

WAT IS DE STAAT VAN DE RECHTSSTAAT?

De meerwaarde van empirisch-juridisch onderzoek

Marc Hertogh*

1 Inleiding

Het rommelt in de rechtsstaat. Rechters vrezen voor een 'uitholling' van de rechtsstaat, de politie waarschuwt dat het fundament van onze rechtsstaat wordt 'aangetast', en advocaten voeren in groene hesjes actie onder het motto: 'Red de Rechtsstaat!'.¹ De Europese Unie luidt bovendien de noodklok over de 'erosie' van de rechtsstaat buiten onze landsgrenzen, zoals in Polen en in Hongarije.² Deze geluiden zijn weliswaar zorgwekkend, maar tot nu toe hebben deze grote woorden nog niet geleid tot grote oplossingen. De discussie over de rechtsstaat blijft vaak steken in hevige verontwaardiging op een schaal van 'erg, erger, ergst'.³ Deze normatieve uitspraken worden echter nauwelijks empirisch getoetst en ze bieden ook geen inzicht in de maatschappelijke achtergronden van deze ontwikkelingen.

Wie meer wil weten over de staat van de economie kijkt naar het bruto nationaal inkomen (bni), en wie geïnteresseerd is in de staat van het milieu kan bijvoorbeeld de 'Balans van de Leefomgeving'⁴ erop naslaan. Maar hoe meten we eigenlijk de staat van de rechtsstaat?

Welke rol spelen de beginselen van de rechtsstaat in de dagelijkse praktijk?

Tot nu toe worden de meeste discussies gevoerd op basis van een *juridisch* rechtsstaatbegrip. Hierbij draait het meestal om een lijstje met belangrijke beginselen (zoals legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) en ligt de nadruk op wetten en instituties (zoals de onafhankelijkheid van de rechter). Maar als we de huidige ontwikkelingen niet alleen willen veroordelen, maar ook willen begrijpen, dan moeten we de klassieke juridische benadering aanvullen met een *empirisch* rechtsstaatbegrip. Hierbij ligt de nadruk niet op de juridische, maar op de maatschappelijke betekenis van de rechtsstaat: welke rol spelen de beginselen van de rechtsstaat in de dagelijkse praktijk? Dit kunnen we onderzoeken

door middel van empirisch-juridisch onderzoek. Hierbij kijken we met behulp van observaties, interviews en enquêtes naar de assumpties die aan het recht ten grondslag liggen, de wijze waarop het recht wordt toegepast, en de effecten van het juridisch systeem.⁵ In deze bijdrage zal ik aan de hand van een aantal recente onderzoeken drie dimensies van een empirisch rechtsstaatbegrip belichten: *hoe* ervaren burgers de rechtsstaat; *in welke mate* ervaart men de rechtsstaat; en *wat* ervaart men als de rechtsstaat?

Hoe ervaren burgers de rechtsstaat; in welke mate ervaart men de rechtsstaat; en wat ervaart men als de rechtsstaat?

2 Hoe ervaart men de rechtsstaat?

Bij de eerste vorm van empirisch-juridisch onderzoek wordt bekeken in hoeverre de juridisch *gewenste* rechtsstaat overeenkomt met de door burgers *ervaren* rechtsstaat. Met andere woorden: in hoeverre gelden de uitgangspunten van de rechtsstaat niet alleen op papier, maar ook in de praktijk?

In theorie is het gelijkheidsbeginsel, zoals omschreven in artikel 1 van de Grondwet, een belangrijke pijler van de rechtsstaat. De praktijk is echter een stuk weerbarstiger. Het blijkt bijvoorbeeld dat 84% van de Nederlanders de Grondwet niet of nauwelijks kent en dat men ook niet weet waar artikel 1 precies over gaat.⁶ Bovendien, ook al is het gelijkheidsbeginsel in wetgeving vastgelegd, wil dat nog niet zeggen dat deze wetgeving er altijd in slaagt om materiële gelijkheid te bewerkstelligen, discriminatie te verminderen en uitsluiting te voorkomen.⁷

In theorie is de toegang tot de rechter een andere belangrijke pijler van de rechtsstaat, maar in de praktijk zijn veel burgers ook ontevreden over de rechtspraak.⁸ Enquêtes laten zien dat gemiddeld

* Prof.dr. M.L.M. Hertogh is hoogleraar Rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

- 1 Zie H. Koch, 'Rechters vrezen uitholling rechtsstaat', *Trouw* 2 maart 2018; J. Meeuws, 'Normalisering drugsgebruik tast fundament rechtsstaat aan', *NRC* 13 mei 2019; E. Kreulen, 'Als de minister niet luistert, trekken ook de advocaten gele hesjes aan', *Trouw* 15 januari 2019.
- 2 Zie hierover o.m. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De wil van het volk? Erosie van de rechtsstaat in Europa*, Den Haag: AIV 2017.
- 3 N. Doornbos, 'Onze rechtsstaat op de "schaal van erg"', *AA* 2015, afl. 2, p. 106-110 (AA20150106).
- 4 Planbureau voor de Leefomgeving, *Balans van de leefomgeving 2018: Nederland duurzaam vernieuwen*, Den Haag: PBL 2018.
- 5 N. Elbers et al., 'Empirisch-juridisch onderzoek in Nederland', *Recht der Werkelijkheid* 2018, afl. 1, p. 30; zie bijvoorbeeld ook P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford: Oxford University Press 2010.
- 6 B. Oomen & H. Lelieveldt, 'Onbekend maar niet onbemind. Wat weet en vindt de Nederlander van de Grondwet?', *NJB* 2008, afl. 10, p. 577-578.
- 7 A. Terlouw, 'Draagt wetgeving bij aan gelijkheid?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop: antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 349-370.
- 8 M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig: is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: Hiil 2017.

ongeveer 60-70% van de Nederlanders vertrouwen heeft in de rechter, maar uit datzelfde onderzoek blijkt ook dat lager opgeleiden veel minder vertrouwen hebben dan hoger opgeleiden.⁹ Sommige mensen dienen dan ook een wrakingsverzoek in om hun ongenoegen te laten blijken.¹⁰ Na afloop van een rechtszaak doet de rechter een bindende uitspraak. Maar ook dit heeft in de praktijk niet altijd het gewenste effect. Uit empirisch-juridisch onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat, drie jaar na afdoening, slechts 43-50% van de civiele vonnissen (volledig) is nageleefd.¹¹

3 In welke mate ervaart men de rechtsstaat?

Bij een tweede vorm van empirisch-juridisch onderzoek worden de maatschappelijke ervaringen met het recht gekwantificeerd en omgezet in een barometer van de rechtsstaat. Op basis van een groot aantal meetbare indicatoren (zoals het aantal slachtoffers van moord en doodslag en de mate van tevredenheid met juridische procedures) kan zo bijvoorbeeld de staat van veiligheid en rechtvaardigheid in ons land in kaart worden gebracht.¹²

Op basis van deze cijfers kunnen we bovendien de staat van de rechtsstaat in ons land vergelijken met de situatie in andere landen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de mate van vertrouwen in de rechtspraak, dan staat Nederland op plek 7 van de 28 EU-lidstaten. Met de scores voor de begrijpelijkheid van vonnissen (plaats 15) en de toegankelijkheid van juridische procedures (plaats 20) staat ons land echter een stuk lager in de Europese rangorde.¹³ In de wereldwijde *WJP Rule of Law Index 2019* staat Nederland op plaats 5. Op hetzelfde lijstje staat Denemarken op 1 en staat Venezuela helemaal onderaan (126), maar staat bijvoorbeeld Singapore (13) hoger dan Frankrijk (17) en de Verenigde Staten (20).¹⁴

4 Wat ervaart men als de rechtsstaat?

Bij de twee voorgaande vormen van empirisch-juridisch onderzoek is de invulling van de rechtsstaat min of meer een gegeven. Met andere woorden: onderzoekers bestuderen de maatschappelijke betekenis van de juridische definitie van de rechtsstaat, maar deze definitie zelf vormt geen onderdeel van hun empirisch onderzoek. Dit suggereert misschien dat iedereen het met elkaar eens is over de invulling van de rechtsstaat, maar niets is minder waar. In de jaren tachtig voerde de krakersbeweging bijvoorbeeld de leuze: 'Uw rechtsorde is de onze niet'. Anders gezegd: 'Parallel aan het ontbreken van één normen- en waardenpatroon waarover consensus bestaat, bestaat er in de hedendaagse maatschappij ook geen algemeen

gedeelde opvatting over de rechtsstaat'.¹⁵ Empirisch onderzoek laat zien dat dit niet alleen geldt voor militante krakers.

Enkele jaren na de Duitse hereniging is bijvoorbeeld, op basis van een enquête onder ruim 1000 inwoners, het 'rechtsbewustzijn' van (voormalig) Oost- en West-Duitsers onderzocht. In antwoord op de vraag welke grondrechten centraal moeten staan, geven beide groepen twee compleet verschillende antwoorden. Terwijl West-Duitsers de nadruk leggen op de vrijheid van meningsuiting, het recht op leven en de vrijheid van religie, hechten Oost-Duitsers meer aan het recht op arbeid, het recht op huisvesting en andere sociale grondrechten.¹⁶

In ons land is vergelijkbaar onderzoek verricht. Ook hier zien we uiteenlopende beelden van de rechtsstaat. Terwijl sommige Nederlanders de democratische rechtsstaat vooral associëren met veiligheid, gelijke rechten en gelijke berechting, is voor anderen juist inspraak, onafhankelijke rechtspraak en de scheiding van kerk en staat belangrijk.¹⁷

De steriele rechtsstaat uit de juridische handboeken staat op gespannen voet met de rommelige rechtsstaat in de praktijk

5 Bouwstenen voor de innovatie van de rechtsstaat

De steriele rechtsstaat uit de juridische handboeken staat op gespannen voet met de rommelige rechtsstaat in de praktijk. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) signaleerde al in 2002 'een kloof [...] tussen de *common sense*-betekenissen van recht en rechtsstaat en de geprofessionaliseerde betekenissen van recht en rechtsstaat'. 'Recht en rechtsstaat zijn zodanig technisch van aard en betekenis', aldus de WRR, 'dat de binding van gewone burgers met het recht ernstig wordt verzwakt'.¹⁸ Ruim vijftien jaar later is deze diagnose nog steeds actueel. Dit wijst op een proces van 'rechtsvervreemding': het wordt voor mensen moeilijker om alle rechtsregels te kennen en om zich nog in het recht te herkennen.¹⁹ Het is begrijpelijk dat veel juristen zich hierover zorgen maken, maar alleen morren heeft dan weinig zin. Empirisch-juridisch onderzoek biedt meer inzicht in de maatschappelijke achtergronden van deze ontwikkelingen en kan belangrijke bouwstenen verschaffen voor de noodzakelijke innovatie van de rechtsstaat.

9 Zie hierover o.m. R. Bijl e.a. (red.), *De Sociale Staat van Nederland 2015*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2015, p. 71.

10 'Aantal wrakingsverzoeken stijgt', 13 mei 2019, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Aantal-wrakingsverzoeken-stijgt.aspx; W. van Rossum, H. Tigchelaar & P. Ippel, *Wraking bottom-up. Een empirisch onderzoek*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

11 R. Eshuis, 'Een verliezer is geen winnaar. De naleving van civiele rechtspraak, 15 jaar na Van Koppen en Malsch', *Recht der Werkelijkheid* 2010, afl. 2, p. 6-20.

12 K. van Beek & M. Kommer, 'De staat van veiligheid en rechtvaardigheid', *NJB* 2015, afl. 16, p. 1056-1064.

13 Flash Eurobarometer, *Justice in the EU* (Flash Eurobarometer 385), European Commission 2013, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1104_385.

14 World Justice Project, *Rule of Law Index 2019*, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>.

15 H. Stufkens, 'Het einde van de rechtsstaat?', in: E. Nicolas & P. van Tongeren e.a. (red.), *Repressie in Nederland* (Komitee voor de Rechtsstaat), Amsterdam: Van Gennep 1980, p. 39.

16 E. Noelle-Neumann, 'Rechtsbewußtsein im wiedervereinigten Deutschland', *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1995, afl. 2, p. 121-155.

17 M. Lampert et al., *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals*, Amsterdam: Motivaction 2006.

18 WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR-rapport nr. 63), Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 20.

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