

De effectiviteit van mensenrechten in een meerlagige rechtsorde in gevaar?

Jasper Krommendijk

Hoogleraar Rechten van de Mens & directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR),
Radboud Universiteit

Dit is een Nederlandstalige vertaling van de oratie ‘The effectiveness of human rights in a multilevel legal order under threat?’, 19 juni 2024, Nijmegen. De (uitgebreide) Engelstalige versie is verschenen bij [Boom](#).

Is er een *mensenrecht* op betaald vakantieverlof? Levert een trein zonder toilet een [mensenrechtenschending](#)? Is het verplicht dragen van een mondkapje tijdens de coronapandemie een inbreuk op het recht op [privacy](#)?

Maatschappelijke organisaties over de hele wereld drukken problemen steeds vaker uit in mensenrechtelijke termen. Mensenrechten zijn onderdeel geworden van ons dagelijks vocabulaire, zoals ook blijkt uit het invoeren van mensenrechten tijdens de [coronapandemie](#). Er wordt ook steeds vaker een beroep op mensenrechten gedaan voor de rechter in de context van klimaatverandering. Denk aan rechtszaken zoals [Urgenda](#) en [Milieudefensie/Shell](#) in Nederland en [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz](#) bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Sinds de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen in november 2023 en de daaropvolgende [formatie](#) zijn mensenrechten en de rechtsstaat ook dichterbij dan ooit in politieke discussies.

Tegelijkertijd is er de laatste jaren steeds meer [kritiek](#) gekomen op mensenrechten. Deze kritiek komt vanuit verschillende hoeken; politici, burgers en de rechterlijke macht, maar ook academici en non-gouvernementele organisaties (Ngo's) zoals Amnesty en Human Rights Watch. Het politieke discours is in toenemende mate nationalistisch, xenofob, anti-mensenrechten en [kritisch](#) ten aanzien van (inter)nationale rechters. Maar ook nationale rechters betwisten uitspraken van internationale rechters steeds vaker ten faveure van binnenlandse politieke druk en nationale waarden. Zelfs rechters in gevestigde liberale democratieën zoals Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk oordeelden dat ze niet verplicht zijn om elke beslissing van het EHRM te volgen. Dit verslechterde politieke klimaat valt samen met groeiende kritiek van academici. [Hopgood](#) verkondigde de ‘eindtijd van de mensenrechten’, terwijl [anderen](#) verwijzen naar een ‘tijdperk voorbij mensenrechten’.

Deze ontwikkelingen van groeiende populariteit aan de ene kant en steeds meer kritiek aan de andere kant lijken op het eerste gezicht tegenstrijdig. Toch komt de kritiek deels voort uit de populariteit van mensenrechten. Vanuit deze optiek zijn mensenrechten het slachtoffer van hun eigen succes. Kritiek is deels een natuurlijke reactie op het succes van mensenrechten. Het recht op eigendom wordt bijvoorbeeld veelvuldig aangehaald om belastingheffing aan te vechten. Normale financiële belangen worden hierdoor als een mensenrechtenkwestie voorgesteld. Zo maakte iemand in een [zaak](#) voor de Hoge Raad over de afschaffing van bepaalde belastingvoordelen de koppeling met slavernij. Dit soort zaken dragen bij aan een gevoel van [mensenrechteninflatie](#) waar ik deze oratie mee begon (nl. het uitdrukken van steeds meer en nieuwe kwesties in termen van mensenrechten).

Deze oratie bestaat uit vier delen. Ik zal eerst onderzoeken of voorgaande kritiek terecht is en of mensenrechten inderdaad in gevaar zijn. Vervolgens zal ik beargumenteren dat juristen zich (meer) zouden moeten bekommeren om de effectiviteit van mensenrechten en presenter ik mijn conceptuele

en theoretische kader. Het derde deel reflecteert op de methodologische aspecten van het meten van effectiviteit. Het laatste en meest uitgebreide deel gaat in op de complexiteit van de meerlagige mensenrechtenorde. De focus van deze oratie ligt vooral op het Europese systeem, met speciale aandacht voor Nederland. Ik zal niet ingaan op grove mensenrechtenschendingen in bijvoorbeeld Gaza, Darfur en Oekraïne.

Laat ik mijn centrale stelling presenteren. Mijn uitgangspunt is dat er geen reden is om te verzwelgen in een uitzichtloze wanhoop, zoals Ricky Gervais deed in de serie [After Life](#) na de dood van zijn vrouw. De kritiek op mensenrechten kan ook worden opgevat als een oproep tot meer onderzoek naar mensenrechten in de praktijk. We hebben zowel degelijk juridisch-dogmatisch onderzoek nodig als empirisch onderzoek om te begrijpen wanneer en waarom mensenrechten effectief zijn, juist om het functioneren van het meerlagige mensenrechtensysteem te verbeteren. Ik zal beargumenteren dat deze gecombineerde methodologie vooral gerechtvaardigd is bij het bestuderen van de complexe meerlagige mensenrechtenorde met een veelheid aan verdragen, rechters en organisaties op verschillende niveaus: internationaal, regionaal en nationaal. Een nadere juridisch-empirische bestudering van deze meerlagige orde is eens te meer nodig gelet op de plannen van de nieuwe regering in het [Hoofdlijnenakkoord](#).

I. Mensenrechten in gevaar?

Laat ik beginnen met de kritiek op mensenrechten. Ik ben niet van plan om in deze oratie op alle punten te reageren, maar ik zal zes overwegingen noemen om aan te tonen dat we niet moeten doorslaan in pessimisme.

Ten eerste worden mensenrechten geschaard bij de voornaamste symbolen van wat er mis is met de wereld van vandaag, net als andere concepten zoals democratie of liberalisme. Dit betekent dat kritiek vaak oppervlakkig en deels onterecht is en evenmin gericht op mensenrechten als zodanig of op de echte overtreders.

Ten tweede is er niet noodzakelijkerwijs sprake van een crisis van mensenrechten zelf. Je zou kunnen zeggen dat de wereld zich simpelweg in een fundamentele transitie bevindt. We worden geconfronteerd met verschillende existentiële uitdagingen, waaronder klimaatverandering, extreme aantasting van het milieu en technische ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie en sociale media. De historicus en filosoof [Yuval Harari](#) beargumenteerde al dat mensenrechten een zeer indrukwekkend arsenaal aan argumenten bieden tegen religieuze dogma's en tirannieke dictators, maar dat dit repertoire ons nauwelijks beschermt tegen excessieve consumptie en technologische utopieën.

Ten derde is de meeste kritiek gericht op formele (inter)nationale mensenrechteninstituties, waaronder rechters maar ook professionele Ngo's zoals Amnesty en Open Society. Het concept van mensenrechten als zodanig roept minder negatieve reacties op en het blijft een relevant en krachtig wapen. Omdat mensenrechten gebaseerd zijn op idealen van waardigheid, vrijheid, eerlijkheid, gelijkheid en rechtvaardigheid hebben zij nog niet aan aantrekkelijkheid ingeboet. [Rawls'](#) *veil of ignorance* (sluier van onwetendheid) is nog steeds een van de krachtigste gedachte-experimenten om het belang en de universaliteit van mensenrechten te rechtvaardigen. Stel je voor dat je achter deze sluier wordt geplaatst en niet weet wie je bent en wat je positie zal zijn in een nieuw uitgevonden samenleving. Zou je een onrechtvaardige en totalitaire samenleving ontwerpen die lijkt op [The Handmaid's Tale](#) en het risico lopen om een burger van de Republiek Gilead te worden? Of zou je een maatschappij creëren waarin de mensenrechten worden gerespecteerd?

Ten vierde kan een deel van de kritiek worden toegeschreven aan verschillende paradoxen. Eén daarvan is de informatieparadox. Omdat we ons steeds drukker maken en meer weten over mensenrechtenschendingen, zouden we nu juist de indruk kunnen krijgen dat de situatie verslechtert. Deze impressie wordt nog eens versterkt door de screening- en opsporingbias die alom bekend is in de [geneeskunde](#): hoe beter je toezicht houdt, hoe groter de kans dat een probleem wordt ontdekt. Deze paradox biedt eveneens een verklaring voor het feit dat de mensenrechtenbeweging het slachtoffer kan

worden van haar eigen succes door juist de aandacht te richten op mensenrechtenschendingen (zie ook [Sikkink](#), p. 178-179). Een gevoel van achteruitgang wordt ook veroorzaakt door de eerder genoemde inflatie van mensenrechten en het verhogen van het beschermingsniveau van bestaande normen door rechters. Dergelijke hogere standaarden kunnen leiden tot het idee dat schendingen vaker voorkomen. Dit draagt verder bij aan een groeiend pessimisme.

Ten vijfde komt een deel van de kritiek simpelweg voort uit te hoge verwachtingen. Als je een zogenaamde ideaalvergelijking gebruikt en onderzoekt of mensenrechteninstellingen het ideaal van rechtvaardigheid bereiken, kom je gemakkelijker tot pessimistische conclusies. Met zulke verwachtingen vooraf is de kans groter dat je tot de vaststelling komt dat het glas halfleeg is in plaats van halfvol. Een systematische vergelijking onderzoekt daarentegen wat er feitelijk is gebeurd zonder een bepaald mensenrechtenverdrag of rechterlijke uitspraak. Ik kom hierop terug bij de bespreking van het concept van effectiviteit dat zich richt op daadwerkelijke veranderingen. Voor nu is het genoeg om te wijzen op de conclusie van verscheidene academici dat een wereld zonder internationale mensenrechten een somberder wereld zou zijn (zie [De Búrca](#), p. 13).

Ten zesde en tot slot is de effectiviteit van mensenrechten vooral een empirische vraag. Ik zal dit punt nu bespreken.

II. De effectiviteit van mensenrechten

Het is belangrijk om de werkelijke effecten van het recht te bestuderen. Men zou zelfs kunnen stellen dat effectiviteit het rechtsstatelijke kader, dat gebaseerd is op legaliteit en grondwettigheid, versterkt. Als het recht niet gerespecteerd en gehandhaafd wordt ondergraaft dat ons rechtsstatelijke systeem, zoals de [toeslagenaffaire](#) ook illustreert. Zelfs [The pure theory of law](#) (zuivere rechtstheorie) van de bekende Oostenrijkse jurist [Kelsen](#) stoelt op een idee dat rechtsnormen effectief moeten zijn voordat van een legitieme rechtsorde kan worden gesproken.

Juristen moeten zich aldus niet ongemakkelijk voelen bij het empirisch bestuderen van de effectiviteit van het recht en mensenrechten. Daar zijn ook nog twee andere redenen voor. Ten eerste mandateert of vereist het recht soms een reflectie op effectiviteit. Effectiviteit is bijvoorbeeld relevant voor het beoordelen van de [evenredigheid](#) van inbreuken: een beperking van een mensenrecht mag niet ingrijpender zijn dan nodig is en in verhouding staan tot het te bereiken doel en *aantoonbaar effect* hebben. Dit laatste geschiktheidsvereiste hangt nauw samen met effectiviteit. Een ander voorbeeld betreft [artikel 13 EVRM](#) en [artikel 47](#) van het EU Handvest van de Grondrechten. Daarin is het recht op een *doeltreffend* rechtsmiddel neergelegd, namelijk het recht op toegang tot de rechter om een schending van mensenrechten aan te vechten.

Een tweede reden waarom het empirisch onderzoek naar effectiviteit geen grote stap is voor juristen, is dat juridisch-dogmatisch en empirisch onderzoek [hetzelfde doel](#) hebben: ze reflecteren beide op het functioneren van het rechtssysteem. [Juridisch dogmatisch onderzoek](#) bestudeert vooral het geschreven recht (*law in the books*) op basis van de bestudering van een veelheid aan bronnen op grond van interpretatie en vergelijking (*black letter law*). [Empirisch juridisch onderzoek](#) richt zich op het functioneren van het recht in de praktijk (*law in action*). Beide methoden kunnen leiden tot suggesties over hoe de wet en juridische procedures (zouden) moeten worden toegepast en geïnterpreteerd. Over deze methoden later meer.

Laat ik nu de definitie van effectiviteit bespreken. Effectiviteit verwijst naar veranderingen die zonder mensenrechtelijke verdragen of uitspraken niet zouden zijn opgetreden (zie bijv. [Raustiala](#)). Veranderingen kunnen vele vormen aannemen: een aanpassing van beleid of wetgeving, een rapport of evaluatie, de oprichting van een nieuwe instelling of de toewijzing van extra budgettaire middelen (zie [Krommendijk](#), p. 60-63). Denk aan de instelling van een [Kinderombudsman](#) in 2011 naar aanleiding van aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité. Normen kunnen ook effectief zijn door een beoogde beleids- of wetsverandering te voorkomen. Men kan ook denken subtielere veranderingen, zoals

wanneer (mensenrechten)normen een onderwerp op de politieke agenda zetten of invloed hebben op de inhoud van het politieke debat door de argumenten van bepaalde actoren te versterken. Een voorbeeld is de discussie over zwarte piet die volgde op de [kritiek](#) van de VN ten aanzien van het kwetsende en racistische karakter.

Deze relatief brede definitie voorkomt dat we het belang van een (mensenrechten)norm of uitspraak onderschatten. Tegelijkertijd is deze focus op veranderingen die verband houden met het recht nog steeds beperkt. De daadwerkelijke effecten van wetten en beleid op het dagelijks leven van mensen blijven buiten beschouwing. Dit neemt niet weg dat het bestuderen van effectiviteit ons in staat om te bepalen of mensenrechtennormen en -instellingen hebben bijgedragen aan veranderingen die anders niet zouden hebben plaatsgevonden. Daarmee kan de eerder besproken kritiek op mensenrechten (deels) worden gepareerd. Op deze plek wil ik ook benadrukken dat mensenrechten niet alleen van belang zijn wanneer zij effect hebben: zij hebben ook een intrinsiek waarde van zichzelf, juist omdat zij gebaseerd zijn op belangrijke normen en waarden zoals waardigheid en rechtvaardigheid.

Er zijn talloze kwantitatieve studies die de effectiviteit van mensenrechten (hebben ge)meten. Als kwalitatief rechtswetenschapper heb ik me altijd verbaasd over het gegoochel met getallen, de operationalisering van dubbelzinnige juridische concepten en de stellige uitspraken over causale verbanden. Kwantitatieve studies hebben de neiging om de gebrekkige effectiviteit te overdrijven door effecten op de langere termijn of onbedoelde effecten over het hoofd te zien. Het is aldus belangrijk om naast kwantitatieve studies ook kwalitatief onderzoek te doen, vooral omdat kwalitatief juridisch-empirisch onderzoek deze bredere effecten beter in kaart kan brengen.

Ik heb slechts tijd om een paar kwalitatieve studies te noemen. Ten eerste: het werk van [Sikkink](#) waarin het zogenaamde 'boemerangeffect' centraal staat. Dit effect beschrijft hoe binnenlandse actoren zoals Ngo's hun regeringen passeren om een kwestie op de internationale agenda te zetten en steun te zoeken bij internationale rechters of comités. Door deze internationale steun verkrijgen zij 'munitie' die hun eisen in eigen land kracht bijzet en aldus de lobby of het voeren van een rechtszaak versterkt. Dit resulteert in druk op staten van bovenaf en van onderaf. Dit laatste bottom-up proces wordt ook benoemd in het werk van [Simmons](#) over binnenlandse mobilisatie. In mijn [proefschrift](#) van bijna tien jaar geleden bouwde ik voort op Sikkink en Simmons en ontdekte ik dat binnenlandse actoren zoals parlement en Ngo's essentieel zijn voor veranderingen in reactie op aanbevelingen van VN mensenrechtenverdragsorganen. Dergelijke mobilisatie was bijvoorbeeld intensiever op het terrein van kinder- en vrouwenrechten vanwege het bestaan van zeer actieve Ngo's. Denk aan de lobby en rechtszaken ten aanzien van de SGP-zaak. Tot 2013 sloot de politieke partij SGP vrouwen uit van het passief kiesrecht (nl. het verkiesbaar stellen voor democratische organen zoals de Tweede Kamer). Dit veranderde in 2013 na een [uitspraak](#) van de Hoge Raad op basis van aanbevelingen van het VN-vrouwenrechtencomité. Zonder dergelijke bottom-up mobilisatie worden juridisch niet-bindende aanbevelingen eenvoudigweg niet opgevolgd. [De Búrca](#) laat ook zien dat internationale top-down instituties samen moeten werken met bottom-up actoren en processen om mensenrechten effectief te laten zijn.

III. De effectiviteit van mensenrechten bestuderen door juridisch doctrinair en empirisch onderzoek te combineren

Nu ik het conceptuele en theoretische kader heb geschetst, is het belangrijk om de epistemologische aspecten aan de orde te stellen, nl. hoe effectiviteit van mensenrechten te meten? Ik verdedig de stelling dat we de effectiviteit van mensenrechten alleen kunnen bestuderen door de eerdere genoemde juridisch-dogmatische en empirische methoden te combineren. We kunnen effectiviteit niet bestuderen op basis van slechts een van beide.

Het belang van een juridische-dogmatische basis

Om de effectiviteit van mensenrechten te onderzoeken, is een gedegen begrip van het geldende recht op basis van interpretatie van een veelheid aan juridische bronnen om twee redenen essentieel. Het is namelijk vaak niet duidelijk wat hét recht nu precies is. Niet-juristen lijken soms in de veronderstelling te zijn dat de wet simpelweg te vinden is in dikke wetboeken. De wet is echter complex en onbepaald. We zien vaak door de bomen het bos niet meer. Het is aldus vaak moeilijk om te bepalen welke verandering een norm of rechterlijke uitspraak vereist. Denk maar aan de begrippen het 'belang van het kind' in het [Verdrag inzake de Rechten van het Kind](#) of de notie van 'redelijke aanpassingen' in het [Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap](#). Solide juridisch-dogmatisch onderzoek is een voorwaarde voor empirisch onderzoek. Dit geldt des te meer in relatie tot de complexe meerlagige mensenrechtenorde, zoals ik later zal beargumenteren.

Het belang van empirisch onderzoek

Juridisch-dogmatisch onderzoek is echter niet voldoende en kan een onvolledig beeld geven. Het recht in de boeken komt vaak niet overeen met het recht in de praktijk. Een voorbeeld uit mijn eigen [onderzoek](#) heeft betrekking op de prejudiciële procedure (nl. de mogelijkheid van nationale rechters om vragen over de uitleg van het EU-recht te stellen aan het Hof van Justitie van de EU in Luxemburg). Een juridische analyse van de uitspraken van verwijzende nationale rechters naar aanleiding van de gevraagde prejudiciële antwoorden van het EU-Hof zou kunnen leiden tot een conclusie van bijna volledige en trouwe naleving. Uit [interviews](#) met nationale rechters blijkt echter dat er ontevredenheid bestaat over de kwaliteit van de interactie met het EU-Hof en de daaruit voortvloeiende antwoorden. Rechters bekritiseerden de soms vage antwoorden, de herformuleringen of onduidelijke redeneringen.

Bovenal is juridisch-dogmatisch onderzoek niet in staat om de onderliggende causale oorzaken en mechanismen van veranderingen bloot te leggen. Juridisch-dogmatisch onderzoek is essentieel om te bepalen of veranderingen hebben plaatsgevonden (dus de of-vraag) en of deze in overeenstemming zijn met een specifieke mensenrechtelijke norm of uitspraak. Maar om de factoren te begrijpen die hebben bijgedragen aan dergelijke veranderingen (dus de waarom-vraag), is empirisch onderzoek simpelweg onmisbaar. Welke empirische methoden zijn er? Interviews, case studies en process tracing zijn methoden waar juristen zich het meest comfortabel bij voelen. Maar denk ook aan enquêtes, discoursanalyse en participerende observatie.

Mijn doel is niet om deze methoden afzonderlijk te bespreken. Ik hoop vooral juristen uit te nodigen om verder te kijken dan het recht in de boeken en na te denken over de empirische dimensies van hun werk. Juristen moeten deze empirische vragen niet volledig overlaten aan sociale wetenschappers, die de complexiteit van het rechts soms miskennen en aankomen met simplistische kwantitatieve studies die voorbij gaan aan de juridische werkelijkheid. Ook bestaat er soms de neiging om niet-juridische verklaringen te overdrijven of rechters vooral als strategische actoren op te vatten. Juristen hoeven deze empirische vragen niet zelfstandig op te lossen; ze kunnen samenwerking zoeken met andere disciplines of de metajuridica waaronder de rechtssociologie en de rechtsfilosofie. Het is een positieve ontwikkeling dat empirisch juridisch onderzoek de laatste tien jaar aan kracht heeft gewonnen, ook in [Nederland](#).

Tot nu toe heb ik betoogd dat juristen zich (meer) bezig moeten houden met effectiviteit van het recht en mensenrechten in het bijzonder. Daartoe moeten we juridische-dogmatische en empirische methoden combineren. Dit is eens te meer nodig in relatie tot de complexe meerlagige mensenrechtenorde. Het laatste deel van deze oratie zal zich richten op deze complexiteit.

IV. Het bestuderen van de effectiviteit van mensenrechten in een complexe meerlagige rechtsorde

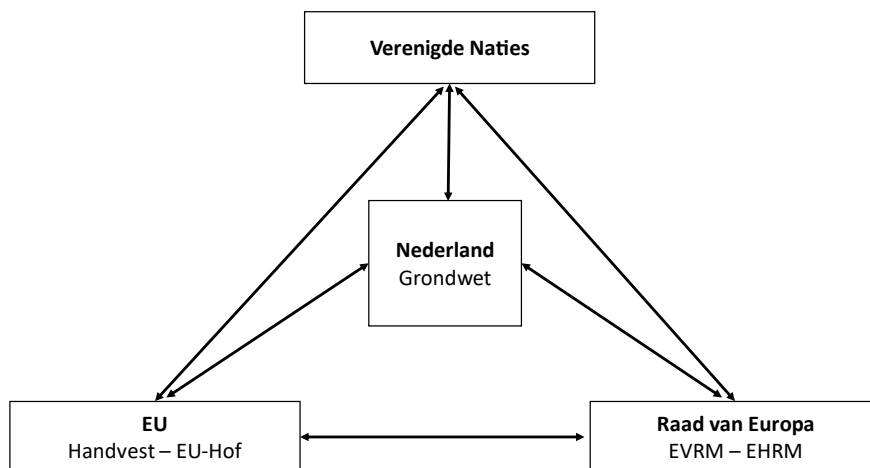
Een aanzienlijk deel van de literatuur over de effectiviteit van mensenrechten behandelt mensenrechten op een eendimensionale of monolithische manier zonder duidelijk te maken over welke mensenrechtennorm in welk specifiek systeem of systemen we het hebben. Dit kan misschien worden toegeschreven aan het feit dat de meeste wetenschappers die de effectiviteit van mensenrechten

bestuderen een sociaalwetenschappelijke achtergrond hebben en niet altijd in staat zijn om de complexiteit van het recht te doorgronden.

De complexiteit van de meerlagige rechtsorde

Deze complexiteit en verschillende lagen van de meerlagige rechtsorde zijn echter cruciaal voor een goed begrip van de effectiviteit ervan. De complexiteit wordt benadrukt in dit schilderij gemaakt door mijn dochter Rosa, geïnspireerd door het werk van kunstenaar [Mehretu](#) (zie ook de voorkant van de Engelse versie van deze oratie in het [boekje van Boom](#). Mehretu [schildert](#) dynamische en abstracte vormen en patronen over stedelijke en architecturale kaarten om zo complexe interacties weer te geven. Mijn dochter heeft soortgelijke kleurrijke vormen getekend over de teksten van drie mensenrechtenverdragen en de Nederlandse Grondwet. Beide schilderijen tonen de complexiteit van onze meerlagige wereld.

Laat me de complexiteit van deze meerlagige orde aantonen met de volgende figuur met dezelfde vier mensenrechtendocumenten in het schilderij van mijn dochter. Ik heb de Nederlandse rechtsorde centraal gesteld omdat de daadwerkelijke bescherming van mensenrechten hier plaatsvindt. Deze nationale focus past ook goed bij de [Nijmeegse rechtenfaculteit](#) waar een bestudering van het Nederlandse recht hoog in het vaandel staat.



In het kort: we hebben een [VN-systeem](#) dat bestaat uit negen internationale mensenrechtenverdragen met aanvullende protocollen en individuele klachtenmechanismen onder toezicht van 10 verdragsorganen. Daarnaast zijn er ook nog allerlei mechanismen die gerelateerd zijn aan de Mensenrechtenraad. Het Internationaal Gerechtshof in Den Haag wordt ook steeds vaker geconfronteerd met mensenrechten.

Er zijn verschillende regionale mensenrechtensystemen in [Amerika](#), [Afrika](#) en Europa. In Europa hebben we zelfs twee systemen. Binnen de EU is het Hof van Justitie van de EU een belangrijke speler op het gebied van mensenrechten geworden, vooral nadat het [Handvest](#) van de Grondrechten in 2009 bindend is geworden. Ook andere EU-instellingen spelen een rol, waaronder de Europese Commissie als hoedster van de Verdragen, het Agentschap voor de Grondrechten en de Ombudsman.

Het andere regionale systeem is opgebouwd rond het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ([EVRM](#)) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Maar men kan ook denken aan het Europees Sociaal Handvest en zijn toezichtcomité, verschillende specifieke verdragen en andere organen, zoals het Comité van Ministers, de Commissaris voor de Mensenrechten, en andere comités met gezellig klinkende afkortingen zoals GRECO, GRETA, CPT en ECRI.

De Nederlandse Grondwet is uiteraard ook een rijke bron van mensenrechten (of beter gezegd: grondrechten), hoewel de functie in vergelijking met andere landen relatief beperkt is gelet op het toetsingsverbod in [artikel 120](#) van de Grondwet. Mede vanwege dit verbod is de Nederlandse grondwet een van de meest [völkerrechtsfreundliche](#) grondwetten ter wereld. Internationale (mensenrechten)verdragen spelen een grote rol in onze rechtsorde. Het door Omtzigt (NSC) bepleitte - en in het [Hoofdlijnenakkoord](#) aangekondigde - Constitutioneel Hof zal een interessante nieuwe dynamiek creëren, maar ook bijdragen aan de complexiteit, mocht het Hof er ooit komen,.

Bij alle belangrijke kwesties van onze tijd zijn de vier systemen relevant. Denk aan de pushbacks van migranten uit Turkije in de Egeïsche Zee waarbij verschillende actoren zijn betrokken; Turkije, Griekenland en Frontex, maar ook de regeringsleiders van de EU toen ze de [EU-Turkije deal](#) sloten in 2016. Mensenrechtennormen op alle niveaus zijn relevant: van secundaire EU-wetgeving tot VN-mensenrechtenverdragen. Asielzoekers en Ngo's hebben zich de afgelopen jaren gewend tot rechters en instituties in de vier systemen: van het [EHRM](#) in Straatsburg tot het [EU-Hof](#) in Luxemburg en de [VN-Comités](#) in Genève. In april 2024 startten Ngo's zelfs een [procedure](#) bij de rechtbank Den Haag tegen de Nederlandse staat vanwege haar betrokkenheid bij de EU-Turkije deal.

Deze vier mensenrechtensystemen zullen de komende jaren uiteraard allemaal uiterst relevant zijn en worden aangewend wanneer de nieuwe Nederlandse regering haar strengste asielbeleid ooit zal uitvoeren. Mijn model toont de juridische complicaties van de voorgenomen maatregelen van het [Hoofdlijnenakkoord](#). De nieuwe regering Schoof wil EU-wetten heronderhandelen of uitzonderingen (opt-outs) bedingen. Los van de vraag of dat (politiek) haalbaar is, is dit juridisch niet voldoende. Het EU-Handvest en andere mensenrechtenverdragen zijn nog steeds van toepassing en bieden bescherming. De komende jaren zullen asielzoekers en Ngo's hun weg naar de nationale en internationale rechter weten te vinden. Ik heb twee aanvullende zorgen ten aanzien van het Hoofdlijnenakkoord. Ten eerste zullen de maatregelen juristen, verdragen, rechters en de EU in een lastig parket brengen: ze zullen de schuld krijgen van het verhinderen van democratische wensen. Dergelijke kritiek [ondermijnt](#) uiteindelijk de essentie van onze democratische rechtsstaat en de delicate verhouding binnen de *trias politica* tussen de drie staatsmachten (wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht). Ten tweede gaat een primair juridische discussie over de consistentie van maatregelen met verdragen voorbij aan de intrinsieke waarde van de mensenrechtennormen zelf. Het is belangrijk om te beseffen en blijven herhalen dat we mensenrechten beschermen niet omdat internationale verdragen ons dat opdragen: wij willen leven in een waardige en rechtvaardige samenleving die de meest kwetsbaren beschermt in plaats van een dystopische dictatuur zoals in de Handmaid's Tale. Dit korte intermezzo laat zien dat het de komende jaren belangrijker dan ooit zal zijn om de effectiviteit van mensenrechten in deze complexe meerlagige rechtsorde te bestuderen.

Het bestuderen van de effectiviteit van mensenrechten in een complexe meerlagige rechtsorde

Hoe onderzoek je de effectiviteit van mensenrechten in deze complexe meerlagige rechtsorde? Ik zal deze vraag beantwoorden door me te richten op de twee eerder genoemde methoden: juridisch-dogmatisch en empirisch onderzoek.

Juridische-dogmatisch onderzoek

Een solide juridische-dogmatische basis en begrip van het geldende recht in de boeken is cruciaal om het complexe meerlagige systeem te bevatten. Elk van de vier individuele systemen is al complex op zichzelf en vereist een solide juridisch begrip van zowel het procesrecht als het materiële recht voor dat specifieke systeem. Wat de situatie nog ingewikkelder maakt zijn de onduidelijke onderlinge relaties tussen de vier systemen. Over een specifiek mensenrechtenthema zou je zestien verschillende hoofdstukken kunnen schrijven: vier over de afzonderlijke systemen en zes maal twee over de onderlinge relaties.

Waarom zou je geïnteresseerd zijn in een dergelijk onderzoek? Vooral vanwege de mogelijke verschillen tussen de systemen wat betreft het beschermingsniveau en procedures. Denk bijvoorbeeld aan klimaatrechtszaken. Mensenrechten op alle niveaus zijn relevant: van [Urgenda](#) bij de Nederlandse Hoge Raad tot [Sacchi](#) voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind tot de [Zwitserse KlimaSeniorinnen](#) bij het EHRM in Straatsburg. Nationale en internationale rechters hebben verschillende oplossingen gekozen met betrekking tot causaliteit, rechtsmacht en ontvankelijkheid, zoals mijn promovenda [Sandra Arntz](#) goed weet.

In mijn onderzoek tot op heden en in de toekomst zal ik de verschillen tussen de mensenrechtensystemen onderzoeken: zowel inhoudelijk als procedureel. Over beide wil ik kort iets zeggen. Allereerst de inhoudelijke verschillen wat betreft het beschermingsniveau en de uitleg van normen. Een voorbeeld hiervan is de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Deze samenwerking is gebaseerd op het beginsel van wederzijds vertrouwen: de veronderstelling dat alle EU-lidstaten de grondrechten beschermen. Op basis van deze logica kan een crimineel gemakkelijk worden uitgeleverd aan andere EU-staten op basis van een Europees aanhoudingsbevel. De achteruitgang van de rechtsstaat in landen als Hongarije en Polen toont het probleem van de veronderstelling. We kunnen niet langer blind vertrouwen op autoriteiten in andere lidstaten wanneer het recht op een eerlijk proces niet noodzakelijkerwijs wordt beschermd. Na verschillende prejudiciële vragen van nationale rechters, waaronder de [rechtbank Amsterdam](#), aanvaardde het [Hof van Justitie van de EU](#) uitzonderingen, maar legde het een beperkende tweestappentoets op die systemische tekortkomingen én individuele risico's vereist. Het [Europees Hof voor de Rechten van de Mens](#) hanteert gewoonlijk een soepelere test. Dit is een van de gebieden waarop er sprake is van een [verschil](#) tussen twee Europese hoven.

Een ander voorbeeld van inhoudelijke divergentie heeft betrekking op de relatie tussen het Hof van Justitie van de EU en nationale rechters. Mijn EU-collega's kennen allemaal wel de rebellie van het Deense Hoogerechtshof in [Dansk Industri](#) over leeftijdsdiscriminatie en werkgelegenheid, de Italiaanse [Taricco](#)-saga en de struisvogelpolitiek van het Spaanse Constitutioneel Hof in [Melloni](#) ten aanzien van verstekvonnissen. Mensenrechten speelden een grote rol in deze drie conflicten.

Het is zeker interessant om deze conflicten te bestuderen, zoals ik zelf heb [gedaan](#) met de Tilburgse emeritus hoogleraar Marc Loth. Er bestaat echter een neiging in de academische [literatuur](#) om conflictueuze tendensen te overdrijven door louter spraakmakende zaken te bestuderen. Dit is waar systematische jurisprudentieanalyse en empirisch onderzoek een rol kunnen spelen. In mijn kwalitatieve [studie](#) concludeerde ik dat verwijzende nationale rechters de antwoorden van het Hof van Justitie van de EU bijna automatisch en volledig volgden, zelfs in problematische zaken.

Als we van het materiële recht en de inhoudelijke verbanden en verschillen naar het procesrecht gaan dan valt op dat we over dat laatste nog minder weten. We hoeven alleen maar te kijken naar Protocol 16 bij het EVRM, dat de hoogste nationale rechters de mogelijkheid biedt om een advies te vragen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dit protocol zorgt voor extra [complicaties](#) voor rechters die ook verplichtingen hebben op basis van het EU-recht om vragen aan het EU-Hof te stellen. De aanstaande [toetreding van de EU tot het EVRM](#) leidt tot nog meer complicaties. Hoe werken de hierin aangekondigde *co-respondent* en *prior involvement* mechanismen? Voor velen zijn dergelijke procesrechtelijke vragen misschien technisch of saai. Ik vertel mijn studenten echter altijd dat een goede beheersing van procedures belangrijk is. Een advocaat kan een zaak winnen op basis van procesrecht.

Het begrijpen van de materiële en procedurele verhoudingen tussen de vier mensenrechtensystemen is niet alleen van academisch belang. Een solide juridisch-dogmatisch inzicht is ook essentieel voor juristen in de rechtspraktijk: advocaten, rechters, wetgevingsjuristen of juristen bij decentrale overheden en het parlement. Advocaten kunnen bijvoorbeeld de [voor- en nadelen](#) van bepaalde rechtelijke procedures afwegen: is het handiger om naar Straatsburg te gaan of proberen we de rechter te overtuigen om vragen aan Luxemburg te stellen? De verscheidenheid van mensenrechtenprocedures is over het algemeen gunstig voor individuen en Ngo's die daardoor meerdere mogelijkheden hebben. Maar het kan

ook leiden tot onzekerheid, vooral bij de rechterlijke of wetgevende macht. In de komende jaren zal ik mijn juridisch-dogmatische onderzoeken nader toespitsen op deze meerlagige rechtsorde en onderzoeken hoe alle verschillende systemen met elkaar samenhangen.

Empirisch onderzoek

Dit brengt me bij het laatste onderwerp van deze oratie, namelijk de routekaart van mijn toekomstig onderzoek naar de effectiviteit van mensenrechten in de meerlagige rechtsorde. Juridisch-dogmatisch onderzoek is een belangrijk voorvereiste voor dit empirisch onderzoek. Naast het bestuderen van effectiviteit zou je ook kunnen denken aan de [beantwoording](#) van empirische vragen ten aanzien van het hoe en waarom actoren gebruik maken van de veelheid aan juridische regels en procedures. Je zou kunnen kijken naar de motieven en percepties van advocaten, Ngo's en overheidsfunctionarissen of rechters. Veel onderzoek, waaronder het recente proefschrift van mijn geweldige oud-collega Kris van der Pas, richt zich op zogenaamde [legal opportunity structures](#) die bijvoorbeeld zien op de toegang tot de rechter zoals ontvankelijkheidsvereisten en griffierechten. Een ander voorbeeld is het promotieonderzoek van [Jesse Claassen](#) naar de motieven van rechters om vragen voor te leggen aan het EU Hof op vier gebieden van EU-recht.

Effectiviteit gaat verder dan motieven en richt zich op veranderingen naar aanleiding van mensenrechtennormen, uitspraken of aanbevelingen. Effectiviteit zal een van de hoofdlijnen zijn die ik zal volgen als hoogleraar Rechten van de Mens. Ik zal vier voorbeelden geven van lopende en toekomstige onderzoeksprojecten.

Het eerste voorbeeld betreft een lopend project op basis van een [NWO-subsidie](#). Samen met student-assistent Gwynned Beets onderzoek ik hoe en waarom Nederlandse rechters zich bezighouden met uitspraken van internationale mensenrechtenhoven, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze vraag komt in essentie neer op de effectiviteit van het externe en subsidiaire EVRM-systeem, dat afhankelijk is van nationale (rechterlijke) autoriteiten om de bescherming van rechten te waarborgen (zie eerder [Gerards en Fleuren](#)). Ik ben niet alleen geïnteresseerd in het louter citeren van internationale uitspraken, maar ook in de mate waarin Nederlandse rechters zich aan deze uitspraken houden. Interessant is daarnaast om te bezien hoe Nederlandse rechters omgaan met het overlappende (of concurrerende) EU-Handvest. Een goed begrip van het waarom van het optreden van nationale rechters als '[handhavers](#)' van internationale uitspraken is vooral belangrijk in een internationale rechtsorde zonder centraal handhavingsmechanisme in de vorm van sancties en een politiemacht.

Ten tweede zet ik mijn werk voort over het Hof van Justitie van de EU in relatie tot mensenrechten. Meer specifiek ben ik geïnteresseerd in de vraag hoe effectief het Hof is met betrekking tot rechtsstatelijke achteruitgang: hoe reageren de rechterlijke, politieke en wetgevende macht op uitspraken van dit EU-Hof? In samenwerking met verschillende collega's uit heel Europa hoop ik de effectiviteit van het EU-Hof te bestuderen, mede in het licht van de rol van de andere systemen waaronder het EVRM/ EHRM. Wat de rechterlijke macht betreft, heb ik samen met Urszula Jaremba al onderzocht of de verwijzende rechters het Hof zien als een nuttige bondgenoot die hen helpt bij het aanpakken van rechtsstatelijke problemen.

De laatste twee voorbeelden houden verband met het werk van twee promovendi die ik begeleid met mijn geweldige collega's Lize Glas en Annick Pijnenburg. Lucas Dikkers is onlangs begonnen met een project dat zich richt op de vraag hoe en waarom maatschappelijke organisaties en Ngo's internationale mensenrechtennormen gebruiken om structurele economische ongelijkheid en armoede politiek en rechtens te adresseren. Hopelijk zal hij ook reflecteren op de effectiviteit van dergelijke mobilisatie. Emilia Klebanowski bestudeert grove mensenrechtenschendingen waarbij meerdere actoren betrokken zijn, zoals de genocide in Srebrenica en het conflict in Oekraïne en Gaza. Haar doel is om de effectiviteit van verschillende rechtssystemen te beoordelen in termen van aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen.

V. Conclusie

Laat ik afsluiten. In deze oratie heb ik vier voorname stellingen geponeerd.

Ten eerste worden mensenrechten voortdurend bedreigd; kritiek en weerstand zijn niet ongewoon en horen er bij. Er is geen reden om te wanhopen. Mensenrechten kunnen effectief zijn, zoals eerdere kwalitatieve studies hebben aangetoond.

Ten tweede is het belangrijk om juridisch-dogmatisch onderzoek naar het gelende recht in de boeken te combineren met empirische methoden om tot solide conclusies te komen ten aanzien van het recht in de praktijk. Op die manier kunnen zowel de of- als de waarom-vraag worden beantwoord.

Ten derde is dergelijk onderzoek vooral gerechtvaardigd met betrekking tot het steeds complexere meerlagige mensenrechtensysteem. Door beide methoden te combineren kan een grondig inzicht worden verkregen in de relaties tussen grotendeels overlappende normen en procedures op VN, EU, Raad van Europa en nationaal niveau. Empirisch onderzoek maakt inzichtelijk hoe, wanneer en waarom actoren in het systeem de procedures gebruiken en wat de effecten zijn.

Ten vierde kan juridisch-dogmatisch en empirisch onderzoek naar de effectiviteit bijdragen aan het formuleren van suggesties voor de verbetering van het functioneren van de (effectiviteit van de) meerlagige rechtsorde.