

PROF. DR. CARLA ZOETHOUT

# De populistische revolte in het staatsrecht



Open Universiteit  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)





# **De populistische revolte in het staatsrecht**

Rede  
in verkorte vorm uitgesproken  
bij de openbare aanvaarding van het ambt van  
hoogleraar Constitutioneel recht  
aan de Open Universiteit  
op vrijdag 28 september 2018  
door

Prof. dr. Carla M. Zoethout

## **COLOFON:**

De populistische revolutie in het staatsrecht

Copyright © 2018 Prof. dr. C.M. Zoethout

Auteur: Prof. dr. C.M. Zoethout

Druk: Datawyse Maastricht

Publicatie: Global Academic Press

Vormgeving binnenwerk: Datawyse Maastricht

ISBN 978-94-6380-002-0

NUR 823 Staats- en bestuursrecht

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, door middel van druk, fotokopieën, geautomatiseerde gegevensbestanden of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

*Mijnheer de rector magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,*

Wat fijn dat u bent gekomen! U begrijpt: de uitnodiging was een beetje een ‘packagedeal’: twee oraties voor één reis. Mijn naaste collega en hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschap Ronald Janse, houdt later vanmiddag zijn oratie. Beiden waren wij verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (in mijn geval nog steeds, althans voor een klein deel) en omdat de rest van Nederland voor Amsterdammers altijd een beetje ver is, hebben wij besloten er een gezamenlijke gebeurtenis van te maken. Dat plan heeft gewerkt. U bent hier en daar ben ik u dankbaar voor. Maar ik wil ook nadrukkelijk u *allen* van harte welkom heten en u bedanken voor uw komst.

Op 23 juni 2016 verbleef ik enkele dagen in Boedapest. De aanleiding hiervoor was een symposium waaraan ik deelnam, met als onderwerp ‘De democratische rechtsstaat in Europa in gevaar’.<sup>1</sup> Ik had mijn intrek genomen in hotel Gellért, een prachtig Art Nouveau-gebouw dat nog helemaal de sfeer van het ‘fin-de-siècle’ ademde. Het uitzicht op de Donau (vooral ’s avonds) was magnifiek – een feeëriek verlichte, snelstromende rivier die desondanks heel drukbevaren werd. Een vrolijke sfeer in de stad.

Maar op het symposium was de toon nogal zorgelijk. Centraal stonden de constitutionele ontwikkelingen in Oost-Europa en het Verenigd Koninkrijk. Zoals bekend wordt Hongarije tegenwoordig

---

<sup>1</sup> Onderwerp van het symposium was *European Constitutional Democracy in Peril*. People, Principles, Institutions, georganiseerd door Catherine Dupré, Kriszta Kovács, Gábor Attila Tóth, in samenwerking met de University of Exeter Law School en ELTE Faculty of Social Sciences, ELTE university, Boedapest, 23 en 24 juni 2016.

vaak bekritiseerd omdat het zich onttrekt aan de eisen die de Europese Unie stelt aan de inrichting van het politiek bestel. Het Verenigd Koninkrijk ligt onder vuur omdat het zich terugtrekt uit de EU. De vraag is nu of deze voor het constitutionele recht en de staatstheorie zo belangrijke ontwikkelingen, kunnen worden begrepen vanuit een gemeenschappelijke noemer. Vroeger werden die ontwikkelingen vaak aangeduid als ‘nationalistisch’. Immers, zowel Hongarije als ook het Verenigd Koninkrijk kiezen voor het ‘nationaal belang’. Maar de term ‘nationalistisch’ is tegenwoordig enigszins in onbruik geraakt.

Een andere term die wel wordt gehoord is ‘rechts’ of ‘conservatief’. Maar ook die termen lijken niet goed te dekken wat zich afspeelt in Hongarije en ook in Polen. Steeds vaker hanteren commentatoren daarom een relatief nieuwe term, namelijk ‘populisme’. Hongarije, Polen, het Verenigd Koninkrijk – deze landen zouden zich hebben laten verleiden door populisme, door een populistische revolte.

### *Populisme*

De term populisme verwijst naar ‘populus’, het volk. Wie weinig zou weten van deze discussie, zou verwachten dat het hier iets goeds betreft. In een democratie behoort het volk immers te regeren. Maar die conclusie zou te haastig zijn. ‘Populisme’ wordt doorgaans in een negatieve zin gehanteerd. De term ‘populisme’ wordt gebruikt om het *verval* van een democratie aan te duiden.

Als typisch 21<sup>ste</sup> eeuwse ‘buzz-word’ heeft de term ‘populisme’ geleid tot een grote hoeveelheid literatuur met allemaal verschillende duidingen van het fenomeen.<sup>2</sup> Maar hoewel er veel

---

<sup>2</sup> ‘Populisme’ is een verraderlijke, kameleontische term, stelt Weiland. Het is een term die constant van kleur verandert en dreigt te ontsnappen aan elke analytische duiding. Zodra wetenschappers menen deze in een definitie te hebben gevangen, komt de term weer op in een andere vorm in een andere hoek van de ondoordringbare jungle van de politiek. Kurt Weiland, ‘Populism: A

over het onderwerp wordt geschreven, is dat zelden in een verhelderende zin. Vaak verraadt de auteur een grotere betrokkenheid bij het onderwerp dan verantwoord is voor een bezonken oordeel.

Er zijn echter uitzonderingen en die trof ik aan bij de van oorsprong Hongaarse auteur Frank Furedi<sup>3</sup> en in de *Oxford Dictionary*. Ik begin met de laatste. ‘Populisme’ wordt hier omschreven als een politieke benadering die gericht is op de gewone burger die meent dat haar belangen worden veronachtzaamd door de gevestigde elite.<sup>4</sup> Twee kenmerken dienen zich dus aan: populistten associëren zich met ‘de gewone burger’, tegenover ‘de elite’ - een tweedeling die in de wetenschappelijke literatuur breed wordt gedragen.

Het is mijn bedoeling u deze drie kwartier langs twee ‘populistische revoltes’ in onze tijd te voeren (in de hier aangegeven zin) en deze te belichten vanuit staatsrechtelijk perspectief. Ik zal, zoals aangegeven, de focus richten Hongarije en het Verenigd Koninkrijk. Ik sluit af met een aantal opmerkingen over de relevantie van deze ontwikkelingen voor Nederland.

Zoals u weet, vinden in Polen en Hongarije al sinds enige jaren ontwikkelingen plaats die velen verontrusten. Geleidelijk aan drijven deze landen af van de democratisch rechtsstatelijke

---

Political-Strategic Approach’ in: Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo en Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, Oxford 2017, hoofdstuk ‘Concepts’.

<sup>3</sup> Frank Furedi, *Populism and the European Culture Wars*, The Conflict of Values between Hungary and the EU, Routledge Taylor & Francis Group, London, New York 2018.

<sup>4</sup> Een vrije vertaling van: ‘A political approach that strives to appeal to ordinary people who feel that their concerns are disregarded by established elite groups.’ Ik beperk me tot twee boeken over het onderwerp: *The Oxford Handbook of Populism*, Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo en Pierre Ostiguy (red.), Oxford University Press, Oxford 2017 en Jan-Werner Mueller, *What is populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2016.

beginselen, zo wordt wel gesteld.<sup>5</sup> Waar in Polen leden van de rechterlijke macht stelselmatig zijn vervangen door regeringsaanhangers, en ‘ongewenste rechters’ uit het constitutionele hof zijn verwijderd<sup>6</sup>, noemt Hongarije zich bij monde van Victor Orbán met onverholen trots een ‘illiberal democracy’.<sup>7</sup> Hij lijkt hiermee een nieuwe identiteit te willen geven aan Hongarije als Europese natiestaat. Er zijn daarom ook auteurs die de gebeurtenissen van het afgelopen decennium in een ander licht zien en spreken van een regeneratie van Oost-Europa. Zij zijn van mening dat deze landen hiermee juist hun traditie hernemen.<sup>8</sup>

De ontwikkelingen in Oost-Europa en in het bijzonder de populistische revolte in Hongarije, zal ik straks als *eerste* bespreken.

---

<sup>5</sup> Zie hierover onder andere: Ronald Janse, ‘Europees ingrijpen in de Poolse rechtsstaat is gerechtvaardigd’, *NRC-Handelsblad*, 25 augustus 2017; Nóra Chronowski, Márton Varju, ‘Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law’, *Hague Journal of the Rule of Law*, Vol. 8, 2016, p. 271-289; Bojan Bugarić, ‘A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism’, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13, 2015, No. 1, p. 219-245; Renáta Uitz, ‘Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary’, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13, 2015, No. 1, p. 279-300; Gergely Bárándy, ‘The Most Significant Issues of Power Theory in Hungary from 2010 to 2014’, *ICL-Journal*, Vol. 9, 2015, No. 1, p. 70-89; de special over Hongarije’s ‘illiberal turn’ in het *Journal of Democracy*, Vol. 23, 2012, No. 3; Kriszta Kovács, Gábor Attila Tóth, Hungary’s Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, 2011, p. 183-203.

<sup>6</sup> *Hague Journal on the Rule of Law*, Special issue on the Crisis of Constitutional Democracy in Central and Eastern Europe, Vol. 10, 2018, No. 1; Kees Sterk, ‘Verslag van een bezoek aan Polen’, *NJB-blog* 5 juli 2018, <http://www.njb.nl/blog/verslag-van-een-bezoek-aan-polen.29005.lynkx>; Kees Sterk, ‘Polen: onafhankelijkheid rechtspraak krijgt klap na klap’, *NJB* 2016, p. 393 e.v. Ab Govers, ‘Bedreiging van de rechtsstaat in Polen’, 2016, *NJB*, p. 2960 e.v.

<sup>7</sup> De Engelse vertaling van de speech van Victor Orbán van juli 2014 is hier te vinden: <http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014>

<sup>8</sup> Vgl. Furedi, *Populism and the European Culture Wars*, met name hoofdstuk 2: ‘Why hide our shared values? The problem of tradition’.



Het *tweede* onderwerp voor vandaag betreft het Verenigd Koninkrijk, in het uiterste puntje van *West-Europa*. Tijdens de conferentie in Boedapest zou ik zelf spreken over constitutionele ontwikkelingen in dat land. U denkt dan natuurlijk onmiddellijk aan de Brexit uit de Europese Unie.<sup>9</sup> Maar mij ging het op de conferentie niet om de Europese Unie, maar om een andere Europese organisatie. In 1950 kwam in het kader van de Raad van Europa tot stand: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Sindsdien hebben 47 Europese landen zich bij dit verdrag aangesloten en zich onderworpen aan de jurisdictie van het Europese mensenrechtenhof in Straatsburg.

Maar nu keert de Britse regering zich en tegen het verdrag en tegen het Hof. Er is zelfs geopperd het Hof te degraderen tot een louter adviserend orgaan. Ook hier spelen populistische overwegingen een rol, zoals ik straks duidelijk zal maken. In navolging van David Cameron, verklaarde ook Prime Minister May aanvankelijk, dat het Verenigd Koninkrijk *uit* de Europese Conventie zou treden.<sup>10</sup> Inmiddels is die ambitie wat voorzichtiger geformuleerd.<sup>11</sup> Niettemin blijft het dreigende taal. Twee Europese

---

<sup>9</sup> Het referendum daarover vond plaats op de eerste dag van de conferentie, op 23 juni 2016. De uitkomst leidde de volgende dag tot verbijstering bij de Britse conferentiegangers. Die verbijstering werd nog groter toen duidelijk werd dat in de uren voor de stemming, de meest gezochte vraag op Google was: ‘What is Brexit?’. Het wordt nog erger. Daags na het referendum, bleek dat de Britten en masse op Google opzochten: ‘What is the EU?’

<http://fortune.com/2016/06/24/brexit-google-trends/?iid=sr-link1>

<sup>10</sup> <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-campaign-leave-european-convention-on-human-rights-2020-general-election-brexit-a7499951.html> Zie het manifest van de Conservative Party van oktober 2014, *Protecting Human Rights in the UK*, The Conservatives’ Proposals for Changing Britain’s Human Rights Laws.

<sup>11</sup> Het Conservative and Unionist Party Manifesto 2017 (*Forward Together*, <https://www.conservatives.com/manifesto>) wijdt de volgende alinea aan mensenrechten: ‘We will not bring the European Union’s Charter of Fundamental Rights into UK law. We will not repeal or replace the Human Rights Act while the process of Brexit is underway but we will consider our

organisaties, de Europese Unie en de Raad van Europa van het Europese mensenrechtenverdrag, worden geconfronteerd met fundamenteel andere zienswijzen.<sup>12</sup>

Een *derde* onderwerp voor vandaag betreft Nederland en de relevantie van deze ontwikkelingen voor ons land. Dit voorjaar is in eerste lezing een grondwetsbepaling aangenomen waarin de ideologische uitgangspunten van de Nederlandse politieke en rechtsorde worden neergelegd. Ook dat is in zekere zin een revolte. Althans, vanuit Nederlands staatsrechtelijk perspectief. Het opnemen van deze bepaling (en andere nieuwe staatsrechtelijke voorstellen) betekent namelijk een versterking van de nationale identiteit van Nederland. En dat is een typisch populistisch onderwerp. Op die kwestie, en andere hieraan gerelateerde constitutionele ontwikkelingen, wil ik mij als *derde* bezinnen.

Is dit alles niet een beetje pretentius? Ja, dat vind ik ook wel. Maar dit is nu eenmaal een tijd van grote vragen en antwoorden. Bovendien zou ik ook graag iets willen meegeven met deze openbare rede, in de zin zoals Virginia Woolf opmerkt aan het begin van haar lezing *A room of one's own*. Volgens haar is 'the first duty' van een spreker om het publiek iets aan te reiken: een nootje met wat moois, voor op de schoorsteenmantel. Zoals Woolf schrijft: 'a nugget of pure truth to wrap up between the pages of your notebooks and keep on the mantelpiece for ever.'<sup>13</sup>

---

human rights legal framework when the process of leaving the EU concludes. We will remain signatories to the European Convention of Human Rights for the duration of the next parliament.', p. 37.

<sup>12</sup> Over dit onderwerp heb ik eerder geschreven in: *Ancilla Iuris/Constellations of Law*, 'Should we be worrying about a Brexit from the European Convention of Human Rights now, too?' 2017, Vol. 21, p. 1-10.

<sup>13</sup> Virginia Woolf, *A Room of One's Own*, Penguin Books, London 1928, p. 5.

## I Ontwikkelingen in de voormalige Oostbloklanden

Maar eerst dus de ontwikkelingen in Oost-Europa gedurende de afgelopen dertig jaar. De Berlijnse Muur en de sloop daarvan in 1989 staat symbool voor de opkomst en ondergang van het communisme in Centraal en Oost-Europa. Hoe is het die landen vergaan na het vallen van de Berlijnse Muur?<sup>14</sup>

Ik moet u zeggen dat ik nooit had gedacht dat ik ‘in my lifetime’ de ontwikkeling zou meemaken, weg van het communisme en dan, via een kortstondige periode van democratische rechtsstaten in Oost-Europa, naar het ontstaan van ‘illiberal democracies’. Dat klinkt dramatisch, maar dat is het ook. Want wat gebeurt er in deze landen?

---

<sup>14</sup> Bijna tien jaar na de val van de Muur in 1989 schreef Fareed Zakaria dat veel landen in deze regio een succesvolle overgang van het communisme naar de democratische rechtsstaat hebben doorgemaakt – schijnbaar op dezelfde manier waarop West-Europese landen zich in de 19de eeuw in politiek opzicht ontwikkelden. Zij hebben hun constituties aangepast en beperkingen aan de staat zelf opgelegd, constitutionele hoven en andere rechtsstatelijke instituties in het leven geroepen. Maar Zakaria besluit met een voorspelling die maar al te waar is gebleken. De politieke problemen van de 21ste eeuw, zegt hij, zullen waarschijnlijk problemen van democratie zijn. Hij wijst er bovendien op dat de opkomst van ‘illiberal democracies’ (een term die hij al in 1997 gebruikt) een schaduw kan werpen op de democratische regeringsvorm zelf: ‘Thus problems of governance in the 21st century will likely be problems within democracy. This makes them more difficult to handle, wrapped as they are in the mantle of legitimacy. Illiberal democracies gain legitimacy, and thus strength, from the fact that they are reasonably democratic. Conversely, the greatest danger that illiberal democracy poses other than to its own people is that it will discredit liberal democracy itself, casting a shadow on democratic governance.’ Fareed Zakaria, ‘The Rise of Illiberal Democracy’, *Foreign Affairs*, Vol. 76, 1997, No. 6, p. 42. Hij vervolgt met: (...) ‘Democracy without constitutional liberalism is not simply inadequate, but dangerous, bringing with it the erosion of liberty, the abuse of power, ethnic divisions, and even war.’ Idem, p. 42-43. Zakaria vindt met andere woorden dat een democratie ook een rechtsstaat moet zijn om een legitiem staatsmodel te vormen.

## *Hongarije*

Hongarije heb ik nog meegemaakt als communistisch land. Dat wil zeggen: in 1982, toen ik daar was op een fietsvakantie, was dit land één van de meest liberale Oostblok-landen. Voor Nederlandse studenten was het vrij eenvoudig om een visum te krijgen.

Bovendien was het daar gemakkelijk fietsen – grote delen van het land zijn betrekkelijk vlak of hooguit heuvelachtig.

Wat merkte ik van het communisme toen ik daar rond peddelde? Vooral drie dingen: nergens reclames in het openbare leven, in de droefgeestige dorpen een eenvoudig, nog grotendeels agrarisch leven met kenmerkende houten hekjes om de huizen en lege schappen in de winkels. Boedapest, de hoofdstad van Hongarije, was toen al heel anders – een mondaine stad als Wenen. Daar was het vroegere, precommunistische leven nog altijd aanwezig, in de pompeuze gebouwen, in de overal aanwezige Art Nouveau-stijl en in de grootstedelijke grandeur die de stad uitstraalde.

In 1989 was Hongarije een van de eerste landen die democratisch rechtsstatelijke waarden omarmde. Maar bijna dertig jaar later wordt duidelijk dat Hongarije bij monde van de premier van het land, Victor Orbán, de rechtsstatelijke principes afwijst.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> In de eerdergenoemde lezing die hij op 26 juli 2014 hield, geeft Orbán enig inzicht in zijn ideeën. Zo wijst hij het liberale principe met de focus op het individu in plaats van de gemeenschap uitdrukkelijk van de hand: '[t]he Hungarian nation is not a simple sum of individuals, but a community that needs to be organized, strengthened and developed, and in this sense, the new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc.. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead.' vikt-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014. Het belangrijkste principe van dit moment, stelt Orbán na de financiële crisis, is hoe een staat competitief te maken. 'This is why, (...), a trending topic in thinking is understanding systems that are not Western, not liberal, not liberal democracies, maybe not even democracies, and yet making nations successful. Today, the stars of international analyses are Singapore, China, India, Turkey, Russia. (...) We are searching for (and we are

## *Orbán*

Maar voor ik daar nader op inga, eerst iets over Victor Orbán zelf. De man die heeft gezorgd voor de transformatie van Hongarije en die zich met de bouw van een hek aan de Hongaars-Servische grens lijnrecht opstelde tegenover de EU-immigratiepolitiek, was eens zelf een democratisch activist. In juni van het jaar 1989 (!) hield hij een gewaagde speech op het Heldenplein in Boedapest. Een kwart miljoen Hongaren was aanwezig en velen volgden hem op de televisie. Het was het moment van de herbegrafenis van de leiders van de anticommunistische opstand in 1956. Orbán (toen 26 jaar) riep op tot vrije verkiezingen en tot het vertrek van de Sovjetroepen uit zijn land. Vier maanden later viel de Berlijnse Muur. Het was het begin van het einde van het communisme, in de DDR, in Hongarije en in heel Oost-Europa.<sup>16</sup>

In veel Oost-Europese landen hadden massale opstanden plaatsgevonden. Maar de overgang naar de liberale democratie in Hongarije werd gerealiseerd door rondetafelgesprekken waarin constitutionele veranderingen werden besproken. Volgens Orbán en zijn aanhangers werd daardoor onvoldoende gebroken met het verleden. Veel voormalige communisten transformeerden tot ‘democraten’ of rijke kapitalisten. Bij degenen die economisch achterbleven leidde dat tot een sterk wantrouwen.<sup>17</sup>

---

doing our best to find, ways of parting with Western European dogmas, making ourselves independent from them) the form of organizing a community, that is capable of making us competitive in this great world-race.’ Over de ontwikkelingen daarna in Hongarije, zie: János Kornai, ‘Hungary’s U-Turn’, *Capitalism and Society*, Vol. 10, 2015, Issue 1, p. 12-13. Over de grote hoeveelheid wetgeving die in hoog tempo werd aangenomen sinds het aantreden van de coalitieregering van Fidesz en de Christen-Democratische partij. András L. Pap, *Democratic Decline in Hungary*, Law and Society in an Illiberal Democracy, Routledge, Abingdon 2018, hoofdstuk 1 ‘Democratic U-Turn: the chronology of building an illiberal democracy’.

<sup>16</sup> ‘The rise and rise of Viktor Orbán’, *Financial Times*, 25 January 2018.

<sup>17</sup> *Idem*.

De politieke opmars van Orbán met zijn Fidesz-partij in 2010 van heeft met name de laatste acht jaar geleid tot sterke mate van centralisatie. Volgens zijn medestanders is dit deels bedoeld om de laatste invloedrijke netwerken van de communisme te breken. Waar Fidesz zich eerst positioneerde als een middenklasse-partij, werpt Orbán zich nu op als voorvechter van de mensen van het platteland, tegenover de liberale elite van Boedapest en van de Europese Unie.

Eén van de terugkerende onderwerpen in zijn speeches is de vernedering van Hongarije door het Trianon-verdrag uit 1920. Tijdens de Eerste Wereldoorlog stond Hongarije aan de verkeerde zijde. Als gevolg van dit verdrag verloor het twee-derde van zijn grondgebied. Door stemrecht te verlenen aan een miljoen etnische Hongaren in buurlanden, beweert Orbán eindelijk genoegdoening te krijgen voor deze ‘historische vergissing’.<sup>18</sup> Hij is nu acht jaar aan de macht (en nog vier jaar daarvoor in een eerdere regering). Het land is getransformeerd tot wat Orbán in zijn speeches noemt een ‘illiberale democratie’.

### *Niet-rechtsstatelijke democratie*

Wat wordt hiermee bedoeld? Volgens Orbán betekent het nieuwe staatsmodel (en ik citeer uit zijn rede van juli 2014): ‘dat we de rechtsstatelijke (...) principes om een samenleving te organiseren en de liberale wereldvisie moeten verlaten...’. Orbán meent dat Hongaarse kiezers van hun leiders verwachten dat zij een nieuwe, nationale staatsorganisatie in het leven zullen roepen. Deze zal de waarden van het Christendom, vrijheid en mensenrechten

---

<sup>18</sup> ‘The rise and rise of Viktor Orbán’, *Financial Times*, 25 January 2018. Een van de eerste maatregelen van Orbán in 2010 was het verlenen van een dubbele nationaliteit (en van stemrecht) aan Hongaarse minderheden in het buitenland. *Trouw*, 31 maart 2018.

respecteren.<sup>19</sup> Hij beroept zich hiervoor op de tweederde meerderheid in het parlement.<sup>20</sup>

Meer dan uit de redevoeringen, blijkt uit de praktijk wat de niet-rechtsstatelijke democratie inhoudt. Eén aspect daarvan wil ik hier belichten: de aantasting van de scheiding van machten, een eminent staatsrechtelijk principe. U weet, scheiding van machten als organisatorische beperking van de staatsmacht betekent dat wetgeving, bestuur en rechtspraak aan verschillende organen zijn toebedeeld. Bovendien horen deze overheidsorganen onafhankelijk ten opzichte van elkaar te zijn. Zo niet (meer) in Hongarije.

Door middel van aantal grondwetswijzigingen is vergaand inbreuk gemaakt op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zo werd in 2011 het aantal rechters van het constitutionele hof verhoogd waardoor nu alle rechters regeringsgezind zijn. Verder werd de toegang tot het constitutionele hof aanzienlijk bemoeilijkt door het afschaffen van een in Hongarije zeer belangrijk rechtsmiddel (de *actio popularis*).<sup>21</sup> Bovendien werd een

---

<sup>19</sup> V. Orbán, Speech at the XXV. Bálványos Free Summer University and Youth Camp (26 juli 2014).

<sup>20</sup> Een citaat uit de politieke verklaring van 'Nationale Samenwerking' uit 2010 die in alle overheidsgebouwen werd ophangen: 'At the end of the first decade of the 21st century, after forty-six years of occupation and dictatorship and two turbulent decades of transition Hungary has regained the right and ability of self-determination [...] In the spring of 2010 the Hungarian nation once again summoned its vitality and brought about another revolution in the voting booths. (...)'. Pap, *Democratic Decline in Hungary*, hoofdstuk 3 'Illiberalism as constitutional identity', hier p. 51.

<sup>21</sup> Zie voor een volledige analyse: FIDH, *Hungary: Democracy under threat. Six years of attacks against the rule of law* (November 2016), pp. 15-21,

[https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary\\_democracy\\_under\\_threat.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf).

András L. Pap, *Democratic Decline in Hungary, Law and Society in an Illiberal Democracy*, Routledge, Abingdon 2018, p. 20-21.

Voor een samenvatting van de maatregelen: *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Rapport No. 104 Adviesraad Internationale Vraagstukken, juni 2017, p. 47 e.v. Kriszta Kovács and Gábor Attila Tóth, 'Hungary's Constitutional Transformation', *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, 2011, p. 183-203.

nationaal instituut voor de rechterlijke macht geïnstalleerd, onder voorzitterschap van een vertrouweling van de premier. Deze voorzitter kan rechters benoemen en ontslaan naar believen, zonder dat de rechterlijke macht zelf daar op enigerlei wijze bij is betrokken.

Dit is nog maar één greep uit het aantal maatregelen dat door de regering Orbán is getroffen. Het ging hier vooral om de schending van het rechtsstatelijke principe van de machtenscheiding. Maar ook de media zijn nu overwegend in handen van de regering.<sup>22</sup> Duizenden ambtenaren zijn uit hun ambt gezet. Veel (voorheen onafhankelijke) overheidsinstanties zijn nu bezet door aanhangers van Orbán.<sup>23</sup>

### *Democratie of autocratie?*

Kun je eigenlijk nog wel spreken van een democratie in Hongarije? Kenmerkend voor een democratie is (i) dat beslissingen bij meerderheid plaatsvinden, (ii) dat politieke vrijheidsrechten en de rechten van minderheden worden gerespecteerd en (iii) dat regeerders opstappen wanneer de bevolking meent dat het aan nieuwe regeerders toe is.

Het is evident dat het eerste punt gerealiseerd is: Orbán is aan de macht gekomen via meerderheidsbeslissingen. Zijn regime heeft in die zin een democratische legitimatie. Maar ten aanzien de punten (ii) en (iii) moeten we kritischer zijn dat maakt het democratisch gehalte van Hongarije betwistbaar. Orbán beroept zich zoals gezegd op de wil van de Hongaarse bevolking, maar die claim is kwetsbaar. Kon de Hongaarse bevolking weten waar hun

---

<sup>22</sup> Een Mediaraad ziet erop toe dat berichtgeving en producties in de media ‘uitgebalanceerd’ zijn. Pap, *Democratic Decline in Hungary*, hoofdstuk 1 en zie: *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, p. 43.

<sup>23</sup> Pap, *Democratic Decline in Hungary*, hoofdstuk 1.



keuze voor Fidesz op zou uitlopen?<sup>24</sup> Kun je nog van een democratie spreken in een land waarin geen sprake meer is van een pluriform media-aanbod?<sup>25</sup> Zou het in de nabije toekomst nog mogelijk zijn voor de Hongaarse bevolking om zich van Orban te ontdoen, als hij hun niet bevalt? Of, zoals een Britse kiezer ooit zei tegen de leider van de Britse fascistten in de jaren dertig, Sir Oswald Mosley: 'How can I get rid of you, if you don't please me?'<sup>26</sup>

### *Bezinning op de ontwikkelingen*

Tijd voor bezinning op deze constitutionele ontwikkelingen. Inmiddels is het september 2018. Na de eerste stappen van de

---

<sup>24</sup> Volgens András Pap steeg de populariteit van de Fidesz-partij weliswaar tijdens de verkiezingscampagne in 2010, maar er werd geen gewag gemaakt van het plan voor een nieuwe constitutie, noch van de andere politieke en constitutionele veranderingen die op til waren als Fidesz een meerderheid zou behalen. András Pap, *Democratic Decline in Hungary*, p. 12 en 38-39.

<sup>25</sup> Kun je het land nog een democratie noemen als de regering de bevolking een referendum voorlegt met een volgende vraagstelling? Ik citeer: 'Recentelijk heeft de ene na de andere terroristische aanval plaatsgevonden in Europa. Desondanks wil Brussel Hongarije dwingen illegale immigranten toe te laten. Wat moet Hongarije doen?

Dit zijn de antwoorden die kunnen worden gegeven:

1. In het belang van de Hongaarse bevolking, moeten illegale immigranten onder toezicht worden gesteld totdat de autoriteiten een beslissing ten aanzien van hun positie hebben genomen.

2. Laten we illegale immigranten vrijelijk toelaten in Hongarije.

'De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa', AIV-advies, no. 104, p. 45. Een soortgelijke vraagstelling werd aan de bevolking voorgelegd over de buitenlandse financiering van NGO's. AIV-rapport, p. 45, voetnoot 100. De uitkomst leek op die door het Chinese Volkscongres in maart 2018; 98 % van de Hongaarse kiezers stemde voor, 2% stemde tegen. In het geval van de stemming door het Chinese Volkscongres in maart 2018, stemde 99,8 % van de 3000 leden voor het schrappen van het maximum van twee presidentiële termijnen in de grondwet. Xi Jinping kan daardoor zijn leven lang aanblijven: <https://www.trouw.nl/home/president-xi-jinping-kroont-zich-tot-machtigste-chinese-leider-sinds-mao-zedong~a5c34ae0/> Overigens moet worden opgemerkt dat de opkomst in Hongarije met 48 procent te laag was, waardoor de uitslag ongeldig werd verklaard. AIV-advies nr. 104, juni 2017, p. 51.

<sup>26</sup> *Wat te doen met anti-democratische partijen?* De oratie van George van den Bergh uit 1936, Ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur, Elsevier, Amsterdam 2014, p. 129.

Europese Commissie op basis van de inbreukprocedure heeft nu het Europees Parlement vóór disciplinaire maatregelen tegen Hongarije gestemd.<sup>27</sup> Het zijn zware middelen om in te zetten tegen een EU-lid. Maar als wordt aanvaard dat staten zich eenzijdig onttrekken aan hun verdragsverplichtingen op het gebied van de rechtsstaat, dan tast dat de geloofwaardigheid aan van de hele Europese samenwerking.<sup>28</sup>

Maar hoe is het eigenlijk zo ver gekomen? Hoe kan het dat de democratische rechtsstaat in Oost-Europese landen niet langer wordt gezien als maatgevend voor het politieke systeem?

Een verklaring voor de moeizame situatie die nu is ontstaan is dat de Europese Unie eigenlijk niet geëquipeerd is om het soort problemen dat ‘illiberal democracies’ met zich brengen, te adresseren. Anders dan de Raad van Europa of de OESO is de EU niet gecreëerd als toezichthouder voor de naleving van mensenrechten en rechtsstaat. Het primaire doel was het bevorderen van de economische ontwikkeling. Democratisch rechtsstatelijke instituties waren lange tijd alleen relevant voorzover deze bijdroegen aan het realiseren van de oorspronkelijke doelen van de EU.<sup>29</sup> Dat is een eerste verklaring voor de uiterst moeizame situatie die nu is ontstaan.

---

<sup>27</sup> Op 12 september 2018 stemde het Europese Parlement met een grote meerderheid (447 leden stemden voor, tegen 197) vóór het starten van de procedure van artikel 7 VEU (Verdrag betreffende de Europese Unie). Op grond van deze bepaling kan Hongarije in het ergste geval het stemrecht in de Europese ministerraden verliezen. Het is de eerste keer dat het Europees Parlement een artikel 7-procedure begint tegen een lidstaat. De eind 2017 tegen Polen gestarte artikel 7-procedure werd ingesteld door de Europese Commissie.

<sup>28</sup> Vrij naar Rick Lawson, ‘Pourquoi mourir pour Dantzig? Europa als hoeder van de democratische rechtsstaat’, in: Afshin Ellian, Gelijk Molier en Bastiaan Rijkema (red.), *De strijd om de democratie*, Boom uitgevers, Amsterdam 2018, p. 258.

<sup>29</sup> Aldus Andrés L. Pap, *Democratic Decline in Hungary*, Law and Society in an Illiberal Democracy, Routledge, London, New York 2018, p. 3. Furedi beschrijft hoe binnen de EU de gedachte begint te rijpen dat de interne cohesie die noodzakelijk is voor de EU niet door economische krachten alleen kan worden bewerkstelligd. Of zoals Jacques Delors, voormalig voorzitter van de Europese

Een tweede verklaring raakt eveneens aan de Europese Unie. Was het eigenlijk wel realistisch te veronderstellen dat de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en het *acquis* van de Europese Unie zo gemakkelijk zouden worden omarmd na de val van de Muur? Volgens Paul Blokker, socioloog en kenner van Centraal- en Oost-Europa, betekende de toetreding tot de EU door de voormalig communistische landen dat de EU-normen in wezen werden *opgelegd*. Deze normen werden als vanzelfsprekend gepresenteerd en stonden dus ook niet meer ter discussie.<sup>30</sup> De nieuwe democratieën werden daarmee ingebed in de Europese orde van democratie en ‘rule of law’. Maar tegelijkertijd vond in zekere zin een depolitisering plaats, door het gebrek aan betrokkenheid van de nationale parlementen en van het publiek.<sup>31,32</sup>

En dat heeft zijn weerslag gehad op de bevolking van deze landen – een derde verklaring van de ontwikkelingen. In een mooi, zij het wat navrant artikel over een dag uit het leven van post-communistisch Europa in de *Hague Journal of the Rule of Law*, laten

---

Commissie het stelde in zijn essay ‘Our Europe’, ‘nobody falls in love with a growth rate.’ Furedi, *Populism and the European Culture Wars*, p. 20-21. Een rapport uit 2013 getiteld *New Narrative for Europe* erkende expliciet dat het einde van de Koude Oorlog een uitdaging betekende voor de relevantie van de EU. Furedi, idem.

<sup>30</sup> Paul Blokker, ‘Dilemmas of Democratisation from Legal Revolutions to Democratic Constitutionalism?’, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 81, 2012, p. 443. Of zoals Furedi stelt: ‘It was widely recognized that the precondition for former member states of the Soviet bloc to gain entry into the EU was the acceptance of a cultural script produced in Brussels.’ Furedi, idem, p. 17. De zogenaamde ‘Copenhagen Criteria’ (de voorwaarden waaraan staten moeten voldoen om te kunnen toetreden tot de EU) speelden hierin een belangrijke rol [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)

<sup>31</sup> Blokker, ‘Dilemmas of Democratisation from Legal Revolutions to Democratic Constitutionalism?’, p. 465-466. András Sajó, ‘The Impacts of EU Accession on Post-Communist Constitutionalism’, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 45, 2004, p. 202.

<sup>32</sup> De toetreding tot de EU heeft zowel stabiliserend als ondermijnend gewerkt – het laatste in de zin dat dit de inbedding van het democratisch gedachtegoed in de weg stond. Zie de weergave van Paul Blokker, ‘Dilemmas of Democratisation from Legal Revolutions to Democratic Constitutionalism?’, p. 466.

de auteurs zien hoe in het leven van gewone burgers, het communisme nog altijd doorwerkt. Bij een jonge politica, die weet dat zij nog de meeste kans heeft verder te komen, als zij in het gevele kan komen bij de juiste mensen (dat wil zeggen, de oude garde); bij een schooldirecteur die geacht wordt alle kinderen op dezelfde manier te onderwijzen – alle leerlingen zijn immers even getalenteerd. Of bij een kritische kleinzoon die door zijn grootouders nog altijd gemaand wordt, zich niet zo krachtig uit te spreken. Hij moet immers nog maar zien af te studeren en een baan te vinden.<sup>33</sup> Het communisme behoort bepaald nog niet tot het verleden, zo blijkt.

Inmiddels is Orbán aan zijn derde termijn als premier begonnen. Zijn partij won bij de verkiezingen op 8 april 2018 voldoende zetels om alleen te regeren.<sup>34</sup> Dit is een opvallend gegeven. Men kan er inmiddels niet meer helemaal omheen dat kennelijk een aanzienlijk deel van de bevolking van Hongarije het met de maatregelen eens lijkt te zijn. Het valt niet langer te negeren dat het verzet tegen de Europese Unie toeneemt, niet alleen in Hongarije, maar ook in Italië en in Polen. De geest van gemeenschappelijk gedragen idealen zoals die na de tweede wereldoorlog door Europa waarde, is in 2018 ver te zoeken.

Maar we moeten ons ook de vraag stellen wat dit alles met populisme te maken heeft. Orbán zich beroept zich erop dat hij van het volk een mandaat heeft gekregen en hij keert zich vooral tegen de bestuurlijke elite van de Europese Unie. Ook andere populistische leiders slagen erin een sfeer te creëren waardoor de EU wordt gezien als handelend in strijd met hun belangen. Daartegenover kunnen populistische leiders zich profileren als de ware behartigers van de belangen van het volk.

---

<sup>33</sup> Alenka Kuhelj, Bojan Bugaric, 'A day in the life of Post-Communist Europe', *Hague Journal of the Rule of Law*, Vol. 8, 2016, p. 183-190.

<sup>34</sup> *De Volkskrant*, 10 april 2018.

Ik ga me nu richten op een populistische revolte aan de uiterst westerse zijde van Europa – het Verenigd Koninkrijk.

## II Het Verenigd Koninkrijk, de Europese Conventie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Het symposium in Boedapest waarmee ik mijn verhaal begon, ging over Oost-Europese landen maar ook over het Verenigd Koninkrijk. Niet alleen omdat dit land uit de EU dreigde te treden, maar ook omdat het ook al lange tijd buitengewoon kritisch staat tegenover het Europese mensenrechtenverdrag. Vooral tegenover het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>35</sup> Sterker, de Britse regering heeft zelfs aangegeven de Europese Conventie te willen verlaten, tenzij het Hof een adviserende in plaats van een rechterlijke rol gaat vervullen. Niet erg waarschijnlijk? Dat valt te bezien. Na de Brexit zal er weer een obstakel uit de weg zijn.

Maar de vraag die rijst is: waarom is juist het Verenigd Koninkrijk zo kritisch?<sup>36</sup> Om de Britse kritiek te kunnen doorgronden, is het van belang iets te vertellen over het constitutionele systeem. De kern van het Britse systeem is – wat men noemt - de ‘sovereignty of Parliament’, de soevereiniteit van het parlement. Dat betekent dat wetten afkomstig van het Parlement het hoogste recht van het land zijn. Bovendien mochten

---

<sup>35</sup> Een uitvoeriger weergave van het Conservatieve standpunt is te vinden in het manifest ‘Protecting Human Rights in the UK’, The Conservatives’ Proposals for Changing Britain’s Human Rights Laws, van oktober 2014. [https://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20Files/human\\_rights.pdf](https://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20Files/human_rights.pdf)

<sup>36</sup> Het navolgende is mede gebaseerd op eerdere bijdragen over dit onderwerp van mijn hand, o.a.: ‘Nu ook nog een Brexit uit de Conventie?’, *Nederlands Juristenblad*, 2016, Aflevering 36, p. 2678-2681.

rechters deze wetten niet traditioneel toetsen aan hoger recht – dat was er immers niet.<sup>37</sup> Democratie prevaleerde dus in dit systeem.

En nu komen we bij de ‘heart of the matter’: met de aanvaarding van de ‘Human Rights Act’ in 1998 werd dat anders. De rechten uit het Europese mensenrechtenverdrag (EVRM) werden geïncorporeerd in het Britse recht. Voortaan konden de hoogste Britse rechters zelfs wetten van het parlement toetsen aan de bepalingen van de Human Rights Act (ofwel het EVRM).<sup>38</sup> Bovendien werd de gang naar het Europese mensenrechtenhof gemakkelijker. En dat betekende dat een internationaal gerechtshof zich kon uitspreken over Britse rechtszaken. Sterker, het Verenigd Koninkrijk kon zelfs door een internationale rechter worden veroordeeld.

Dit is overigens – laat dat duidelijk zijn - het systeem dat in Nederland, Frankrijk, Duitsland en andere Europese landen gewoon geaccepteerd is geraakt vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw. Maar in het Verenigd Koninkrijk niet of met grote tegenzin. Het is van belang dat we ons realiseren dat hier kansen liggen voor populistische leiders. Populistische leiders beroepen zich immers op de wil van het volk, maar deze wordt miskend

---

<sup>37</sup> In zijn boek, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) beschreef A.V. Dicey het Britse constitutionele systeem zoals hij dat zag, waarin een van de belangrijkste principes de soevereiniteit van het Britse parlement was. Sindsdien is zijn beschrijving normatief geworden voor het Britse constitutionele model.

<sup>38</sup> Toch bleef er een verschil met andere landen. Britse rechters zijn niet bevoegd om wetten vervolgens ook ‘buiten toepassing’ te laten. Zij kunnen slechts een verklaring van onverenigbaarheid uitspreken, ‘a declaration of incompatibility’. Vervolgens is het aan het Parlement om de wet al dan niet te veranderen. Anders gezegd: een fundamenteel verschil met de meeste systemen van rechterlijke toetsing is dat in het Verenigd Koninkrijk, het laatste woord nog altijd aan het democratisch gelegitimeerde instituut is – het Britse parlement. Voor een uitgebreide en heldere beschrijving van de constitutionele remedies onder de Human Rights Act, zie: J. Uzman, *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten*, Over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abstenen en de dialoog tussen rechter en wetgever, (diss. Universiteit Leiden), Kluwer, Deventer 2013, hoofdstuk 9.3.

door rechters, die worden gezien als een deel van de heersende elite. In dit geval door het Europese mensenrechtenhof waarvan de arresten werden aangeduid als ‘vreemd’ en als een inmenging in Britse aangelegenheden.

### *De Britse kritiek*

Dat behoeft nadere uitleg. De Britse voorstellen ten aanzien van het Europese mensenrechtenverdrag hebben veel te maken met het feit dat het Verenigd Koninkrijk het afgelopen decennium werd geconfronteerd met een aantal zeer omstreden uitspraken door het Europese Hof. Het ging om zaken die moeilijk aan het publiek waren uit te leggen, ofwel die onaanvaardbaar bleken voor het parlement zelf. Dat laatste gold bijvoorbeeld voor de zaak *Hirst v. UK*, een *cause célèbre* in het Verenigd Koninkrijk.<sup>39</sup> Waarover ging deze zaak?

In 1979 vermoordde John Hirst zijn hospita met een bijl. Hij kreeg voor dat misdrijf 15 jaar cel, maar omdat hij ook in de gevangenis nog diverse delicten pleegde, zat hij uiteindelijk 25 jaar. Veel tijd om te studeren dus. Zeker op een boekje dat hij uitgereikt kreeg; de ‘*Prison Rules: A Working Guide*’. Wat gebeurde er vervolgens?

Hirst kwam erachter dat – omdat hij gevangene was – hij ook uit zijn kiesrecht was gezet. Daarover ging hij procederen bij het High Court, dat hem in het ongelijk stelde. Maar Hirst was een echte ‘Prinzipienreiter’. Per dag diende hij negen klachten in en hij

---

<sup>39</sup> EHRM 6 oktober 2005, nr.74025/01, *Hirst v. UK*. Zie hierover uitgebreid: Ed Bates, ‘Analysing the Prisoner Voting Saga and the British Challenge to Strasbourg’, *Human Rights Law Review*, 2014, Vol. 14, p. 503-540. In februari 2015 kreeg deze zaak nog een vervolg in *McHugh and others v. the United Kingdom* waarin McHugh en 1014 anderen klaagden dat zij als gedetineerden in het VK geen kiesrecht hadden. De omstreden wet was op dat moment nog altijd niet veranderd en het Hof kon dan ook niet anders dan concluderen dat er opnieuw sprake was van een schending van de Conventie. EHRM, 10 februari 2015, nr. 51987/08, *McHugh and others v. the United Kingdom*.

procedeerde door tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Voor het Hof klaagde hij over de Britse wet waardoor ingeval van gevangenisstraf, iemand automatisch zijn kiesrecht verliest. Het Europese Hof vond dat ontoelaatbaar en het Verenigd Koninkrijk werd veroordeeld wegens schending van het kiesrecht, zoals neergelegd in het EVRM.<sup>40</sup>

De uitspraak leidde tot grote verontwaardiging bij het publiek. Maar ook in het Britse parlement: het House of Commons nam zelfs een resolutie aan waarin het verklaarde de uitspraak van het Hof niet op te volgen. Een patstelling van 12 jaar volgde.

Ook een tweede zaak voor het Hof was buitengewoon omstreden: *Abu Qatada v. UK*<sup>41</sup>. Deze zaak ging over iemand die door een Britse rechter veroordeeld was voor terroristische activiteiten. De Britse autoriteiten wilden deze man vervolgens het land uitzetten. Maar het Europese Hof waartoe Abu Qatada zich had gericht, verbood dit. De reden was dat als hij zou worden teruggestuurd naar het land van herkomst (Jordanië), hij de kans zou lopen om te worden gemarteld. En dat is in strijd met artikel 3 EVRM – het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling. De Britse tabloids vermorzelden de uitspraak: de mensenrechtenconventie gold in de volksmond als gauw als een ‘Charter for criminals’.

---

<sup>40</sup> Article 3 of Protocol No. 1, Right to free elections: ‘The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.’ In de case-law van het Hof is vervolgens het element van het algemeen kiesrecht ontwikkeld, dat nu een kernelement is (*X. v. Germany*, 6-10-1967, Commission decision; *Hirst v. United Kingdom* (no. 2), Grand Chamber, par. 59 en 62).

<sup>41</sup> EHRM 17 januari 2012, nr. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*. Zie over de wereldbeschouwing van Abu Qatada: Paul Cliteur en Dirk Verhofstadt, *In naam van God*, Houtekiet, Antwerpen, Amsterdam 2018; Dirk Verhofstadt, *Salafisme versus democratie*, Houtekiet, Antwerpen, Utrecht 2016.



Een derde uitspraak die ik hier wil noemen is *Vinter v. UK*.<sup>42</sup> In deze uitspraak verklaarde het Hof dat levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid deze straf tussentijds nog aan een rechter voor te leggen, in strijd is met het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM). De negatieve publiciteit die op de uitspraken volgde, maakte dat de Human Rights Act, maar ook het Europese Hof met steeds meer skepsis werden gezien.

Tot zover een verklaring van de Britse kritiek op het Hof. Zoals gezegd spelen ook in de Britse kritiek op de Europese mensenrechten, populistische motieven een rol. De verontwaardiging bij het grote publiek over de Europese uitspraken, mede gevoed door de weergave in de Britse ‘tabloids’ werd door met name conservatieve politici gehoord. De reactie van David Cameron op de uitspraak *Hirst* was veelzeggend: hij stelde dat het idee dat hij het arrest van het Hof zou moeten uitvoeren, hem ‘physically ill’ maakte.<sup>43</sup> Ook die uitspraak werd gretig overgenomen door de pers. Maar tegelijkertijd moet worden gezegd dat de Britse kritiek nauw aansluit bij de al decennialange discussie om tot een ‘homegrown’ Bill of Rights te komen. Geen geschreven grondwet dus, maar wel een eigen, nationale verklaring van grondrechten, zoals die in de Franse, Amerikaanse en Nederlandse traditie al twee eeuwen bestaan.

Inmiddels hebben de problemen rond de Brexit uit de EU, de mensenrechtendiscussie flink overschaduwd. Weinigen zullen hebben voorzien hoe ongelooflijk complex deze operatie uiteindelijk zou worden.<sup>44</sup> Niettemin: als de Brexit eenmaal een feit

---

<sup>42</sup> EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09, 130/10 en nr. 3896/10, *Vinter and others v. UK*.

<sup>43</sup> <https://www.theguardian.com/law/2011/may/06/david-cameron-european-law-allergy>

<sup>44</sup> Niet alleen de consequenties van de Brexit, maar ook de uitkomst van het referendum waren onvoorzien. In een boek over de aanloop (en gevolgen) van het EU-referendum in het Verenigde Koninkrijk, haalt de auteur (de naaste

is, is vanuit Brits perspectief de uittreding uit de Conventie een logische volgende stap.

Er is dan ook alle reden de kritiek op het Hof serieus te nemen. En des te meer omdat dit niet alleen een Brits fenomeen is.<sup>45</sup> In Rusland – een land waartegen jaarlijks duizenden klachten bij het Hof worden ingediend – is het constitutionele hof inmiddels bevoegd om uitspraken van het Hof in Straatsburg naast zich neer te leggen. In Frankrijk drong in juni 2016 een groep prominenten er bij de regering op aan, zich eveneens uit de Conventie terug te trekken uit onvrede met uitspraken van het Hof.<sup>46</sup> Daar komt nog eens bij dat vanaf november vorig jaar, Denemarken de rol van voorzitter van de Raad van Europa op zich nam. De Deense regering heeft aangekondigd voorrang te zullen geven aan de hervorming van het Europese mensenrechtensysteem.<sup>47</sup> In dit land is een fel debat ontstaan over de invloed van de Conventie op de uitzetting van criminele vreemdelingen.<sup>48</sup>

---

communicatiemedewerker van de premier) een veelzeggende uitspraak van David Cameron aan. Op de vraag wat de argumenten *tegen* het referendum zijn, antwoordt Cameron: ‘Ye could unleash demons of which ye know not.’ Craig Oliver, *Unleashing Demons, The Inside Story of Brexit*, Hodder & Stoughton Ltd, London 2016.

<sup>45</sup> Voor een overzicht van de recente kritiek op het Hof (en niet alleen van de zijde van het Verenigd Koninkrijk, zie: Tom Zwart, ‘More human rights than Court: Why the legitimacy of the European Court of Human Rights is in need of repair and how it can be done’, in: Spyridon Flogaitis/Tom Zwart/Julie Fraser (eds.), *The European Court and Its Discontents*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (USA) 2013, p. 71–95, met name, p. 72–78.

<sup>46</sup> <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2016/06/21/31001-20160621ARTFIG00149-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-pourquoi-en-sortir-est-un-imperatif-democratique.php>

<sup>47</sup> <https://www.ejiltalk.org/a-danish-crusade-for-the-reform-of-the-european-court-of-human-rights/>

<sup>48</sup> Idem.

## *Rechterlijke of democratische instituties?*

Hoe kan het nu dat deze Europese verworvenheden – want zo wil ik het Europese mensenrechtenverdrag en Hof wel noemen – zo onder vuur zijn komen te liggen?

Misschien is het debat over het Hof wel het logisch gevolg van het systeem van rechterlijke toetsing zoals dat onder het EVRM is gevestigd. Net als in de Verenigde Staten, waarin de ‘counter-majoritarian role’ van het Supreme Court onderwerp is van een min of meer permanente discussie, zo vindt dat ook in toenemende mate plaats ten aanzien van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Veel landen zijn van tijd tot tijd in conflict gekomen met uitspraken van dit instituut.<sup>49</sup>

Maar men kan de discussie over het Hof ook proberen te verklaren vanuit een verandering van inzicht over de meest wenselijke verhouding tussen de rechterlijke en de wetgevende macht. Dat laatste doet de rechtsfilosoof Waldron. Volgens Jeremy Waldron gaat het bij veel kwesties waarmee hedendaagse samenlevingen worden geconfronteerd om vraagstukken waarover de politiek diepgaand verdeeld is: het homohuwelijk, euthanasie, de behandeling van gevangenen in de oorlog tegen terrorisme, de scheiding tussen kerk en staat, de grenzen van de vrijheid van meningsuiting, etc.<sup>50</sup> Afhankelijk van het systeem van het land, vindt de uiteindelijke beslissing over dergelijke kwesties plaats door de democratisch gelegitimeerde organen òf door de rechter. Op het niveau van de Europese Conventie is het dus het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat in laatste instantie beslist.

---

<sup>49</sup> Katja S. Ziegler, Elizabeth Wicks and Loveday Hodson, *The UK and European Human Rights: A Strained Relationship?*, Hart Publishing, Oxford 2016, p. 7-8.

<sup>50</sup> Jeremy Waldron, ‘Judicial Review of Legislation’, in: Andrei Marmor, *The Routledge Companion to the Philosophy of Law*, New York, Abingdon (UK) 2012, p. 434-449. Zie ook: Jeremy Waldron, ‘The Core of the Case against Judicial Review’ in: Jeremy Waldron, *Political Political Theory*, Essays on Institutions, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) and London, England 2016, p. 195-246.

Maar waar het volgens Jeremy Waldron in wezen om gaat is de vraag: wat is het meest ‘fair’ – dergelijke kwesties te laten beslissen door de democratisch gelegitimeerde organen, of door de rechter? In zijn studie over dit vraagstuk laat Waldron zien dat vaak in parlementaire debatten meer recht wordt gedaan aan de diversiteit aan standpunten en de complexiteit van de afwegingen die moeten worden gemaakt. Voor de rechter is het per definitie onmogelijk om al deze argumenten af te wegen. Er valt dus ook veel te zeggen voor de besluitvorming door de democratische organen.<sup>51</sup>

In dit licht bezien is de Britse verontwaardiging over de zaak *Hirst* over het stemrecht voor gevangenen, niet meer zo vreemd. De vraag is of deze kwesties die aan het Hof zijn voorgelegd eigenlijk wel juridische kwesties zijn (in zekere zin per definitie, natuurlijk), of gaat het veeleer om politieke keuzes? Anders gezegd: mag een democratisch gelegitimeerd orgaan niet bepalen dat iemand die in de gevangenis terechtkomt, daarmee zijn stemrecht verliest?

Alleen al de vraag opwerpen is voor veel ‘true believers’ in het mensenrechtensysteem een belediging. Maar ook ik ben een ‘true

---

<sup>51</sup> Dit is ook het onderwerp van het proefschrift van Nik de Boer (waarop hij in mei 2018 *cum laude* promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam). De Boer stelt dat Europese integratie een politiek onderwerp is en niet een zaak voor de rechter. Constitutionele hoven van de lidstaten van de EU hebben de verdragen en secundaire EU-regelgeving geïnterpreteerd in het licht van nationaal constitutioneel recht. Daarbij ging het om majeure onderwerpen als de democratische legitimiteit van de EU, de bescherming van de rechten en vrijheden van de burgers, bevoegdheidsverdeling tussen EU en de lidstaten en de relatie EU en nationale soevereiniteit. Dit zijn onderwerpen die door democratisch gelegitimeerde instituties dienen te worden beoordeeld in plaats van door rechters, aldus De Boer. N.J. de Boer, *Judging European Democracy: National Constitutional Review of European Law and Its Democratic Legitimacy*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2018. Dezelfde fundamentele kwestie is aan de orde in de Nederlandse klimaatzaak *Urgenda* (Rechtbank Den Haag 26-6-2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 De uitspraak in hoger beroep zal plaatsvinden op 9 oktober 2018). Zie over de uitspraak van de Rechtbank Den Haag: Rolf Ortlep, ‘De Urgenda-uitspraak: wetgever en regering onder verscherpt rechterlijk toezicht’, *Tijdschrift voor Toezicht*, jrg. 7, 2016, nr. 1, p. 29-32.

believer' in die zin dat ik het EVRM als een buitengewone verworvenheid beschouw – een systeem dat in de huidige tijd waarschijnlijk niet meer zou kunnen worden opgebouwd. Wat ik alleen wil opwerpen is het volgende. Ik meen dat het Hof juist bij de eerdergenoemde, zeer omstreden kwesties, systematisch aandacht zou moeten schenken aan de kwaliteit van het nationale parlementaire debat. Het Hof zou hiermee kunnen bijdragen aan een grotere mate van acceptatie van zijn uitspraken en recht doen aan de politieke discussies en afwegingen op nationaal niveau.<sup>52</sup>

Inmiddels is de patstelling naar aanleiding van de zaak *Hirst* ten einde. Eind 2017 kwam de Britse regering toch met een compromis. Een beperkt aantal gevangenen (ongeveer 100) zal het kiesrecht verkrijgen – een aanbod dat inmiddels door de Raad van Europa is geaccepteerd.<sup>53</sup> Die buiging voor het Hof lijkt tamelijk geruisloos te hebben plaatsgevonden, maar is van grote betekenis. Voorlopig accepteert het Verenigd Koninkrijk het Hof dus weer als finale instantie. Voorlopig. Maar zoals de prachtige Britse uitdrukking luidt: 'Als de neus van de kameel eenmaal onder de tent is, dan zal de rest zeker volgen.'

### III De lessen van het populisme

Voordat ik nu inga op de positie van Nederland, een land dat als het ware zit ingesloten tussen de populistische revolutie in het

---

<sup>52</sup> Vgl. Hierover: Alice Donald and Philip Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2016, hoofdstuk 4 'Human Rights, Democracy and Legitimacy in the Convention System'. Het Hof zelf verwees eerder al naar deze mogelijkheid in zijn bijdrage aan de Brussels High-Level Conference van 26 januari 2015, toen het aangaf dat in de jurisprudentie: '[T]he fact that the parliamentary record indicates that there was *in-depth consideration* of the human rights implications of an enactment can be of significance in certain types of cases, i.e. in which the margin of appreciation arises (cursivering CMZ), par. 14.

<sup>53</sup> <https://www.theguardian.com/politics/2017/dec/07/council-of-europe-accepts-uk-compromise-on-prisoner-voting-rights>

Oosten en het uiterste Westen van Europa, eerst nog de vraag: valt er iets te leren van het populisme?

Naar mijn indruk wel. Ik wil daarom onderscheiden tussen een vruchtbare omgang met het populisme en een onvruchtbare omgang met het populisme. De onvruchtbare omgang met het populisme is eerlijk gezegd de meest gangbare. Dat wil zeggen dat de commentatoren gaan klagen over de verwerpelijkheid van als ‘populist’ gebrandmerkte leiders als Trump, Orbán, Kurz en over de domheid van het volk dat zich door deze leiders laat verleiden. Daarbij wordt vaak de eigen politieke overtuiging als de enig juiste voorgesteld.<sup>54</sup>

Deze omgang met het populisme is onvruchtbaar, omdat niet alle ideeën van de populisten onjuist zijn. Sommige daarvan zijn ook meer algemeen en minder politiek gemotiveerd dan critici van het populisme denken. Neem als voorbeeld de kritiek op het toetsingsrecht, zoals uitgeoefend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. De meer kritische benadering ten aanzien van het rechterlijk toetsingsrecht die de laatste jaren in het Verenigd Koninkrijk te horen is, heeft ook raakvlakken met de kritiek op rechterlijke toetsing vanuit de rechtstheorie.

Ik heb hiervoor al verwezen naar de kritiek van Jeremy Waldron. Hij vindt het laatste woord bij de democratische organen leggen gewoon meer ‘fair’. Ook de kritiek die op de vrije interpretatie van sommige rechters in het Hof in Straatsburg wordt gegeven, sluit aan bij de lange discussie die in de VS wordt gevoerd over de ‘living constitution’ en het ideaal van rechtszekerheid dat daarmee niet gediend is.<sup>55</sup> Wat Dworkin heeft genoemd de ‘moral

---

<sup>54</sup> Zoals Furedi schrijft: ‘In our time, populism is a term that anti-populists use to describe the people they do not like.’ *Populism and the European Culture Wars*, p. 7.

<sup>55</sup> Zeer kort, maar ook verrassend overtuigend is de bijdrage van Antonin Scalia over interpretatie van de Amerikaanse Constitutie door het Supreme Court, ‘Modernity and the Constitution’, in: E. Smith (ed.), *Constitutional Justice under Old Constitutions*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1995, p. 313-318.

reading of the constitution<sup>56</sup> stuit bij critici op verzet. De moreel geladen interpretatietheorie van Dworkin wordt nu door zijn critici ‘Dworkin’s error’ genoemd.<sup>57</sup>

Niet alles kan worden toegeschreven aan ‘populisme’ – sommige opvattingen veranderen in de loop der tijd. Tegenwoordig is men kritischer over het idee van de ‘living constitution’, over de rechterlijke macht en over rechterlijke toetsing dan vijftien jaar geleden. Bovendien is de roep om een specifiek *Britse* (en dus niet Europese) ‘Bill of Rights’ al decennia oud.<sup>58</sup> In 1995, toen ik promoveerde, was dat debat in het Verenigd Koninkrijk ook al volop gaande en onder anderen Ronald Dworkin publiceerde hierover.<sup>59</sup> Ook Dworkin pleitte toen voor een Britse Bill of Rights. Zeker vanuit Brits perspectief is het niet onbegrijpelijk om naar zo’n eigen mensenrechtencatalogus te streven. Maar het is wel te hopen (en nu druk ik mij zacht uit) dat dit niet tot gevolg heeft dat de Britten het Europese mensenrechtenverdrag verlaten.

Ik ga tot slot nog in op enkele ontwikkelingen die aansluiten bij deze beschouwingen. Krijgen we ook een populistische revolte in het Nederlandse staatsrecht? Ik geef toe: daarvan zijn nog niet veel tekenen te onderkennen. Niettemin lijkt het van belang ons te bezinnen op de aantrekkingskracht van het populistische verhaal en te bezien wat we daarvan kunnen leren. Al was het alleen maar om het traditioneel erfgoed van de democratische rechtsstaat zeker te stellen.

---

<sup>56</sup> Dworkin, Ronald, ‘Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise’, in: Ronald Dworkin, *Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996, p. 1-38.

<sup>57</sup> Eric Posner, ‘Dworkin’s error’, in: *Slate*, 19 February 2013.

<sup>58</sup> In mijn proefschrift uit 1995 heb ik daar al over geschreven: *Constitutionalisme*, Een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht, Gouda Quint, Arnhem 1995.

<sup>59</sup> Ronald Dworkin, *A Bill of Rights for Britain? Why British Liberty Needs Protection*, Chatto & Windus, London 1990.

Ik begon dit deel met de vaststelling dat het Verenigd Koninkrijk geen geschreven constitutie heeft. Desondanks is het constitutionele recht er veel levendiger dan in Nederland - 'never a dull moment' met die Britten. Maar ook in ons land zijn wordt de ene na de andere staatscommissie in het leven geroepen om te reflecteren op ons staatsbestel en op onze Grondwet. Een belangrijk aspect daarbij is – net als in het Verenigd Koninkrijk – de positie van de Grondwet in het licht van de internationale organisaties en verdragen.

### *Een kleine revolte in het Nederlandse staatsrecht*

Zoals gezegd, Nederland lijkt vooralsnog niet te worden aangeraakt door het populistisch virus. Toch is er ook in Nederland sprake van bezinning op de constitutionele uitgangspunten van ons land. Op dat terrein heeft zich onlangs zelfs een kleine constitutionele revolte voltrokken.

Dit voorjaar is de eerste lezing afgerond van het voorstel de Grondwet aan te vullen met een algemene bepaling, die vooraan zal komen te staan, als een soort opmaat tot de Grondwet.<sup>60</sup> Dit is de formulering geworden:

---

<sup>60</sup> *Handelingen I*, 2013/2014, nr. 22, item 5. Het verzoek om tot een (sobere) algemene bepaling te komen ging uit van een aantal fracties. Eerder al adviseerde de Staatscommissie Grondwet een dergelijke bepaling op te nemen. Rapport Staatscommissie Grondwet, 11 november 2010, p. 6 en 35-42. Uitbreider hierover: 'Artikel nul: een algemene bepaling over rechtsstaat, democratie en grondrechten in de Grondwet?', M. Adams, G.J. Leenknecht, *Ars Aequi*, maart 2015, p. 207-214. P.M. van den Eijnden, P.B.C.D.F van Sasse van IJsselt, 'Voorstellen voor een algemene bepaling en het recht op een eerlijk proces in de Grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, jrg. 8, 2017, nr. 2., p. 114-128.



‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’<sup>61</sup>

Het artikel zal vooraan de Grondwet komen te staan, zonder nummer.<sup>62</sup>

Een interessante bepaling, dat zonder meer, maar om een andere reden dan de weinig geëngageerde wijze waarop deze is gepresenteerd.<sup>63</sup> Al klinkt dat overdreven, Nederland geeft hiermee uitdrukking aan zijn ‘constitutionele identiteit’.

Onze grondwet is – afgezien van het hoofdstuk over de grondrechten - een betrekkelijk saai document dat voornamelijk organisatorisch van karakter is. Geen grootse preambule, geen fraaie openingsbepaling over de onaantastbaarheid van de waarde van de mens zoals in de Duitse grondwet, kortom niet een document dat aansprekend is voor burgers. Maar nu komt er dus een plechtige openingszin waarin de ideologische uitgangspunten van ons politieke en rechtssysteem – democratie, rechtsstaat, mensenrechten – expliciet worden genoemd. Een beginselverklaring van het staatsbestel. Het is niet overdreven dat een revolte in het Nederlandse staatsrecht te noemen.

---

<sup>61</sup> Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, Staatsblad 2018, 86.

<sup>62</sup> Idem. De eerste lezing van deze grondwetswijziging is nu afgerond. Volgens de procedure van artikel 137 Grondwet zal de Tweede Kamer moeten worden ontbonden en de wet nu in beide kamers met een twee-derde meerderheid moeten worden aangenomen, om tot een grondwetsverandering te leiden. Met dit voorstel sluit de Grondwet sluit aan bij wat in andere nationale grondwetten - de Noorse, de Tsjechische, de Spaanse - al gebruikelijk is. Bovendien vormen rechtsstaat, democratie en mensenrechten de drie pijlers van de Raad van Europa. Zij zijn opgenomen in de preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. En in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) zijn de drie kernbeginselen eveneens opgenomen. Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 34 516, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Tweede Kamer*, vergaderjaar 2015–2016, 34 516, nr. 3.

<sup>63</sup> Idem.

Aan deze bepaling gaat een geschiedenis vooraf. In 2006 installeerde de toenmalige minister Pechtold de zogenoemde Nationale Conventie.<sup>64</sup> Die Conventie kreeg tot taak met voorstellen te komen voor de inrichting van het politieke bestel die zouden kunnen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen tussen burger en politiek. Bovendien moesten de voorstellen mede ‘ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw’.

Een aanzienlijke opdracht dus. De Nationale Conventie verdeelde zich daarom al snel in werkgroepen. Prof. Jan Willem Sap van de Open Universiteit en ik maakten deel uit van de werkgroep Grondwet. Wij zagen al een mooie Grondwet voor de 21<sup>ste</sup> eeuw voor ons, die in elk geval zou moeten beginnen met een welluidende preambule. Onze gedachte was dat de Grondwet daarmee ook een meer maatschappelijke functie zou krijgen. Geïnspireerd door de Amerikaanse, Duitse en Europese constituties formuleerden wij fraaie preambules bij wijze van voorbeeld. Maar helaas: het kabinet Balkenende II viel. De voorstellen van de Nationale Conventie raakten al snel in de vergetelheid. De latere minister van Binnenlandse Zaken, Plasterk, maakte duidelijk dat hij niets zag in een preambule. Staatsrechtelijk Nederland overigens ook niet.<sup>65</sup>

Maar nu is in eerste lezing een algemene bepaling tot de Grondwet aangenomen. We zien dus wel degelijk een verschuiving in de staatsrechtelijke opvattingen. Volgens de regering is het niet

---

<sup>64</sup> Aanbeveling 16 van de Nationale Conventie, op 1 januari 2016 ingesteld door toenmalig minister Pechtold, zie [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vhnnmt7lfkz4/nationale\\_conventie\\_2006](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vhnnmt7lfkz4/nationale_conventie_2006).

<sup>65</sup> In 2010 kwam ook de Staatscommissie Thomassen met de aanbeveling een preambule in de Grondwet op te nemen. Het toenmalige kabinet Rutte I volgde dat advies niet op, maar bij de behandeling van het rapport van deze Staatscommissie in de Eerste Kamer werd een motie aangenomen, waarin de Eerste Kamer erop aandrong een algemene bepaling in de Grondwet aan te nemen waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is.

de bedoeling met deze bepaling verandering te brengen in de bestaande verhoudingen tussen rechter en wetgever.<sup>66</sup> Daarom is gekozen voor ‘een sobere variant’ die naar het oordeel van de regering en dat van de Tweede Kamer nog steeds een normatieve werking heeft.

Maar de vraag is waaruit die normatieve kracht dan precies bestaat. De rechter mag immers formele wetten niet toetsen aan de Grondwet. Bovendien kan de Grondwet zelf niets waarborgen. De bepaling is zelfs geen ‘Ewigheidsklausel’ in de zin dat deze onaantastbaar wordt verklaard. De regering gaat er echter vanuit dat het vanzelf wel goed gaat. Zij stelt hoopvol dat (ik citeer): ‘mag worden verondersteld dat niet expliciet afstand zal worden genomen van de in de algemene bepaling opgenomen algemene uitgangspunten van ons constitutioneel bestel die het juist waard zijn verdedigd en uitgedragen te worden.’<sup>67</sup> Omslachtiger formuleren kan bijna niet.

Maar er is nog een constitutionele ontwikkeling ophanden. Onlangs publiceerde de Staatscommissie parlementair stelsel<sup>68</sup> (ofwel de Commissie Remkes), een tussenrapport over haar bevindingen. Daar wil ik een paar interessante voorstellen uit lichten, voorstellen die eveneens kunnen worden gezien als een versterking van de constitutionele identiteit.

De Staatscommissie parlementair stelsel komt om te beginnen met het voorstel om – let wel – een referendum in te voeren. En wel een correctief wetgevingsreferendum. Niet voor niets publiceerde de commissie haar rapport vlak voordat de Wet raadgevend referendum<sup>69</sup> werd ingetrokken. Het was al duidelijk

---

<sup>66</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer, *Kamerstukken I*, 2017-2018, 34516, G.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> *Tussenstand*, Rapport van de Commissie parlementair stelsel, 2018.

<sup>69</sup> Wet van 10 juli 2018 tot intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Staatsblad*, jrg. 2018, nr. 214.

dat de bevolking nog bepaald niet klaar was met het referendum en de Staatscommissie stelt nu een bindende variant voor.

Een ander onderwerp dat lange tijd als betrekkelijk academisch werd beschouwd (totdat Bastiaan Rijpkema hierover een prachtig proefschrift schreef<sup>70</sup>) was de weerbare democratie. Mag een democratie zichzelf beschermen tegen anti-democratische bewegingen? De commissie wil de democratie weerbaarder maken en draagt daartoe belangwekkende ideeën aan.<sup>71</sup>

Maar daar is het mij nu niet om te doen. De commissie stelt ook voor om een constitutioneel hof te installeren. Dat hof zou bevoegd moeten worden om wetten aan de Grondwet te toetsen, om daarmee (onder andere) de normatieve kracht van de Grondwet te versterken.<sup>72</sup> De Grondwet zou met andere woorden een belangrijker positie krijgen in het Nederlandse rechtsbestel.

Nu is die laatste gevolgtrekking juist. Omdat wij in Nederland geen grondwetstoetsing kennen, maar de formele wet alleen maar in het licht van het EVRM mag worden beoordeeld, wordt de Grondwet steeds minder belangrijk. Invoering van een toetsingsrecht bij een constitutioneel hof zou de positie van de nationale Grondwet aanzienlijk kunnen versterken. Maar we hebben eerder ook gezien dat toetsing van belangrijke politieke en maatschappelijke vraagstukken door de rechter, niet onomstreden is. De Commissie erkent dat in zekere zin: ‘om politisering van de rechtspraak’ te voorkomen, mag niet elke rechter deze toetsing verrichten, maar alleen een constitutioneel hof.

Ik vind dit een interessante gedachte. Toetsing van wetgeving aan de Grondwet door een constitutioneel hof zou de normatieve

---

<sup>70</sup> Bastiaan Rijpkema, *Weerbare democratie*, De grenzen van de democratische tolerantie, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam 2015. Zie ook: Doomen, Jasper, ‘Het anti-democratische karakter van ‘militante democratie’, in Afshin Ellian, Gelijk Molier en Bastiaan Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie*, Boom uitgevers, Amsterdam 2018, p. 139-155.

<sup>71</sup> *Tussenrapport* Staatscommissie parlementair stelsel, p. 71 e.v.

<sup>72</sup> *Tussenrapport* Staatscommissie parlementair stelsel, par. 5.1.

kracht van de Grondwet en daarmee het belang van dit document zeker vergroten. Immers, het is dan niet langer primair het EVRM, maar de nationale Grondwet die een maatstaf voor de rechter vormt.

Toch lijkt de Commissie één belangrijk punt uit het oog te verliezen. Een punt dat overigens ook in eerdere voorstellen niet is belicht. Onze Grondwet zoals die nu is leent zich niet voor toetsing. De klassieke grondrechten bevatten immers nauwelijks materiële criteria waarop de rechter zich kan richten, zoals Gerhard van der Schyff eerder al overtuigend heeft betoogd.<sup>73</sup> Waar het EVRM duidelijke toetsingsgronden kent (zijn de beperkingen bij de wet voorzien, is er een legitieme grondslag, zijn de beperkingen nodig in een democratische samenleving) is hiervan in de Grondwet nauwelijks sprake. Invoering van rechterlijke toetsing zal dan ook gepaard moeten gaan aan een inhoudelijke aanpassing van de klassieke Grondwetsbepalingen.

Dat is een enorme ingreep. En ik vrees dat voor een dergelijke revolte, de geesten nog niet rijp zijn.

Geachte toehoorders,

Ik heb u verteld over ontwikkelingen in het constitutionele recht van drie Europese landen. In alle drie gevallen gaat om een oriëntatie op de constitutionele uitgangspunten, die in zichzelf als revoltes kunnen worden gezien. Revoltes die (in Hongarije en het Verenigd Koninkrijk) deels populistisch geïnspireerd zijn. Ik geef natuurlijk toe - het gaat om revoltes van zeer verschillend kaliber.

In Hongarije is sprake van een heroriëntatie op nationale waarden en tégen de Europese Unie. Ik heb geprobeerd de ontwikkelingen in perspectief te plaatsen en te laten zien hoe op de achtergrond het communistisch verleden nog een rol speelt. Voor

---

<sup>73</sup> Gerhard van der Schyff, 'De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jrg. 2, 2011, p. 186-194, p. 187.

mij heeft het inzicht in deze ontwikkelingen, mijn verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden tot ‘regime change’ (van een communistisch regime naar een democratische rechtsstaat) nogal getemperd. Dat is een spijtig inzicht in deze tijd van grote constitutionele ontwikkelingen.

Wat er in het Verenigd Koninkrijk gaat gebeuren is nog moeilijk in te schatten. Een Britse Bill of Rights zou binnen afzienbare tijd best eens realiteit kunnen worden. Maar wat er ook gaat gebeuren, het is zeer te hopen dat hier geen ‘regime change’ gaat plaatsvinden en dat het Verenigd Koninkrijk deel blijft uitmaken van het Europese mensenrechtenverdrag. De noodzaak van gemeenschappelijk gedragen waarden zoals de rechten van de mens, is in 2018 misschien nog wel meer nodig dan in 1950.<sup>74</sup>

Dan Nederland. Liefst had ik een preambule voorafgaand aan de Grondwet gezien, zoals ik eerder wel heb betoogd.<sup>75</sup> Maar een algemene bepaling in de Grondwet vind ik ook al mooi.

Een loze toevoeging? Helemaal niet. Zoals gezegd, juist nu de grondslagen van de westerse politieke systemen ter discussie staan is het van belang de idealen van democratie, rechtsstaat en mensenrechten te expliciteren en de constitutionele identiteit van Nederland tot uitdrukking te brengen.

---

<sup>74</sup> Of, zoals Francesca Klug stelt: ‘It is not Cassandra-like to predict that if the UK walks away from the ECtHR the credibility of the entire post-war human rights edifice will be severely shaken, possibly terminally so. It has not had 800 years to bed down. It is less than seventy years old.’ Francesca Klug, Francesca, *A Magna Charta for all humanity*, Routledge, Francis and Taylor Group, London, New York 2010, p. 208.

<sup>75</sup> Inmiddels is verschenen: *Constitutional Preambles, A Comparative Analysis*, Wim Voermans, Paul Cliteur en Maarten Stremmer, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Northampton (Mass., USA) 2017. Zie ook Carla M. Zoethout, ‘Tijd voor een preambule’, *De Gids*, No. 2, 2014, p. 24. Voor de voorstellen in deze richting, zie het rapport van de Nationale Conventie en meer in het bijzonder *Een grondwet voor de 21 ste eeuw*, Voorstudie van de werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie, J.W. Sap, R. Kuiper, en O. Ramadan en C.M. Zoethout, Den Haag 2006.

Ik kom tot een afronding.

Aan het eind van mijn rede wil ik allereerst het College van Bestuur en het Bestuur van de Faculteit Cultuur- en Rechtswetenschappen bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen en overigens iedereen die heeft bijdragen aan mijn benoeming op de leerstoel Constitutioneel recht.

Mijn leerstoel is ondergebracht bij de Faculteit Cultuur- en rechtswetenschappen aan de OU. Het onderzoeksprogramma van Rechtswetenschappen richt zich op 'De netwerksamenleving', met als deelthema 'Voorbij nationale grenzen – De invloed van Europeanisering en globalisering van het recht'. Ik hoop dat duidelijk is geworden dat mijn verhaal heel goed past binnen dit onderzoeksprogramma.

Dan iets over die combinatie van Cultuur- en Rechtswetenschappen. Dat vind ik een prachtige combinatie. In de eerste plaats om persoonlijke redenen. Ik ben geïnteresseerd in mensenrechten en in constitutioneel recht, in het bijzonder in vergelijking met buitenlandse rechtssystemen - het vergelijkend constitutioneel recht dus. Maar ik ben ook een groot liefhebber van kunst en cultuur. Ik ga dan ook met genoegen naar de facultaire lezingenserie 'Work-in-Progress' waar we elkaar maandelijks op de hoogte houden van het onderzoek dat hier wordt verricht. De onderwerpen variëren enorm: van literaire censuur in Zuid-Afrika (gehouden door een letterkundige) tot heroïnegebruik in Amsterdam in de jaren zeventig en tachtig (door een historicus) tot een lezing 'De commandiet bestuurt maar beter niet' door een privaatrechtelijk jurist.

De diversiteit aan onderwerpen en aanpak van onderzoek is verrassend en stimulerend en ik hoop dat we in de nabije toekomst tot nadere samenwerking kunnen komen in de vorm van een interdisciplinair vak of onderzoek.

Beste Ige Dekker,

Toen ik in december 2016 aankwam, heb jij me ingewijd bij de Open Universiteit. Ik heb veel van je geleerd in de tijd waarin ik begon en jij interim-decaan was. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik in die tijd de deur bij je heb platgelopen, ware het niet dat die altijd openstond. Dank voor je voortdurende bereidheid tot overleg, je openheid en je steun.

Beste Rein de Wilde,

Ten aanzien van jou als decaan, kan ik hetzelfde zeggen. Maar daarmee zou ik je tekort doen. Jij hebt op jouw eigen bescheiden manier een nieuwe impuls gegeven aan de wetenschappelijke positie van de OU. En, in de korte tijd dat je er bent, heb je de OU al een betere plek gemaakt om te verblijven. Dank daarvoor.

Beste Ronald Janse,

Jouw komst naar de OU is echt een 'game changer' geweest. Je pakt het 'online'-onderwijs meteen heel voortvarend aan en zit vol ideeën over hoe het beter kan. Je maatstaven zijn hoog. Een voorbeeld voor mij en voor velen binnen de faculteit.

Beste Rolf Ortlep,

Voor je komst naar de OU, gaven je collega's in bestuursrechtelijk Nederland al hoog van je op. Terecht. In de korte tijd dat je hier bent, heb je de sectie bestuursrecht al flink gestimuleerd in het onderzoek. Ik verheug me op onze verdere samenwerking.

Beste vakgroepgenoten Karianne, Michiel, Sander, Paul, Bünyamin, Jasper, Jeannet, Martine, Lynn en Nathalie,

De Open Universiteit is in veel opzichten een bijzondere universiteit. *Online* staan we voortdurend met elkaar in contact, maar we zien elkaar niet zoveel als op de traditionele universiteiten.



Ik heb jullie leren kennen als betrokken docenten, gedreven onderzoekers en plezierige collega's. Mijn indruk is dat we een hechte vakgroep gaan vormen (en dat eigenlijk nu al doen). Dank voor jullie inzet.

Beste studenten,

Deze oratie is via livestream te zien en wordt op de site gezet. Wie weet zijn op dit moment studenten aan het kijken of wordt de link later nog geopend. Ik ben onder de indruk van de OU-studenten. Vaak combineren zij de studie met een baan en een gezin – ga er maar aan staan. Ik heb al heel wat studenten mogen begeleiden met hun scripties en zou daarover nog iets willen opmerken.

Eigenlijk zou ik jullie willen aanraden vooral ook literatuur te blijven lezen, althans fictie. Juridisch Nederlands is vaak nogal plechtstatig, soms een beetje archaïsch. Gedurende de rechtenstudie wordt dergelijke taal je gemakkelijk eigen. Maar, wees kritisch ten aanzien van je bronnen als je zelf gaat schrijven. Zowel inhoudelijk als stilistisch. Wees vooral alert op lelijke en gemakzuchtige beeldspraken en neem deze niet over. Bijvoorbeeld niet deze, waarover ik laatst struikelde op de site *Recht.nl*. De titel van een column luidde: 'Als er 1 juridisch schaap over de *Open access*-dam is...'<sup>76</sup> Een juridisch schaap? ooit gezien? Een *Open access*-dam?

Ook de volgende, uit het jaarverslag 2015 van de Raad van State, is weinig fraai. Ik citeer: 'In het streven om van het "badwater" van verouderde, overbodige of te gedetailleerde regelgeving af te komen, moet worden opgepast niet het "kind van de essentie en waarden van de rechtsstaat" te verliezen.'<sup>77</sup> (overigens met dank aan de student die dit heeft aangehaald).

---

<sup>76</sup> <https://www.recht.nl/164785/column-als-er-1-juridisch-schaap-over-de-open-access-dam-is/>

<sup>77</sup> Raad van State, *Jaarverslag 2015*, Den Haag, april 2016, p. 18.

Schrijven blijft een lastig proces en ik zou wel willen dat het zo gemakkelijk was als de Britse schrijver Evelyn Waugh het doet voorkomen: 'I put the words down and push them a bit.'

Beste collega's van de UvA, beste Leonard Besselink,

Met veel genoegen denk ik terug aan onze gesprekken op de Oudemanhuispoort, in het voor studenten onvindbare G-gebouw. Als voorzitter van de vakgroep stond jij ook altijd open voor de persoon achter het onderwijs en onderzoek. Ik hoop en ga ervan uit dat we onze plezierige samenwerking kunnen voortzetten.

Beste Jit Peters,

Voor mij is jouw naam verbonden aan de leuke colleges Constitutioneel recht, die je aan grote groepen eerstejaars aan de UvA gaf. Staatsrecht werd daarmee een van de meest populaire vakken – een mooi voorbeeld om na te streven.

Beste Marc de Wilde,

Jij bent voor mij een vertegenwoordiger van de academie in de beste zin van het woord. Veel dank voor onze fijne en intellectueel stimulerende samenwerking bij het minorvak 'Mensenrechten en democratie', waarvan ik nu de eer en het genoegen heb dit samen met Guus te mogen verzorgen.

Beste Amsterdamse collega's Aernout, Jan Herman en Arnout,

Jullie weten dat ik nogal een tour heb gemaakt langs de Nederlandse universiteiten. Uiteindelijk is het dus de Open Universiteit geworden, een niet-traditionele universiteit. Nu zullen jullie misschien denken dat alle vernieuwing uit Amsterdam komt. Maar ik kan nu zeggen: als het gaat om het ontwikkelen en innoveren van hoger onderwijs valt er nog heel wat van de Limburgers te leren.

Lieve Paul en Valéry,

Dit is een tijd van 'jezelf zijn', ook in het openbaar. Maar ik ben er juist van overtuigd dat een samenleving met zich brengt dat je niet altijd jezelf bent, maar je een beetje aanpast. Vandaar: dit is een openbare lezing en wat ik jullie allemaal te zeggen heb, dat zeg ik jullie wel privé. Alleen dit: jullie zijn geweldig!

Ik heb gezegd.

## Literatuurlijst

- Adams, M., G.J. Leenknecht, 'Artikel nul: een algemene bepaling over rechtsstaat, democratie en grondrechten in de Grondwet?', *Ars Aequi*, maart 2015, p. 207-214.
- Bárándy, Gergely, 'The Most Significant Issues of Power Theory in Hungary from 2010 to 2014', *ICL-Journal*, Vol. 9, 2015, No. 1, p. 70-89.
- Blokker, Paul, 'Dilemmas of Democratisation from Legal Revolutions to Democratic Constitutionalism?', *Nordic Journal of International Law*, Vol. 81, 2012, p. 437-470.
- Boer, N.J. de, *Judging European Democracy: National Constitutional Review of European Law and Its Democratic Legitimacy*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2018.
- Bugarič, Bojan, 'A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism', *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13, 2015, No. 1, p. 219-245.
- Chronowski, Nóra, Márton Varju, 'Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law', *Hague Journal of the Rule of Law*, Vol. 8, 2016, p. 271-289.
- Cliteur, Paul en Dirk Verhofstadt, *In naam van God*, Houtekiet, Antwerpen, Amsterdam 2018.
- Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan, London 1897, (1885).
- Donald, Alice, Philip Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Doomen, Jasper, 'Het anti-democratische karakter van 'militante democratie'', in: Afshin Ellian, Gelijk Molier en Bastiaan Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie*, Boom uitgevers, Amsterdam 2018, p. 139-155.
- Dworkin, Ronald, 'Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise', in: Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The*

- Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996, p. 1-38.
- Dworkin, Ronald, *A Bill of Rights for Britain? Why British Liberty Needs Protection*, Chatto & Windus, London 1990.
- Eijnden, P.M. van, P.B.C.D.F van Sasse van IJsselt, 'Voorstellen voor een algemene bepaling en het recht op een eerlijk proces in de Grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, jrg. 8, 2017, nr. 2., p. 114-128.
- Ellian, Afshin, Gelijk Molier en Bastiaan Rijkema (red.), *De strijd om de democratie*, Boom uitgevers Amsterdam 2018.
- Furedi, Frank, *Populism and the European Culture Wars*, The Conflict of Values between Hungary and the EU, Routledge Taylor & Francis Group, London, New York 2018.
- Govers, Ab, 'Bedreiging van de rechtsstaat in Polen', 2016, *Nederlands Juristenblad*, p. 2960 e.v.
- Hague Journal on the Rule of Law*, Special issue on the Crisis of Constitutional Democracy in Central and Eastern Europe, Vol. 10, Nr. 1, 2018.
- Janse, Ronald, 'Europees ingrijpen in de Poolse rechtsstaat is gerechtvaardigd', *NRC-Handelsblad*, 25 augustus 2017.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo en Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Klug, Francesca, *A Magna Charta for all humanity*, Routledge, Francis and Taylor Group, London, New York 2010.
- Kovács, Kriszta, Gábor Attila Tóth, Hungary's Constitutional Transformation, *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, 2011, p. 183-203.
- Kornai, János, 'Hungary's U-Turn', *Capitalism and Society*, Vol. 10, 2015, Issue 1, p. 12-13.
- Kuhelj, Alenka, Bojan Bugarcic, 'A day in the life of Post-Communist Europe', *Hague Journal of the Rule of Law*, Vol. 8, 2016, p. 183-190.

- Lawson, Rick, ‘*Pourquoi mourir pour Dantzig?* Europa als hoeder van de democratische rechtsstaat’, in: Afshin Ellian, Gelijk Molier en Bastiaan Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie*, Boom uitgevers Amsterdam 2018, p. 217-263.
- Mueller, Jan-Werner, *What is populism?* University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2016.
- Oliver, Craig, *Unleashing Demons*, The Inside Story of Brexit, Hodder & Stoughton Ltd, London 2016.
- Orbán, Victor, Speech at the XXV. Bálványos Free Summer University and Youth Camp (26 juli 2014), <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>
- Ortlep, Rolf, ‘De Urgenda-uitspraak: wetgever en regering onder verscherpt rechterlijk toezicht’, *Tijdschrift voor Toezicht*, jrg. 7, 2016, nr. 1, p. 29-32.
- Pap, András L., *Democratic Decline in Hungary*, Law and Society in an Illiberal Democracy, Routledge, Abingdon 2018.
- Posner, Eric, ‘Dworkin’s error’, in: *Slate*, 19 February 2013.
- ‘The rise and rise of Viktor Orbán’, *Financial Times*, 25 January 2018, <https://www.ft.com/content/dda50a3e-0095-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>
- FIDH, *Hungary: Democracy under threat. Six years of attacks against the rule of law* (November 2016), pp. 15-21, [https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary\\_democracy\\_under\\_threat.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf)
- Rapport No. 104, Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, juni 2017.
- Rijpkema, Bastiaan, Paul Cliteur en René Cuperus, *Wat te doen met anti-democratische partijen?* De oratie van George van den Bergh uit 1936, Ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur, Elsevier Amsterdam 2014.

- Rapport Staatscommissie Grondwet, 11 november 2010.
- Rijkema, Bastiaan, *Weerbare democratie*, De grenzen van de democratische tolerantie, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam 2015.
- Een grondwet voor de 21ste eeuw*, Voorstudie van de werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie, J.W. Sap, R. Kuiper, O. Ramadan en C.M. Zoethout, Den Haag 2006.
- Raad van State, *Jaarverslag 2015*, Den Haag, april 2016.
- Sajo, András, ‘The Impacts of EU Accession on Post-Communist Constitutionalism’, *Acta Juridica Hungarica*, 2004, Vol. 45, No. 3-4, p. 193-212.
- Scalia, Antonin, ‘Modernity and the Constitution’, in: E. Smith (ed.), *Constitutional Justice under Old Constitutions*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1995, p. 313-318.
- Schyff, Gerhard van der, ‘De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jrg. 2, 2011, p. 186-194.
- Sterk, Kees, ‘Polen: onafhankelijkheid rechtspraak krijgt klap na klap’, *NJB* 2016, p. 393 e.v.
- Sterk, Kees, ‘Verslag van een bezoek aan Polen’, *NJB-blog* 5 juli 2018, <http://www.njb.nl/blog/verslag-van-een-bezoek-aan-polen.29005.lynkx>
- Tussenstand*, Rapport van de Commissie parlementair stelsel, 2018.
- Uitz, Renáta, ‘Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary’, *International Journal of Constitutional Law*, 2015, No. 1, p. 279-300.
- Uzman, J., *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten*, Over effectieve rechtbescherming, rechterlijk absteren en de dialoog tussen rechter en wetgever, (diss. Universiteit Leiden), Kluwer, Deventer 2013.

- Verhofstadt, Dirk, *Salafisme versus democratie*, Houtekiet, Antwerpen, Utrecht 2016.
- Voermans, Wim, Paul Cliteur en Maarten Stremmer, *Constitutional Preambles, A Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Northampton (Mass., USA) 2017.
- Waldron, Jeremy, 'Judicial Review of Legislation', in: Andrei Marmor, *The Routledge Companion to the Philosophy of Law*, New York, Abingdon (UK) 2012, p. 434-449.
- Waldron, Jeremy, 'The Core of the Case against Judicial Review' in: Jeremy Waldron, *Political Political Theory, Essays on Institutions*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 2016, p. 195-246.
- Weiland, Kurt, 'Populism: A Political-Strategic Approach' in: Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo en Pierre Ostiguy (red.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Woolf, Virginia, *A Room of One's Own*, Penguin Books, London 1928.
- Zakaria, Fareed, 'The Rise of Illiberal Democracy', *Foreign Affairs*, Vol. 76, 1977, No. 6, p. 22-43.
- Ziegler, Katja S., Elizabeth Wicks and Loveday Hodson, *The UK and European Human Rights: A Strained Relationship?*, Hart Publishing, Oxford 2016.
- Zoethout, C.M., 'Nu ook nog een Brexit uit de Conventie?', *Nederlands Juristenblad*, 2016, p. 2678-2681.
- Zoethout, Carla M., 'Should we be worrying about a Brexit from the European Convention of Human Rights now, too?' *Ancilla Iuris/Constellations of Law*, 2017, 21, p. 1-10.
- Zoethout, Carla M., 'Tijd voor een preambule', *De Gids*, 2014, No. 2, p. 24.
- Zoethout, C.M., *Constitutionalisme, Een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht*, Gouda Quint, Arnhem 1995.



Zwart, Tom, 'More human rights than Court: Why the legitimacy of the European Court of Human Rights is in need of repair and how it can be done', in: Spyridon Flogaitis, Tom Zwart, Julie Fraser (eds.), *The European Court and Its Discontents*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA 2013, p. 71–95.



Schilderij: Sonja Zoethout