

IK HEB EEN DROOM! TOEGANG TOT HET RECHT DOOR DE JAREN HEEN

In de jaren zestig van de vorige eeuw droomt de zwarte activist en dominee Martin Luther King van een wereld met gelijke kansen voor zwarte en witte mensen. Beiden verdienen hetzelfde, ze hebben een vergelijkbaar carrièrepad en het maakt voor succes niet uit wat de kleur van je huid is of waar je wieg staat. We hebben geen revolutie nodig om die droom waarheid te laten worden, aldus King. Ons rechtssysteem geeft alle burgers van dit land burgerrechten en het is alleen zaak om die slim in te zetten.



© World Telegram & Sun / Dick DeMarsico

Kings droom past bij het optimisme van die tijd. ‘Nooit meer oorlog’ en ‘*Justice for all!*’ zijn verbindende slogans. Er worden mensenrechtenverdragen ondertekend en er komt een Europees mensenrechtenhof dat burgers zelf kunnen benaderen. Ook komen rechtshulpbewegingen op waarvoor ‘*Justice for all!*’ de verbindende missie is en vanuit de rechtswetenschap ontstaat eveneens belangstelling voor rechtshulp als middel om arme mensen toegang te verschaffen tot het recht.

In Florence gaat een onderzoeksproject naar rechtshulpsystemen van start waaraan diverse landen meewerken. Het rapport dat van die resultaten verslag doet, komt in 1975 uit, en drie jaar later lanceren onderzoeksleider Cappelletti en medeonderzoeker Garth een theorie over de evolutie van toegang tot het recht.¹ Ze noemen dit een golven-theorie, als metafoor voor een zee met over elkaar heen rollende golven. Volgens die theorie verandert de manier om toegang tot het recht te benaderen elke tien jaar. Die ontwikkeling is in alle landen ongeveer hetzelfde, wel kan het moment waarop een bepaalde golf aanspoelt per land verschillen.

De theorie telt eind jaren zeventig drie golven, 25 jaar later actualiseert de Canadese rechtsgeleerde MacDonald deze met een vierde en een vijfde golf.² Kort samengevat staan de eerste drie golven in het teken van een groot vertrouwen in de potentie van het inzetten van recht. Of het nu is door een zaak aan de rechter voor te leggen (eerste golf), het recht gebruiken om een meer structurele verandering te bewerkstelligen (tweede golf) of (derde golf) om meer maatschappelijke gelijkheid af te dwingen. Daarna wordt de aanpak meer instrumenteel. Er komt belangstelling voor het voorkomen en buiten de rechter om afdoen van geschillen (vierde golf) en voor een holistische aanpak van kwesties waarvoor mensen bij de rechter of de rechtshulpverlener aankloppen (vijfde).

De golventheorie wordt tegenwoordig breed erkend en ook regelmatig toegepast: verschillende auteurs gebruiken deze om ontwikkelingen in eigen land te duiden of voor een bepaald rechtsgebied. Zo paste de Nederlandse onderzoeker Tzankova de theorie toe in een studie over toegang tot het recht bij massaschade en gebruikte de Australische Sage-Johnson die om ontwikkelingen te duiden van toegang tot het recht voor senioren.³ De meeste analyses gaan over *civil justice*, een term waaronder zowel civiele als bestuursrechtelijke kwesties zijn begrepen. Tot 2004. In dat jaar past de Canadese socioloog Currie de theorie toe op de ontwikkeling in de aanpak van misdrijven.⁴

1 Cappelletti e.a. 1975; Cappelletti & Garth 1978.

2 MacDonald 2005.

3 Tzankova 2007, p. 17-30; Sage-Jacobson 2015, p. 143-144.

4 Currie 2004.

1.1 De golven op hoofdlijnen

Het vertrekpunt of de *eerste golf* stelt toegang tot het recht gelijk aan toegang tot de rechter en tot een advocaat. Er is veel vertrouwen in het vermogen van het recht en van gerechtsdienaren om de samenleving rechtvaardiger te maken.

De hieropvolgende *tweede golf* komt voort uit teleurstelling over de resultaten van die aanpak. Elke zaak uitprocederen lost het probleem van die ene rechtzoekende misschien wel op, maar laat achterliggende oorzaken ongemoeid. Problemen komen daarom keer op keer terug en dat maakt de methode behalve weinig rechtvaardig ook nogal inefficiënt. MacDonald bestempelt de ontwikkeling als een institutionele heroriëntatie (*institutional redesign*), Tzankova noemt de tweede golf meer politiek gekleurd vanwege het onderliggende doel het recht in te zetten voor sociale verandering.⁵ Voor het strafrecht noemt Currie de komst van het Canadese Handvest van rechten en vrijheden een exponent van deze golf, vanwege de impuls die hiervan is uitgegaan op de kwaliteit van de strafrechtelijke rechtsbijstand. De Orden van Advocaten verhogen hun kwaliteitsstandaarden, tuchtrechters volgen hen hierin, en het wordt voor de rechtzoekende eenvoudiger een advocaat te vinden die bereid is namens hem een klacht in te dienen over de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand.⁶

De *derde golf* verbreedt de focus van toegang tot het recht. Dit past bij de emancipatiegolf uit die tijd, waarin de vrouwenbeweging substantieve gelijkheid claimt, gelijke uitkomsten in plaats van gelijke rechten. In Canada worden programma's opgezet om de toegankelijkheid van het strafproces te bevorderen voor mensen met een culturele of een taalachterstand, in ons land vraagt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aandacht voor het verschil tussen de sterken en de zwakken in het recht.⁷ De inspanningen van de vrouwen- en andere sociale bewegingen werpen vruchten af, maar minder dan gedacht of gehoopt. Hoogleraar mensenrechten en diversiteit Loenen vergelijkt de uitkomsten met een glas dat ondanks alle inspanningen halfvol is gebleven.⁸ En ook de Canadese reclasseringsprogramma's hebben niet

5 Tzankova 2007, p. 17.

6 Currie 2004. Dit Handvest dateert van 1982.

7 RMO 2004.

8 Loenen 2024; Currie 2004. De vergelijking van het halfvolle glas is ontleend aan de afscheidsrede van Loenen.

die resultaten opgeleverd die aanvankelijk werden verwacht. Veelbelovender noemt hij (Currie) de opkomst van het herstelrecht, een term die staat voor een theorie en een meer praktische werkmethode. In de theorie ligt de nadruk op het herstellen van de schade die door een misdrijf is teweeggebracht en is straffen de ‘andere benadering’ als herstel niet mogelijk is.⁹ Methodisch staat herstelrecht voor een proces waarbij de partijen die betrokken zijn geweest bij een delict samenkomen om met elkaar te bepalen hoe om te gaan met de nasleep en de toekomstige implicaties van het delict.¹⁰

Met de *vierde golf* slaat de verzakelijking toe. Er wordt geëxperimenteerd met methoden om geschillen af te doen buiten de rechtspraak om en er komt belangstelling voor een meer preventieve aanpak van rechtsproblemen. MacDonald noemt de ontwikkeling het ‘demystificeren van de wet’ (*law*), wat Tzankova vertaalt als het ‘demystificeren van de mogelijkheden van overheidsrechtspraak’.¹¹ Jurist en *legal tech*-goeroe Susskind blaast de boodschap van het Amerikaanse *preventive law* nieuw leven in, die is ontwikkeld door de Amerikaanse rechtsgeleerde en oud-advocaat Brown. Dit – praktisch onvertaalbare – begrip staat net als herstelrecht voor een theorie en voor een methode. De theorie vergelijkt de juridische met de medische beroepspraktijk en stelt dat rechtshulp gericht moet zijn op het behoud en de verbetering van de juridische gezondheid van juridisch gezonde personen. Die benadering staat haaks op de werkwijze van de traditionele advocaat, aldus Brown. Die komt pas in actie als de patiënt al ziek is.¹² Susskind populariseert die boodschap veertig jaar later met het beeld van een ravijn, een hek en een ziekenauto: een preventief opererende advocaat timmert een hek om te voorkomen dat zijn cliënt de afgrond in stort, de traditionele advocaat zit in de ziekenauto te wachten of er iemand naar beneden valt.¹³ En bij die theorie – de idee dat voorkomen beter

9 Claessen 2022, p. 15. Zie voor een evaluatie van Canadese herstelrechtprojecten ook Hughes & Mossman 2001.

10 Currie 2004, p. 11, onder verwijzing naar *UN Working Group in Restorative Justice* 1996.

11 MacDonald 2005, p. 21; Tzankova 2007, p. 25-26.

12 Brown 1956.

13 Susskind 1996, p. 24.

is dan achteraf in actie komen – horen diverse op de beroepspraktijk gerichte werkmethoden.¹⁴

De *vijfde golf* benadrukt het belang van een proactief handelende overheid en van een meer holistische aanpak van rechtsproblemen. Er komt aandacht voor het verband tussen gezondheid, maatschappelijke dienstverlening, werk, veiligheid en toegang tot *civil justice* en er ontstaan partnerschappen tussen gezondheidscentra en instanties van sociaal-maatschappelijke dienstverlening. Ook worden studies verricht naar de juridische gezondheid van mensen en van gemeenschappen.¹⁵

1.2 Recente ontwikkelingen

Zonder het meteen over een zesde of zevende golf te hebben noem ik enkele ontwikkelingen die in de analyse uit 2003 nog niet voorkomen.

De eerste is de komst van een meer *mensgerichte benadering* van toegang tot het recht. Onderzoekster Genn, die het eerste grote onderzoek uitvoert naar de ervaringen van mensen met rechtsproblemen, noemt het verrassend ‘hoe weinig we weten van het soort zaken dat bij de gerechten wordt aangebracht of van alle activiteiten om geschillen op te lossen die plaatshebben in de schaduw van de gerechten’. ‘Ook weten we maar weinig van wat het rechtssysteem oplevert en over de mate waarin de gerechten worden beschouwd als waardevol of irrelevant door degenen voor wie ze bestaan.’¹⁶

Deze denkrichting en de daarbij behorende onderzoeksmethode slaan aan: tegenwoordig worden overal ter wereld onderzoeken uitgevoerd met namen als ‘Paden naar Recht’ en – in ons land – Geschilbeslechtingdelta.¹⁷

De naam delta is, aldus de onderzoekers, ontleend aan het beeld van de vele stromen en stroompjes die mensen die met een rechtsprobleem worden geconfronteerd bevaren. Waarbij niets doen en zich erbij neerleggen ook een vaarroute is.

14 Hierover uitgebreider Van de Luijngaarden 2017; 2022.

15 MacDonald 2005, p. 23.

16 Genn 1999, p. 1.

17 Genn 1999: ‘*Paths to Justice*’; Van Velthoven & Ter Voert 2003.