmental practices', *Sociological Perspectives* (62) 2019, afl. 5, p. 627-645.

**Grobe 2022**

C. Grobe, 'The deep, dark play of the US Capitol riots', *Performance Research* (27) 2022, afl. 3, p. 51-62.

**Hannah 2021**

M. Hannah, 'QAnon and the information dark age', *First Monday* (26) 2021, afl. 2, <https://doi.org/10.5210/fm.v26i2.10868>.

**Hickman 2024**

M. Hickman, 'Protagonists of terror: the role of ludology and narrative in conceptualising extremist violence', *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* (16) 2024, afl. 3, p. 428-444.

**Huizinga 2008 [1938]**

J. Huizinga, *Homo ludens: proeve eener bepaling van het spelelement der cultuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008 [1938].

**Indigene Volk Germaniten 2023**

Indigene Volk Germaniten, 'Het Indigene Volk Germaniten', 2023, [www.indigenesvolkgermaniten.org/nl/startseite-nederlands/](http://www.indigenesvolkgermaniten.org/nl/startseite-nederlands/).

**Meloy e.a. 2023**

R. Meloy, M. Amman & P. Saragoza, 'LARPing and violent extremism', 5 april 2023, geraadpleegd via <https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/larping-and-violent-extremism>.

**Michael 2010**

G. Michael, 'Blueprints and fantasies: a review and analysis of extremist fiction', *Studies in Conflict & Terrorism* (33) 2010, afl. 2, p. 149-170.

**NCTV 2024**

NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', Den Haag 2024.

**Negri & Hardt 2000**

A. Negri & M. Hardt, *Empire*, Cambridge: Harvard University Press 2000.

**Netolitzky 2018**

D. Netolitzky, 'A rebellion of furious paper: pseudolaw as a revolutionary legal system' (paper voor CEFIR-symposium 'Sovereign citizens in Canada'), Montréal 2018.

**Patterson 2020**

S.H. Patterson, 'When "child-play" gets lethal: "ludic terrorism" and its ambivalent relationship with postmodernism', *Journal for Deradicalization* (23) 2020, p. 189-213.

**Polak 2022**

S. Polak, 'Het complot als spel dat de speler bespeelt', *Leidschrift* (37) 2022, afl. 2, p. 49-63.

**Sørensen 2016**

M.J. Sørensen, 'Constructive resistance: conceptualising and mapping the terrain', *Journal of Resistance Studies* (2) 2016, afl. 1, p. 49-78.

**Soufan Centre 2021**

Soufan Centre, *The counter-terrorism challenge of salad bar ideologies*, New York 2021.

**Staatscommissie rechtsstaat 2024**

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken beloften van de rechtsstaat: tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag 2024.

**Ward & Voas 2011**

C. Ward & D. Voas, 'The emergence of conspirituality', *Journal of Contemporary Religion* (26) 2011, afl. 1, p. 103-121.

**De Wit 2022**

B. de Wit, 'Plakkaet van Verlattinghe. Dag van de Vrijheid', 26 juli 2022, geraadpleegd via <https://society4th.org/nieuws/dag-v-d-vrijheid-speech/>.



## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published four times a year by the Research and Data Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 3, 2024) is *Rule of Law and Research*.

### **An empirical approach to the rule of law. Some suggestions for a new research agenda**

*Marc Hertogh*

The rule of law is under pressure. This development not only has far-reaching political and social consequences, but it also raises questions about the way in which scholars study the rule of law. Numerous books have been written about the rule of law, but despite all these studies (mostly in law and legal theory), we have not yet been able to explain the growing trend of rule of law erosion. This contribution therefore outlines some suggestions for a new – empirical – research agenda that aims to better understand the current developments and offers concrete starting points for policies aimed at strengthening the rule of law.

### **Research into accessible legal assistance: a strengthening of the rule of law?**

*Quirine Eijkman and Esther van Eijk*

Accessible legal assistance is crucial to ensuring access to justice for all and essential for the rule of law and a functioning democracy. Many people in the Netherlands, especially vulnerable and disadvantaged groups, rely on frontline legal services at a local level for access to justice. Frontline legal assistance provides information and advice, while secondary legal assistance offers procedural assistance. When people face barriers, for example due to limited language proficiency or limited digital skills, in seeking assistance from frontline professionals, they may not be referred to a lawyer or a court, and thus be limited in their access to justice. Based on recent (empirical) research on the accessibility of (frontline) legal assistance, the authors reflect on the

question how research can contribute to access to justice and the rule of law in the Netherlands.

### **The Europeanisation of the Rule of Law in the Netherlands**

*Maarten Stremmer*

This article discusses the impact of European integration on the Dutch rule-of-law system. It begins by outlining the historical development of the rule of law in the Netherlands. Next, it describes how the European Convention on Human Rights (ECHR), partly through the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), has come to function as a safeguard for the rule of law in the Netherlands, and how European Union (EU) law, partly through the case law of the Court of Justice, has later assumed a similar role. The article then points out that the Netherlands increasingly receives advice on matters relating to the rule of law from 'Europe', including from the Venice Commission and the European Commission. Based on the foregoing, the article reflects on the fact that the rule of law in the Netherlands is no longer shaped exclusively at the national level, but through interaction between national and European authorities.

### **We, the living women and men of flesh and blood. Play to live**

*Jelle van Buuren*

A recurring element in the ideas of citizens with sovereign ideas is the rejection of the Dutch rule of law. Sovereign citizens therefore believe that they do not have to comply with laws and regulations. The paradox is that sovereign citizens do abide by their own rules of law, which take shape in alternative institutions. In these alternative institutions, role-playing and a play with fiction and magic unfold, which explains part of the appeal of sovereign thought. More interdisciplinary knowledge and insight into the function of fiction, fantasy and play in sovereign circles seems useful for scientific knowledge about radical or extremist dissatisfaction with the rule of law and how this manifests itself.









Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*