

INTRODUCTIE THEMANUMMER

Eén voor allen?

Procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties

Jasper Krommendijk & Karin de Vries *

DOI | 10.54194/NTM.23179

1 Inleiding

In Nederland weten belangenorganisaties in toenemende mate de weg naar de rechter te vinden. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot verschillende rechterlijke uitspraken over kwesties die rechtstreeks raken aan beleidskeuzes die door de wetgevende en uitvoerende macht zijn gemaakt. Inmiddels zijn belangrijke en soms baanbrekende uitspraken gedaan over uiteenlopende onderwerpen, waaronder klimaatbescherming (*Urgenda*),¹ privacy (*SyRi*),² etnisch profileren (de *KMar-zaak*),³ toegang tot drinkwater⁴ en de opvang van vluchtelingen.⁵ Ook op Europees niveau weten belangenorganisaties de rechter te vinden, zo blijkt onder meer uit de zaak van de Zwitserse *KlimaSeniorinnen*.⁶ Belangenorganisaties richten hun pijlen bovendien op bedrijven, denk aan de door onder andere Milieudefensie geïnitieerde vorderingen jegens Shell⁷ en recent nog ING⁸ om de CO₂-uitstoot te verminderen. Mensenrechten vormen in al deze zaken het toetsingskader (of in ieder geval een essentieel deel daarvan) waaraan het optreden van overheden en bedrijven wordt afgemeten.

Dat rechtszaken worden gevoerd door belangenorganisaties kan bijdragen aan betere bescherming van de mensenrechten: mensen die behoren tot kwetsbare groepen of die zelf de weg naar de rechter niet makkelijk weten te vinden, kunnen op deze manier toch hun recht halen. Dergelijke rechtszaken kunnen bovendien een manier zijn om structurele mensenrechtenproblemen

■ Prof. mr. dr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens, Jean Monnet Chair on the Rule of Law in the national and EU legal orders (EUroLNAT) en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift. Prof. mr. dr. K. de Vries is hoogleraar grondrechten aan de Universiteit Utrecht en tevens redacteur van dit tijdschrift.

1 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

2 Onder meer door NJCM, Stichting Privacy First en FNV; Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

3 Onder meer door NJCM en Amnesty International, vertegenwoordigd door advocaten van Houthoff en PILP. Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

4 Door Defence for Children en NJCM. Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

5 Op vordering van VluchtelingenWerk Nederland. Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429. Zie over deze zaak ook het interview met Sathia Rafi in dit themanummer.

6 EHRM 9 april 2024, zaaknr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

7 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099.

8 Milieudefensie, 'Waarom we juist ING aanklagen: de uitstoot', 31 maart 2025, beschikbaar via <https://milieudefensie.nl/actueel/waarom-we-juist-ing-aanklagen-de-uitstoot>.

zichtbaar te maken, én kunnen wellicht helpen om structurele oplossingen te realiseren. Tegelijkertijd zijn er ook vragen te stellen bij de rol van belangenorganisaties in procedures voor de rechter.

Hoe representatief zijn de betrokken organisaties, en wat moet in dit verband eigenlijk worden verstaan onder representativiteit? Welke rol heeft de rechter vanuit staatsrechtelijk oogpunt waar het gaat om algemeenbelangacties in tegenstelling tot in individuele geschilbeslechting, en kunnen die twee altijd goed worden onderscheiden? Wat zijn de effecten van dergelijke acties op de bescherming van mensenrechten, en hoe kunnen ze daadwerkelijk bijdragen aan betere mensenrechtenbescherming? Welke mogelijkheden bestaan er eigenlijk, in Nederland en daarbuiten, voor belangenorganisaties om veronderstelde inbreuken op mensenrechten voor de rechter te brengen en welke vorderingen kunnen zij daarbij instellen? En hoe moeten we aankijken tegen de ontwikkeling waarbij belangenorganisaties de rechter inschakelen om een beperkte en/of conservatieve in plaats van progressieve interpretatie van mensenrechten te bepleiten, met name in ethische kwesties als abortus of euthanasie?

De groeiende rol van belangenorganisaties bij mensenrechtenbescherming door de rechter en de vragen die daarbij rijzen waren voor de redactie van dit tijdschrift aanleiding om dit themanummer samen te stellen. De geselecteerde bijdragen belichten de rol van belangenorganisaties vanuit diverse rechtsgebieden en bieden nieuwe inzichten in de rol die deze organisaties spelen of zouden kunnen spelen bij de bescherming van mensenrechten in Nederland. Ze bieden daarnaast handvatten om de rol van belangenorganisaties te duiden vanuit democratisch en rechtsstatelijk perspectief.

In deze introductie schetsen we op hoofdlijnen hoe het fenomeen ‘procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties’ zich de afgelopen jaren in Nederland heeft ontwikkeld en bespreken we enkele kansen en risico’s voor de bescherming van mensenrechten, zoals die mede naar voren komen uit de bijdragen in dit nummer.

2 De opkomst en veranderende aard van procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties

2.1 De opkomst van procederen voor mensenrechten door belangenorganisaties in Nederland

In Nederland bestaat sinds het eind van de vorige eeuw de mogelijkheid voor belangenorganisaties om bij de burgerlijke rechter een procedure te starten, om op die manier de belangen waarvoor zij opkomen te behartigen.⁹ De wettelijke grondslag voor dergelijke procedures is te vinden in artikel 3:305a BW, dat de basis biedt voor collectieve acties ten behoeve van een algemeen belang of de belangen van een bepaalde groep. Sinds een jaar of tien wordt van deze mogelijkheid in toenemende mate gebruik gemaakt om nadelige gevolgen van overheidshandelen en gedragingen van bedrijven voor mensenrechten aan de kaak te stellen. Stolk wijt deze tendens onder meer aan ‘langdurig ‘stilzitten’ van de overheid in grote maatschappelijke kwesties’ en

⁹ P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, PILP/Bureau Clara Wichmann 2024.

wijst erop dat deze trend aansluit bij de wereldwijde opkomst van *public interest litigation*.¹⁰ De toegenomen betekenis van algemeenbelangacties is terug te zien in de groei van het aantal organisaties dat zich specifiek of in belangrijke mate op deze vorm van belangenbehartiging richt. Al in de jaren 1980 werd het Proefprocessenfonds Clara Wichmann opgericht, inmiddels omgedoopt tot Bureau Clara Wichmann.¹¹ In 2014 kwam daar het *Public Interest Litigation Project* (thans PILP) bij, dat destijds werd opgezet vanuit het NJCM met als uitdrukkelijk oogmerk om de mogelijkheden voor strategisch procederen te verkennen en sindsdien naam heeft gemaakt als prominent voorvechter van mensenrechten in de rechtszaal. In dezelfde periode startte Vluchtelingenwerk Nederland met de Commissie Strategisch Procederen, die advocaten ondersteunt bij het aanpakken van tekortkomingen in het Nederlandse beleid ten aanzien van asielzoekers en vluchtelingen. In de rubriek Mensenrechtenmens in dit nummer staat een interview met Sadhia Rafi, oprichter en voorzitter van de Commissie. In 2016 werd, ook vanuit het NCJM, Pro Bono Connect opgericht dat maatschappelijke organisaties koppelt aan advocatenkantoren voor juridische ondersteuning, waaronder in algemeenbelangacties bij de rechter.

Verschillende termen worden gebruikt om de hiervoor genoemde fenomenen te beschrijven: naast de hier door ons vooral gebruikte term ‘algemeenbelangacties’ gaat het ook over collectieve acties (een ruimere term, waaronder ook acties vallen die niet in het algemeen belang zijn maar bijvoorbeeld beogen om voor een groep schadevergoeding te verkrijgen), strategisch procederen (waaronder procedures aangespannen door individuele eisers, maar met een breder/strategisch oogmerk en waarbij belangenorganisaties soms een ondersteunende rol spelen), *legal mobilization* en *movement lawyering*.¹² Het gaat het bestek van dit redactioneel te buiten om uitgebreid in te gaan op alle nuances.¹³ Sommige termen, zoals collectieve actie en strategisch procederen, zijn neutraler dan algemeenbelangactie of *public interest litigation* omdat ze de heikele vraag omzeilen wat in de context van dergelijke procedures nu precies onder ‘algemeen belang’ moet worden verstaan.¹⁴ *Legal mobilization* omvat ook meer acties dan louter het procederen bij de rechter, zoals wij hieronder nader zullen bespreken.

2.2 Van civielrecht naar bestuurs- en strafrecht?

Het – niet-uitputtende – overzicht van spraakmakende rechtszaken in de inleiding van dit stuk wekt de indruk dat belangenorganisaties in Nederland vooral het civiele recht aanwenden. De bijdragen in dit themanummer laten echter zien dat ook in het strafrecht en het bestuursrecht gezocht wordt naar mogelijkheden om collectief onrecht, in de vorm van mensenrechtenschendingen.

10 R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers’, *NJB* 2023/970, p. 1065.

11 <https://clara-wichmann.nl/geschiedenis/> (bezoekt 27 maart 2025).

12 Zie over die laatste term N. Mustafa, ‘International Day for the Elimination of Racial Discrimination (21 March 2025): Movement Lawyering and the Struggle Against Discriminatory State Surveillance in the Netherlands’, *Human Rights Here*, 24 maart 2025.

13 Zie hierover uitgebreid: K. van der Pas, ‘Conceptualising strategic litigation’, *Oñati Socio-Legal Series* 2021, vol. 11, afl. 6, p. 116-145.

14 K. van der Pas & R. Stolk in dit nummer; K. van der Pas, *The ‘Strategy’ in Strategic Litigation: The Why and How of Strategic Litigation by Civil Society Organizations in the Field of Asylum Law in Europe*, Europa Law Publishing 2024.

gen, aan te kaarten. Voor het strafrecht beschrijven Ellen Gijselaar, Sjoerd Lopik en Lisette van der Linde hoe NGO's de procedure van artikel 12 Sv inzetten om het Openbaar Ministerie tot vervolging van mensenrechtenschendingen te bewegen. Een voorbeeld van een succesvolle uitkomst betreft het bevel tot vervolging van de NAM door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een door de Groninger Bodem Beweging geïnitieerde zaak.¹⁵ De auteurs wijzen erop dat de mogelijkheden voor belangenorganisaties om het strafrecht in te zetten aan bepaalde beperkingen gebonden zijn, waaronder de strafrechtelijke immuniteit van de Staat. Zo wendde Greenpeace de artikel 12 Sv-procedure eerder zonder succes aan tegen de beslissing van de Staat om niet te vervolgen ter zake van de overbrenging van het 'asbestschip' Otapan naar Turkije.¹⁶ Ook ziet het OM regelmatig af van vervolging omdat er geen overtredingen van bestuursrechtelijke normen of vergunningsvoorschriften hebben plaatsgevonden indachtig het leerstuk van administratieve afhankelijkheid. Desondanks verwachten de auteurs dat de rol van belangenorganisaties in het strafrecht in de toekomst eerder toe dan af zal nemen en zien zij ook een rol weggelegd voor deze organisaties, in het bijzonder waar het gaat om het aankaarten van ernstige misstanden waarbij een strafrechtelijke aanpak onder het EVRM vereist is.

In het bestuursrecht kunnen rechtspersonen op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb als belanghebbende worden aangemerkt ten aanzien van collectieve belangen, en op die voet beroep instellen tegen een besluit waardoor die belangen geraakt worden. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bestaat deze mogelijkheid slechts indien een enkel besluit de belangen van meerdere belanghebbenden raakt.¹⁷ Lili Szuhai en Barthold den Hartog beargumenteren in hun bijdrage aan dit themanummer dat het wenselijk zou zijn om artikel 1:2 lid 3 Awb ook ruimte te laten bieden aan collectieve acties waarbij meerdere beschikkingen tegelijkertijd worden aanvechten. Zij zien hierin een mogelijkheid om in te grijpen wanneer structurele tekortkomingen in besluitvormingsprocessen van uitvoeringsorganisaties (lees: de Toeslagenaffaire) benadeling van (grote) groepen belanghebbenden tot gevolg hebben. Inspiratie voor een dergelijke uitbreiding van artikel 1:2 lid 3 Awb kan volgens de auteurs ontleend worden aan de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA), in het bijzonder de manier waarop in schadevergoedingsprocedures op basis van die regeling wordt vastgesteld dat de belangen van verschillende individuen zich lenen voor gezamenlijke behandeling door de rechter en bij het bepalen van de gevolgen van de collectieve actie voor individuele belanghebbenden.

2.3 Van progressieve naar conservatieve acties?

Naast een verbreding van procederen naar andere rechtsgebieden dan het civiele recht is er nog een andere trend waarneembaar. Er wordt door belangenorganisaties ook steeds vaker een beperkte en/of conservatieve interpretatie van mensenrechten bepleit, met name inzake ethische kwesties als abortus of euthanasie. In Nederland valt te denken aan de rechtszaken gevoerd door Viruswaarheid, alsmede de voeging van de Stichting Milieu en Mens aan de zijde van Shell in de klimaatzaak gestart door Milieudefensie en de voeging van Stichting Stikstof Claim

15 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

16 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHDHA:2012:BY6448.

17 Zie de bijdrage van Szuhai en Den Hartog in dit nummer.

in de stikstofzaak geïnitieerd door Greenpeace.¹⁸ De laatste twee interveniërende partijen kwamen vooral op voor economische belangen van (agrarische) bedrijven. Deze dimensie komt uitgebreid aan de orde in de bijdrage van Kris van der Pas en Rowie Stolk over conservatieve *public interest litigation* (PIL) of *right wing legal mobilization*. Volgens hen moet “conservatieve” PIL vooral als reactie op juridische successen van progressieve groepen worden gezien en lijkt het doel ervan te zijn om de status quo te beschermen in plaats van sociale verandering te bewerkstelligen. Tegelijkertijd wijzen zij op het onduidelijke onderscheid tussen conservatieve en progressieve PIL in een politieke context waarin populistisch en radicaal- en/of extreemrechts aan de knoppen zitten. Aangezien de mensenrechten van kwetsbare groepen, zoals migranten en LHBTIQ+, nu enorm onder druk staan hebben progressieve groepen mogelijk zelfs baat bij behoud van de status quo. Conservatisme in het huidige tijdsgewricht is wellicht juist progressief.

Van der Pas en Stolk bespreken daarnaast enkele risico's bij het aanbrengen van een onderscheid tussen progressief en conservatief, waaronder het bijdragen aan polarisatie, vooral gelet op de suggestie dat conservatieve PIL illegitiem of een gevaar voor de democratische rechtsstaat zou zijn. Uiteindelijk trekken zij de grens bij de *intentie* om de rechtsstaat te ondermijnen (*lawfare*). Hoewel wij deze tweedeling op papier onderschrijven vragen wij ons wel af hoe werkbaar dit onderscheid in de praktijk is. Hoe valt vast te stellen wat de daadwerkelijke intentie van een belangenorganisatie is? En wie bepaalt wat uiteindelijk ondermijnend is? Dit onderscheid lost het eerdere probleem van de ambiguïteit van concepten als ‘algemeen belang’ en progressief/conservatief aldus onvoldoende op. Nuttiger is wat ons betreft de nadere categorisering van conservatieve PIL: libertarische PIL gericht tegen overheidsinmenging (onder mee Viruswaarheid); religieus-geïnspireerde PIL gericht op het inperken van abortus, euthanasie en LHBTIQ+-rechten en klimaat-sceptische PIL (onder meer Mens & Milieu). Uiteindelijk ligt echter ook bij deze onderverdeling de waardering van de genoemde doelstellingen *in the eye of the beholder* en is het ook hier de vraag wat de juridische implicaties zijn. De rechter zou wat ons betreft de ‘stroming’ waartoe een belangenorganisatie behoort niet moeten laten meewegen, tenzij er (evident) sprake is van misbruik van recht.¹⁹ Overigens lijken de auteurs dit ook niet te beogen. Zij hechten juist waarde aan pluralisme en een sterk en divers maatschappelijk middenveld.

3 De effecten van procederen nader geduid

3.1 De effectiviteit van strategisch procederen: op zichzelf onvoldoende?

Zoals hiervoor al werd benoemd kunnen rechtszaken gevoerd door belangenorganisaties potentieel bijdragen aan betere mensenrechtenbescherming, onder meer door het zichtbaar maken van structurele problemen die onder de radar blijven wanneer alleen naar individuele gevallen wordt gekeken. Tegelijkertijd laten recente empirische studies zien dat niet alle heil van louter

18 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

19 Zie onder meer artikel 17 EVRM en artikel 54 Hv; zie ook recent in de context van asiel ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2709, AB 2024/280, m.nt. Rodrigues.

strategisch procederen moet worden verwacht en niet-juridische routes soms effectiever zijn.²⁰ Het is ook om die reden dat sommige auteurs liever spreken van (*legal*) *mobilization* of beargumenteren dat strategisch procederen op zichzelf onvoldoende is en ingebed moet worden in bredere niet-juridische mobilisatie campagnes en strategieën (zoals ook Van der Pas en Stolk in dit nummer).²¹ Zo schetst Dion Kramer hoe een verscheidenheid aan Nederlandse belangenorganisaties de voorkeur gaven aan het genereren van media- en politieke aandacht en het meewerken aan actieplannen op gemeentelijk niveau om bij te dragen aan het oplossen van de kwestie dakloosheid van Unieburgers.²² De bijdrage van Ayla Yayla, Aysel Sabahoglu en Daniela Stojkovic over toegang tot drinkwater beschrijft de lange aanloop naar de uiteindelijke rechtszaak met veel media- en politieke aandacht en maatschappelijke druk vanuit de betrokken organisaties. Zij wijzen eveneens op de vereiste lange adem om daadwerkelijke verandering te bewerkstelligen. De regering erkende het recht op toegang tot drinkwater en maakte een afspraak met waterbedrijven dat gezinnen met minderjarige kinderen niet van het drinkwater zullen worden afgesloten bij betalingsproblemen. Tegelijkertijd laat een wettelijke regeling laat op zich wachten. De auteurs eindigen hun beschouwing aldus met de vaststelling dat het werk van maatschappelijke organisaties er nog niet op zit en dat zij druk zullen moeten blijven uitoefenen om te komen tot de gewenste wet- en regelgeving om de rechten van kinderen te beschermen.

In de literatuur wijzen meerdere auteurs ook op mogelijke averechtse effecten van procederen bij de rechter.²³ Zo stelt Salomon terecht dat belangenorganisaties en hun juristen moeten oppassen om zich blind te staren op het winnen van een rechtszaak waardoor louter de individuele ambities van betrokken juristen worden gediend.²⁴ Net zoals dat het winnen van een rechtszaak mogelijk weinig effectief blijkt kan verliezen wel degelijk tot verbeteringen leiden. Zo kreeg de coalitie in de zaak rondom etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in eerste aanleg nul op het rekest, maar leidde de uitspraak van de rechtbank wel tot een storm aan kritische reacties in de media en liet de KMar enige maanden na de uitspraak weten met deze praktijk te zullen stoppen.²⁵ Om goed zicht te houden op allerlei verschillende effecten is een bredere definitie van effectiviteit belangrijk. Het louter blindstaren op aanpassing

20 '[Public interest] litigation is an imperfect but indispensable strategy of social change'. S.L. Cummings & D.L. Rhode, 'Public interest litigation: Insights from theory and practice', *Fordham Urban Law Journal* XXXVI, 603-651, 604.

21 L.J. Conant, *Justice contained: Law and politics in the European Union* (2002), 214; P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, 'Introduction to the Special Issue: "Strategic litigation in EU law"', *German Law Journal* 25 (2024), 797-799. Deze binnenlandse en/of transnationale mobilisatie is op zichzelf ook een bijna onmisbare schakel in de effectiviteit van internationale mensenrechtenverdragen. B.A Simmons, *Mobilizing for human rights. International law in domestic politics*, Cornell University Press (2009); cf. E.M. Hafner-Burton, *Making human rights a reality* (Princeton University Press, 2013); Dai, 'The 'compliance gap' and the efficacy of international human rights institutions', in: T. Risse et al. (eds.), *The persistent power of human rights. From commitment to compliance* (CUP, 2013), 85-102. G. de Búrca, 'Legal mobilization for human rights: An introduction', in: G. de Búrca (ed.), *Legal mobilization of human rights* (OUP, 2022), 1-11, 9. S. Engle Merry, 'The state of human rights consciousness: Not yet endtimes', in: N. Bhuta et al. (eds.), *The struggle for human rights* (OUP, 2021), 62-69.

22 D. Kramer, 'Mobilizing the rights of homeless EU citizens in the Netherlands', *German Law Journal* 25 (2024), 910-918.

23 S.L. Cummings, 'The social movement turn in law', *Law & Social Inquiry* 43(2) (2018), 360-416, 374.

24 S. Salomon, 'What happens after the Court of Justice has given its ruling? Promises and pitfalls of strategic litigation against internal border controls in EU law', *German Law Journal* 25 (2024), 10431-1067, 1066.

25 Zie K. de Vries & T. Spijkerboer, 'Ik zie ik zie wat ik niet zie. Etnisch profileren en structurele rassendiscriminatie in het migratierecht', *NJB* 2022/459, p. 549.

van beleid of wetgeving de oprichting van een nieuwe instelling of de toewijzing van extra budgettaire middelen leidt tot blinde vlekken.²⁶ Vaak zijn het subtielere veranderingen die zich bijna ongemerkt voltrekken, zoals wanneer (mensenrechten)normen een onderwerp op de politieke agenda zetten of invloed hebben op de inhoud van het politieke debat door de argumenten van bepaalde actoren te versterken.²⁷ Een voorbeeld is de discussie over zwarte piet die volgde op de kritiek van VN-Rapporteur Shepherd in 2013 ten aanzien van het kwetsende en racistische karakter van deze figuur.²⁸ Na tien jaar strijd en een inclusiever sinterklaasfeest heft Kick Out Zwarte Piet zichzelf op.²⁹

3.2 Democratische meerwaarde en representativiteit

Bovendien moet onder ogen worden gezien dat rechterlijke uitspraken inzake algemeenbelangacties lang niet altijd met enthousiasme worden ontvangen. Al snel klinkt het verwijt dat rechters op de stoel van de wetgever gaan zitten en/of wordt het problematisch gevonden dat rechters bestaande wet- en regelgeving handhaven.³⁰ Zo stelde Wilders (PVV) de dag voor de stikstofuitspraak in de door Greenpeace geïnitieerde zaak al dat het niet zo zou kunnen zijn 'dat er een uitspraak komt die het hele land platlegt [...] Ik denk dat je daar wel zeker voor een groot deel een discussie over kan voeren, voordat je overstag gaat voor wat die rechters in Nederland allemaal vinden'.³¹ Na de uitspraak riep hij op tot het 'kappen met die doorgeslagen stikstofregels'.³² Henk Vermeer (BBB) stelde op X na de EHRM-uitspraak in *KlimaSeniorinnen* dat 'rechters zich bemoeien met politiek beleid. De nationale democratische instituties worden bedreigd door ongekozen (Europese) rechters. We moeten internationale verdragen opzeggen, of zo aan laten passen, dat afwegingen in het kader van algemeen nationaal belang weer bij onze eigen volksvertegenwoordigers liggen'.³³ Overigens anticipeerden zowel de rechtbank Den Haag als het EHRM in beide uitspraken op deze kritiek en legden beide instituties haarfijn

26 J. Krommendijk, *The effectiveness of human rights in a multilevel legal order under threat?*, Den Haag: Boom 2024 (oratie Radboud Universiteit 19 juni 2024), p. 28-29.

27 D. Anagnostou, 'Law and rights as opportunity and promise for minorities in Europe? Concluding observations and research agendas', in: D. Anagnostou (ed.), *Rights and courts in pursuit of social change: Legal mobilization in the multi-level European system*, (Hart, 2014), 205-218, 216-217.

28 VN: 'Nederland moet stoppen met sinterklaasfeest', *Algemeen Dagblad*, 22 oktober 2013, www.ad.nl/binnenland/vn-nederland-moet-stoppen-met-sinterklaasfeest.

29 D. van Paassen, 'Tien jaar lang voerde hij Kick Out Zwarte Piet aan: "Je staat als activist eigenlijk tegenover heel Nederland"', *de Volkskrant*, 30 november 2024, beschikbaar via <https://www.volkskrant.nl/binnenland/tien-jaar-lang-voerde-hij-kick-out-zwarte-piet-aan-je-staat-als-activist-eigenlijk-tegenover-heel-nederland~b59fa5fd0/>.

30 Minister van Asiel en Migratie Faber (PVV) noemde bijvoorbeeld de rechterlijke uitspraak van Rechtbank Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566 'een zwarte dag voor Nederland'. Vgl. de reactie van de Britse regering na de uitspraak van het EHRM in *Verein KlimaSeniorinnen*, beschikbaar via <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2024/04/09/climate-change-violated-human-rights-echr-switzerland/>.

31 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578; <https://wnl.tv/2025/01/21/geert-wilders-uitspraak-greenpeace-zaak-mag-land-niet-platleggen>.

32 <https://x.com/geertwilderspvv/status/1879962909171937359>, 16 januari 2025.

33 <https://x.com/henkvermeer/status/1777646604750663687> 1, 9 april 2024.

uit hoe de taakverdeling tussen rechter en wetgever is en waarom rechterlijk ingrijpen aldus gerechtvaardigd is.³⁴

Intussen wordt in het vermeende gebrek aan (democratische) legitimatie van belangenorganisaties door verschillende politieke partijen een aanleiding gezien om de toegang van deze organisaties tot de rechter te beperken. Zo stelt het Hoofddlijnenakkoord³⁵ – en in het verlengde daarvan het Regeerprogramma³⁶ – van PVV, VVD, NSC en BBB voor om te onderzoeken ‘of en hoe nadere vereisten gesteld kunnen worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3.305a [*sic*] Burgerlijk Wetboek’. Deze passage is gestoeld op een in februari 2023 aangenomen motie Stoffer c.s. waarin wordt geconstateerd dat belangenorganisaties ‘mogelijk zelfs met subsidie’ rechtszaken tegen de Staat aanspannen. Ook overweegt de motie dat voor representativiteit een financiële bijdrage moet worden gevraagd van degenen wier belangen behartigd worden.³⁷

Kris van der Pas en Rowie Stolk betogen wat ons betreft terecht dat strengere representativiteitsvereisten onwenselijk zijn. Kritiek op de gang van belangenorganisaties naar de rechter richt zich vooral op het feit dat daarmee de politiek op de stoel van de wetgever gaat zitten. Zoals een van ons echter al eerder schreef in een Redactioneel zijn:

‘Juridische acties vanuit belangenorganisaties zoals Urgenda, Mobilisation for the Environment (MOB) en Vluchtelingenwerk essentieel [...] als de politiek zelf grondrechten onvoldoende in acht neemt. Kamerleden zouden wat dat betreft beter hun pijlen kunnen richten op dit falen in plaats van het maken van verwijten richting organisaties die dergelijke kwesties aan de rechter voorleggen. Een sterk staaltje van *shooting the messenger*.’³⁸

In het verlengde van deze constatering wijt Sadhia Rafi de opkomst van strategisch procederen aan de toenemen mate waarin de Staat haar eigen Europees- en nationaalrechtelijke verplichtingen niet nakomt. Ook is belangrijk om te benadrukken dat belangenorganisaties in veel gevallen het primaat van de politiek erkennen door niet meteen naar de rechter te stappen, maar pas na uitputting van een veelheid aan politieke (beïnvloedings)strategieën richting parlement en regering. Dit blijkt ook uit de beschouwing van Ayla Yayla, Aysel Sabahoglu en Daniela Stojkovic over de drinkwaterzaak. Procederen door belangenorganisaties kan aldus juist worden toegejuicht vanuit een democratisch perspectief als daarmee handhaving van democratische aangenomen wet- en regelgeving is geborgd. Ook kan betoogd worden dat de democratie wordt versterkt als organisaties minderheidsstandpunten vertegenwoordigen of opkomen voor toekomstige generaties die geen stem hebben die onvoldoende in het politieke debat aan de orde zijn gekomen.³⁹ Een gang naar de rechter geeft deze ‘outsiders’ dus een stem en verrijkt aldus het

34 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.6 en 5.7; EHRM (GK) 9 april 2024, zaaknr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 410-414 en 449-451.

35 HOOP, LEF EN TROTS – Hoofddlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, beschikbaar op <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofddlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbbsformatie>, p. 18.

36 Regeerprogramma van het Kabinet Schoof van 13 september 2024, beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

37 Kamerstukken II 2022/23, 36169, nr. 37.

38 J. Krommendijk, ‘Geitenpaadjes, gatenkaas en grondrechtengemarchandeer. Uitholling van de rechtsstaat door de Nederlandse staat’, *NTM|NJCM-Bull.* jrg. 48 [2023], nr. 2, 129-134, p. 134.

39 R.A. Cichowski, *The European Court and civil society. Litigation, mobilization and governance* (CUP), 258-262.

publieke debat met rationale argumenten.⁴⁰ Betere transparantie, rechtszekerheid, verantwoording en verbetert aldus de mogelijkheden voor publieke participatie.⁴¹

Overigens blijkt uit recent empirisch internationaal onderzoek dat strategisch procederen door belangengroepen op grond van het Europese recht (Unierecht en EVRM) in acht EU-lidstaten, waaronder ook Nederland, geenszins wordt gedomineerd door ‘progressieve’ juridische acties. Het Europese recht biedt, net zoals het Nederlandse recht in den breedte, juridische mogelijkheden voor een veelheid aan belangen. Ondernemersorganisaties, vakbonden en NGOs procederen in gelijke mate, nog even los van allerlei rechtszaken die door bedrijven zelf worden gestart.⁴² Deze bredere empirische context wijst er wat ons betreft op dat kritiek op het procederen van belangenorganisaties vanuit de politiek vooral in perspectief moet worden geplaatst. Het huidige positieve recht bevoordeelt net zo goed bepaalde organisaties die primair opkomen voor private en/ of commerciële belangen.⁴³ Ook deze organisaties weten hun weg te vinden naar mensenrechten, denkende aan het recht op eigendom (artikel 1 EP en artikel 17 Hv) of de sinds 2009 erkende vrijheid van ondernemerschap. Een onderzoek naar de rol van mensenrechten in de milieurechtspraak van het EU Hof van Justitie toont aan dat deze meer economische mensenrechten de boventoon voeren en dat er tot nu toe meer zaken in Luxemburg zijn gevoerd waarbij mensenrechten werden gebruikt om milieumaatregelen aan te vechten.⁴⁴

Het is volgens ons tot slot onvermijdelijk dat de invoering van strengere representativiteits-eisen, en zeker een financiële drempel, vooral een extra barrière zal vormen voor algemeenbelang-acties ten behoeve van kwetsbare, weinig draagkrachtige en/of lastig te mobiliseren groepen. Juist voor mensen uit deze groepen geldt echter dat een individuele gang naar de rechter, ter bescherming van belangen die in het democratische proces niet voldoende zijn of konden worden meegenomen, vaak niet haalbaar zal zijn.⁴⁵ Daar komt bij dat het instellen van een vordering op grond van artikel 3:305a BW al een stuk lastiger is geworden sinds de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA). Een recent rapport van PILP en Bureau Clara Wichmann laat zien dat de WAMCA, die in 2020 werd ingevoerd om commerciële belangenbehartigers (zogenaamde *claim cowboys*) buiten de deur te houden, onbedoeld ook stevige drempels opwerpt voor louter ideële (niet op schadevergoeding gerichte) algemeenbelang-

40 Cebulak e.a. wijzen er bijvoorbeeld op hoe het EU-recht van oudsher procederen door bedrijven bevoordeelt gelet op het economische karakter van de EU. P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, ‘Strategic litigation in EU law: Who does it empower?’, *German Law Journal* 25 (2024), 821.

41 R. Daniel Kelemen, ‘Eurolegalism and democracy’, *Journal of Common Market Studies* 50(1), 55-71, 65-66; R. Cichowski, ‘Mobilisation, litigation and democratic governance’, *Representation* 49(3), 321-332.

42 A. Hofmann, ‘Who does and who does not engage in strategic litigation in European law’, *German Law Journal* 25 (2024), 856-872; vgl. eerder R. Daniel Kelemen, ‘Suing for Europe. Adversarial legalism and European governance’, *Comparative Political Studies* 39(1) (2006), 101-127; L. Conant, A. Hofmann, D. Soennecken & L. Vanhala, ‘Mobilizing European law’, *Journal of European Public Policy* 2017, 25(9), 1376-1389.

43 Cebulak e.a. wijzen er bijvoorbeeld op hoe het EU-recht van oudsher procederen door bedrijven bevoordeelt gelet op het economische karakter van de EU. P. Cebulak, M. Morvillo & S. Salomon, ‘Strategic litigation in EU law: Who does it empower?’, *German Law Journal* 25 (2024), 800-821.

44 J. Krommendijk & D. Sanderink, ‘The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU’, *European Law Open* 2(3) (2023), 616-635; vgl. C. Eckes, ‘Strategic climate litigation before national courts: Can European Union law be used as a shield’, *German Law Journal* 25 (2024), 1022-1042.

45 R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers’, *NJB* 2023/970, p.1069-1070.

acties.⁴⁶ Een deel van het probleem zit – ook nu al – bij het in 2020 ingevoerde representativiteitsvereiste, dat ook van toepassing is wanneer geen schadevergoeding wordt gevorderd maar bijvoorbeeld enkel een verklaring voor recht, of een gebod om geldende wet- en regelgeving te respecteren. Dit alles maakt dat de wens om nog strengere eisen te stellen aan de representativiteit van belangenorganisaties moeilijk te rijmen lijkt met andere onderdelen van het Hoofdlijnenakkoord, die juist gericht zijn op versterking van rechtsbescherming en van de rechtspositie van de burger tegenover de overheid. Uit het akkoord spreekt bewustzijn dat ook de overheid stevige steken laat vallen ('Toeslagen' en 'Groningen' worden in dit verband met name genoemd) en de wens om in te zetten op versterking van 'checks and balances' en controle op het bestuur.⁴⁷ Een (relatief) ruime mogelijkheid voor belangenorganisaties om de civiele rechter te laten toetsen of de mensenrechten van minder geprivilegieerde groepen voldoende beschermd worden, lijkt in dat verband eerder iets om na te streven dan om in te perken.

4 Conclusie

Wij zien duidelijk meerwaarde in het procederen door belangenorganisaties bij de rechter om mensenrechten te beschermen. Tegelijkertijd zien wij een risico waar deze juridische acties voortkomen uit een gebrek aan actie of het doelbewust negeren van (internationale) regels door de politiek. Door enerzijds zelf onvoldoende de rechtmatigheid van overheidsbeleid te waarborgen, en anderzijds te blijven benadrukken dat de rechter zich vooral niet met 'de politiek' moet bemoeien, wordt de rechtspraak gepolitiseerd en de rechter in een onmogelijke positie gedrongen.⁴⁸ De verscherpte tegenstelling tussen rechter en wetgever kwam onlangs opnieuw naar voren in de door Greenpeace aangespannen stikstofzaak. De rechtbank wees op het beginsel van constitutionele hoffelijkheid, dat mede gegrond is op de veronderstelde constitutionele goede trouw van de overheid die het gezag van een rechterlijke interpretatie respecteert. Om deze reden worden aan overheden in beginsel geen dwangsommen opgelegd, omdat van hen wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken ook zonder de dreiging daarvan uitvoeren. Dat de rechtbank zich toch genoodzaakt zag om aan het bevel het wettelijk stikstofdoel voor eind 2030 te behalen een dwangsom van 10 miljoen euro te koppelen, zal hopelijk een uitzonderingsgeval blijven.⁴⁹ Eveneens hopen wij dat het fenomeen van zogenaamde *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPPs) beperkt blijft. De laatste jaren proberen bedrijven belangenorganisaties, journalisten of actievoerders met rechtszaken te intimideren en het zwijgen op te leggen.⁵⁰ Om deze rechtszaken tegen te gaan is er vorig jaar een EU-richtlijn aangenomen.⁵¹

46 P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, PILP/Bureau Clara Wichmann 2024.

47 Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, p. 17.

48 J. Krommendijk, 'Geitenpaadjes, gatenkaas en grondrechtengemarchandeer. Uitholling van de rechtsstaat door de Nederlandse staat', *NTM/NJCM-Bulletin* 48(2) (2023), 129-134.

49 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.95 en 5.96.

50 Zie echter Greenpeace International, 'Jury delivers verdict finding Greenpeace entities liable for more than US\$660 million in Energy Transfer SLAPP trial', 19 maart 2025, [greenpeace.org](https://www.greenpeace.org).

51 Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie').

Intussen blijkt uit de bijdragen in dit themanummer dat belangenorganisaties blijven zoeken naar ingangen om de wetgever en het bestuur bij de les te houden, zoniet via het civielrecht dan wel via het straf- en bestuursrecht. Zolang de door de regering beoogde versterking van de rechtsstaat geen feit is, zal de behoefte een rechtsbescherming via de weg van algemeenbelang-acties blijven bestaan.