

HET HOOFDLIJNENAKKOORD: EEN KILO GRONDRECHTEN, ALSTUBLIEFT?

Karin de Vries *

DOI | 10.54195/NTM.19357

Op 16 mei 2024 presenteerden PVV, VVD, NSC en BBB het resultaat van de coalitie-onderhandelingen in de vorm van het Hoofdlijnenakkoord. Wie het akkoord met een welwillende blik leest zou kunnen concluderen dat de coalitiepartners de grondrechten best een warm hart toedragen. Grondrechten worden in het akkoord in ieder geval een aantal keer expliciet genoemd. Zo streeft de coalitie naar versterking van grondrechten door de oprichting van een constitutioneel hof met de bevoegdheid om wetten in formele zin aan de klassieke grondrechten uit de Grondwet te toetsen, en belooft het dat zowel het akkoord als het daarop gebaseerde regeerprogramma en ‘initiatieven van de vier fracties’ zich zullen bewegen binnen de grenzen van ‘de grondwet, de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat’. Ook wordt ingezet op versterking van constitutionele toetsing van wetgeving vooraf, waaronder door een vaste Tweede Kamercommissie ‘grondrechten en constitutionele toetsing’. Naast deze institutionele maatregelen bevat het Hoofdlijnenakkoord verschillende voorstellen waarbij de grondrechten niet rechtstreeks genoemd worden, maar die wel bijdragen aan de verwezenlijking van (sociale) grondrechten, zoals het terugdringen van het woningtekort – met aandacht voor onder meer ouderen en dak- en thuislozen; het bevorderen van toegankelijke zorg; versterking van het basisonderwijs; verbetering van de rechten van slachtoffers; bescherming van de rechten van LHBTQI+ers en bestrijding van discriminatie, racisme, antisemitisme en moslimhaat.

Daar staat tegenover dat kritische lezers, met minder vertrouwen in de grondrechtelijke aspiraties van de coalitiepartners, in het Hoofdlijnenakkoord juist een bevestiging zullen zien dat hier de basis wordt gelegd voor een kabinet dat de grondrechten niet hoog in het vaandel heeft. Het akkoord bevat immers ook veel voorstellen die duiden op verminderde bescherming, of die haaks staan op de eerdergenoemde plannen. Het meest in het oog springend zijn hierbij de maatregelen op het gebied van asiel en migratie: het gebruik van crisis- en noodrecht om bestaande waarborgen te omzeilen; sterk versoberde opvang, waarbij bovendien gedifferentieerd wordt tussen groepen asielzoekers; het uitlezen van telefoons; terugsturen van migranten naar Duitsland en België ongeacht het verbod van *réfoulement*; inperking van gezinshereniging; afschaffing van hoger beroep en ‘zo veel mogelijk’ beperking van rechtsbijstand. In het uitvoerige hoofdstuk ‘Grip op asiel en migratie’ is er maar weinig dat herinnert aan artikel 90 van de Grondwet, op grond waarvan de regering zich actief inzet voor de bevordering van de internationale rechtsorde. Maar ook op andere terreinen worden voorstellen gedaan die eerder afbreuk doen aan de grondrechtenbescherming dan dat ze daaraan bijdragen: aanscherping van het

- Mr. dr. K.M. de Vries is universitair hoofddocent aan de Universiteit Utrecht. Zij is tevens redacteur van dit tijdschrift.

jeugdstrafrecht voor 14- tot en met 16-jarigen; meer mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap en aanscherping van de eisen voor naturalisatie; een slim (lees: selectief?) verbod op buitenlandse financiering van kerkgenootschappen en verenigingen en stichtingen, waaronder ook veel *civil society* organisaties zullen vallen, en onderzoek naar strengere eisen aan de representativiteit van belangenorganisaties die op grond van artikel 3:305a BW een collectieve actie kunnen instellen.

Het geheel maakt duidelijk dat de coalitiepartners niet in dezelfde toonsoort spelen waar het de grondrechten betreft. Het resultaat van de onderhandelingen is dan ook een weinig harmonieus geheel. Wel een grondwettelijk hof, maar geen hoger beroep en rechtsbijstand voor asielzoekers; wel daadkrachtig aanpakken van discriminatie, waaronder moslimhaat, maar ook een vergrootglas op islamitisch terrorisme en overlast door – opnieuw – asielzoekers; wel aanpakken van het woningtekort, maar versobering van de asielopvang en afschaffen van voorrangregelingen voor statushouders; wel het hoog houden van de vrijheid van onderwijs, maar verhoogd toezicht op de inhoud van datzelfde onderwijs. Constitutionele toetsing wel aan de klassieke, maar niet aan de sociale grondrechten. Grondrechten lijken aldus, in de ogen van de coalitiepartners, per kilo verkrijgbaar te zijn, waarbij een vermindering van grondrechtenbescherming op het ene beleidsterrein zich laat compenseren door een versterking elders. De boodschap uit het Hoofdlijnenakkoord is bovendien dat beperking van de grondrechten van sommige groepen (met name vreemdelingen) gerechtvaardigd is als tegelijkertijd de rechten van een andere groep ('de hardwerkende Nederlanders') beschermd worden – sterker nog, dat beperking van de grondrechten van sommigen nodig is om die van anderen te kunnen garanderen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau wees er al op dat deze aanpak per saldo niet per se bijdraagt aan een betere samenleving: tegenover de 'stevige inzet op basisbehoeften' staat volgens het Planbureau een gebrek aan aandacht voor het tegengaan van structurele ongelijkheid en het bevorderen van sociale cohesie en vertrouwen in de overheid.¹ Daar komt bij dat het Hoofdlijnenakkoord een miskenning inhoudt van het fundamentele en universele karakter van grondrechten, als waarborg tegen machtsmisbruik door de overheid (de waarborgfunctie van grondrechten). Dat fundamentele karakter betekent niet dat de inhoud van grondrechten altijd onveranderlijk zou moeten zijn. De vraag welke concrete belangen door grondrechten beschermd worden en welke maatregelen nodig zijn om die bescherming te verwezenlijken, is er een die met de tijd en in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen steeds opnieuw beantwoord moet worden. Denk aan het verbod op reproductief klonen in het EU-Grondrechtenhandvest, de recente uitspraken van het EHRM met betrekking tot klimaatbeleid of aan de discussie over uitbreiding van de Algemene wet gelijke behandeling naar eenzijdig overheidshandelen. Dergelijke veranderingen zijn echter steeds gericht op versterking van de grondrechten. Een vermindering van grondrechtenbescherming laat zich daarentegen slecht rijmen met de eerdergenoemde waarborgfunctie. Dat geldt temeer wanneer die vermindering bepaalde groepen in het bijzonder treft. De rechten van vreemdelingen gelden, zoals wel vaker is opgemerkt, als de spreekwoordelijke 'kanarie in de kolenmijn'. Een kabinet dat zich willens en wetens inzet om de grondrechten van, vooral kwetsbare, vreemdelingen in te perken, kan niet geloofwaardig volhouden dat het

1 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Reflectie op het hoofdlijnenakkoord*, SCP 2024, beschikbaar op <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/05/21/reflectie-op-het-hoofdlijnenakkoord>.

diezelfde grondrechten hoog in het vaandel heeft waar het andere groepen betreft. Grondrechten zijn er, naar hun aard, voor iedereen.

Het Hoofdlijnenakkoord biedt, al met al, genoeg reden tot zorg. Gelukkig is er, zowel binnen de wetenschap en de rechtspraak en bij maatschappelijke organisaties, als bij overheidsinstanties in binnen- en buitenland, juist ook een grote inzet zichtbaar om de grondrechten te beschermen en te versterken. Op 10 juni 2024 publiceerde de Staatscommissie rechtsstaat haar adviezen voor herstel van de rechtsstaat, waarmee bescherming van de burger tegen de overheid opnieuw het leidende doel van die rechtsstaat moet worden. Kort daarvoor verscheen het jaarlijkse *Fundamental Rights Report* van het EU-Grondrechtenagentschap, waarin aanbevelingen worden gedaan aan beleidsmakers en maatschappelijke organisaties om betere bescherming van grondrechten te verzekeren. Binnenkort zal dit worden aangevuld met het jaarlijkse *Rule of Law Report* van de Europese Commissie. Op 19 juni, kort voordat dit nummer naar de drukker ging, hield redactielid Jasper Krommendijk in Nijmegen zijn oratie als hoogleraar Rechten van de Mens, waarin hij oproep om niet bij de pakken neer te zitten en vooral te blijven onderzoeken hoe effectieve grondrechtenbescherming kan worden gerealiseerd. Twee dagen later volgde opnieuw een oratie, dit keer aan de Vrije Universiteit, waar Guno Jones zijn benoeming aanvaardde op de Anton de Komleerstoel 'Geschiedenis van kolonialisme en slavernij en hun hedendaagse sociale, culturele en juridische doorwerking'. Jones wierp licht op de erfenis van De Koms strijd tegen zowel kolonialisme als fascisme en antisemitisme, waarbij hij opmerkte dat voor De Kom 'het onrecht van de één niet leidde tot een blinde vlek voor het onrecht van de ander'.

Ten slotte zullen ook de publicaties in dit tijdschrift hopelijk een bijdrage kunnen leveren aan het steeds opnieuw doordenken en daarmee versterken van de grondrechten. Wetenschappers, praktijkjuristen en anderen die zich met grondrechten bezighouden zijn dan ook van harte uitgenodigd om dit blad ook de komende tijd te blijven vullen met wetenschappelijke analyses, inzichtelijke beschouwingen en prikkelende *dissenting opinions*. Intussen wens ik u, namens de redactie, met dit nummer alvast veel leesplezier!