

## Grondrechtenbescherming in het federale Koninkrijk

Leonard F.M. Besselink<sup>1</sup>

In deze notitie gaan wij na welke mate van verscheidenheid in een federaal stelsel kan bestaan ten aanzien van de bescherming van grondrechten.<sup>2</sup> Wij doen dit naar aanleiding van de zaak Ana Luisa Matos en anderen tegen de Nederlandse Antillen. In deze zaak staat wezenlijk voorop de vraag welke verscheidenheid in behandeling van verschillende bevolkingsgroepen gerechtvaardigd is, in het bijzonder de vraag of aan sommige groepen Nederlanders generiek de toelating tot de overzeese landen mag worden ontzegd - dit met name in het licht van artikel 12 van het IVBPR in samenhang met artikel 50 van dit Verdrag.

Wij gaan in deze notitie niet in op processuele aspecten van de zaak zoals deze thans ligt bij de Hoge Raad. Evenmin behandelen wij alle naar voren gebrachte juridische argumenten en hun merites.

### De kwestie van grondrechtenbescherming in federale staten

Het wezen van grondrechten - zowel grondwettelijke als verdragsrechtelijke - ligt besloten in hun beperking van de uitoefening van overheidsmacht. Anders dan het geval is bij veel andere constitutionele normen gaat het dus niet om normen die een overheidshandelen mogelijk maken en legitimeren, maar om het grenzen stellen of onmogelijk maken van sommig overheidshandelen.

Federale staten zijn samengestelde politieke entiteiten die bestaan uit een federaal niveau en een niveau van de deelstaten (landen, staten, kantons of wat hun benaming ook moge wezen), waarbij elk een autonome sfeer kent. De autonomie van de deelstaten is een waarborg voor publiekrechtelijke (en politieke en maatschappelijke) diversiteit die in unitaire politieke stelsels zich in mindere mate pleegt voor te doen. Grondrechten stellen - althans potentieel - een grens aan deze diversiteit, zo goed als zij een grens kunnen stellen aan de mate van eenheid die betracht moet worden in een politieke samenleving. Anders gezegd, diversiteit is slechts mogelijk in de mate dat zij geen inbreuk vormen op gewaarborgde grondrechten (bijvoorbeeld het verbod van discriminatie), en eenheid is slechts mogelijk naar de mate dat deze geen inbreuk vormt op de diversiteit die door grondrechten wordt gewaarborgd (bijvoorbeeld vrijheid van godsdienst, vereniging en vergadering, uitingsvrijheid, taalkundige en culturele identiteit).

Dat grondrechten de eenheid en diversiteit binnen een federaal stelsel begrenzen, is echter slechts voorwaardelijk het geval - vandaar dat wij zojuist stelden dat dit slechts "potentieel" daarvan sprake is. Van een begrenzing kan immers slechts sprake zijn

---

<sup>1</sup>Dr. Leonard F.M. Besselink is als senior docent/ onderzoeker Staatsrecht verbonden aan het Instituut voor Staats- en bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.

<sup>2</sup>Deze notitie bouwt voort op een aantal elementen uit een paper gepresenteerd op de XIVth International Conference of Ethiopian Studies, Law and Politics Panel, op 10 november 2000 te Addis Ababa., getiteld *The protection of Human Rights in Federal Systems - the Case of Ethiopia*, 28 pp.

indien de betreffende grondrechten inderdaad van toepassing zijn op het handelen van de deelstaat; pas als een op federaal niveau bestaande grondrechtencatalogus tevens van toepassing is op het handelen van de deelstaten, kunnen de daarin vervatte grondrechten een grens stellen aan de diversiteit die een deelstaat nastreeft. Deze stand van zaken leidt ons tot de volgende vraag die van belang is in het kader van de zaak Matos e.a..

1. Is er sprake binnen het Koninkrijk sprake van een “federaal grondrechtenbestand” dat vergelijkbaar is met de grondrechtencatalogus van een federale grondwet?

Indien het antwoord op de vorige vraag positief is, rijzen de volgende vragen:

2. Is dit “federale grondrechtenbestand” van toepassing op het handelen van de landen van het Koninkrijk (de deelstaten van het federatief verband), in het bijzonder de overzeese landen?

3. Behoort tot de federale grondrechten met een unificerende werking ook het door partijen ingeroepen grondrecht van art. 12 IVBPR?

### **De koninkrijksgrondrechten**

Het constitutionele basisdocument van het federatieve koninkrijksverband is het Statuut voor het Koninkrijk. Het Statuut bevat zelf geen nadere articulatie van specifieke klassieke grondrechten die aan burgers toekomen, behalve het kiesrecht, dat geregeld wordt in artikel 46 van het Statuut. Op grond van artikel 5, eerste lid, van het Statuut, zijn echter de in de Grondwet te vinden grondrechten tevens Koninkrijksgrondrechten.<sup>3</sup> Het bepaalt immers: “... de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.”

Behalve de grondwettelijke grondrechten zijn ook de verdragsrechtelijke grondrechten van belang op grond van in de Grondwet vervatte normen. Omdat het grondwettelijk stelsel uitgaat van een monistische verhouding tot internationale rechtsbronnen, en de artikelen 93 en 94 van de Grondwet de rechtstreekse werking en voorrang van een ieder verbindende verdragsbepalingen voorschrijven, zijn in elk geval ook de in een-ieder-verbindende bepalingen van mensenrechtenverdragen vervatte grondrechten, tevens Koninkrijksgrondrechten. Tot die een ieder verbindende bepalingen behoren volgens de rechtspraak van de Hoge Raad onder meer artikelen 26 en 12 van het IVBPR. Vermoedelijk behoort ook artikel 2 van het IVBPR, dat onder meer het maken van ongeoorloofd onderscheid in de bescherming van de rechten van het IVBPR verbiedt, deel uit van de een-ieder-verbindende bepalingen van verdragen, maar dit is niet helemaal zeker omdat deze bepalingen zich uitdrukkelijk richten tot Staten.<sup>4</sup> De

---

<sup>3</sup>Artikel 5: 1. Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.

<sup>4</sup>Jurisprudentie waarin de rechter artikel 2 lijkt toe te passen zijn onder meer Raad van State, Afdeling Rechtspraak, 5 januari 1987, niet gepubliceerd; Centrale Raad van Beroep, 5 januari 1988, AB 1988/252; Centrale Raad van Beroep, 7 december 1988, AB 1989/10;

bepalingen van mensenrechtenverdragen die naar haar inhoud niet een ieder verbinden, maar zich richten tot overheden, maken op grond van de regel van het monisme wel deel uit van de nationale rechtsorde. Hoewel deze in eerste instantie niet voor de rechter afdwingbaar zijn,<sup>5</sup> zijn de andere overheidsambten gehouden ook deze bepalingen toe te passen voor zover dat binnen de grenzen van hun wettelijke bevoegdheden mogelijk is. Dit betekent dat op grond van ongeschreven constitutioneel recht tevens de niet-een-ieder-verbindende bepalingen van verdragen die betrekking hebben op grondrechten van betekenis zijn in het Koninkrijk.

Wij concluderen dat er op koninkrijksniveau een grondrechtenbestand is, dat bestaat uit de grondrechtenbepalingen van de Grondwet en die van de mensenrechtenverdragen. Wat betreft de mensenrechtenverdragen zijn de een-ieder-verbindende bepalingen door de rechter toepasbaar met voorrang op strijdige wettelijke voorschriften; maar ook de niet-een-ieder-verbindende bepalingen behoren tot de rechtsorde van het koninkrijk.

### **De grondrechten van de afzonderlijke landen**

Alvorens wij de vraag behandelen of de zojuist geïdentificeerde koninkrijksgrondrechten tevens van toepassing zijn op het (wetgevend en bestuurlijk) handelen van de afzonderlijke landen, stellen wij eerst vast dat behalve de koninkrijksgrondrechten er ook bijzondere grondrechtennormen bestaan in de afzonderlijke landen van het Koninkrijk. Voor Nederland gaat het hierbij om dezelfde grondrechten als de koninkrijksgrondrechten. Daarbij verdient het opmerking dat ook door formele wetten die slechts voor Nederland gelden deze grondrechtennormen praktische werking verkrijgen. Hiervan is sprake bijvoorbeeld bij de wettelijke regelingen bedoeld in artikel 10 lid 2 van de Grondwet, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens.

Voor de overzees landen gaat het om de grondrechtencatalogi die in de staatsregelingen van de achtereenvolgens de Nederlandse Antillen en Aruba worden vermeld. Kort samengevat zijn de grondrechten in de Nederlands Antilliaanse staatsregeling grotendeels geënt op de Nederlandse Grondwet van voor 1983, terwijl de Arubaanse staatsregeling duidelijker geënt is op de huidige Nederlandse Grondwet, met daarbij een aantal bewust gekozen aanvullingen, aanpassingen en veranderingen.<sup>6</sup>

### **Waarop zijn de koninkrijksgrondrechten van toepassing?**

Gegeven het bestaan van zowel een koninkrijksbestand aan grondrechten en een daarvan onderscheiden (en voor de overzeese landen: niet identiek) afzonderlijk landsbestand aan grondrechten, rijst de vraag waarop deze verschillende grondrechtenbestanden van toepassing zijn. Met name rijst de vraag of en in welke zin de koninkrijksgrondrechten van toepassing zijn op het handelen en nalaten van de besturen van de landen in hun autonome aangelegenheden.

---

Hoge Raad, 19 oktober 1990, NJ 1992/129; Centrale Raad van Beroep, 24 januari 1991, AB 1991/338; Centrale Raad van Beroep, 8 augustus 1991, AB 1991/657.

<sup>5</sup>Zij kunnen wel in rechte een rol spelen. Zo kan een overheidsorgaan dat een niet-een-ieder-verbindend internationaal voorschrift toepast bij haar besluitvorming, een besluit in rechte tegenover een burger staande houden op grond van de gehoudenheid aan het betreffende internationale voorschrift; zie voor een voorbeeld Rb R'dam 27 juni 1999, APV 98/2091-S1, *Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast*, JB 2000, 240.

<sup>6</sup>Zie voor een kort overzicht Van der Pot/ Donner/ Prakke c.s. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, editie 2001, pp. 843-844 en 850.

Wellicht zou kunnen worden gedacht dat dit een overbodige vraag is. Maar dit zou onjuist zijn. In federale stelsels rijst deze vraag bijna altijd. Dit geldt voor bijvoorbeeld de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek en zij is inmiddels ook gerezen voor de Europese Unie (waarbij wij hier in het midden laten of deze laatste als federaal stelsel kan worden betiteld). Daarbij is in elk Amerikaans constitutioneelrechtelijk handboek de geschiedenis na te lezen van de beantwoording van deze vraag door het US Supreme Court. In elk geval blijkt uit die geschiedenis dat het allerm minst vanzelfsprekend is dat federale grondrechten automatisch ook van toepassing zijn op het handelen en nalaten van deelstaten.

Deze geschiedenis komt er zeer in het kort op neer dat aanvankelijk het Supreme Court zich op het standpunt stelde dat de grondrechten vervat in de eerste tien Amendments niet van toepassing waren op het handelen van de staten, maar alleen op dat van de federatie (*Barron v. Baltimore*); terwijl deze zelfde opvatting nog gold bij de uitleg die in de befaamde *Slaughterhouse cases* werd gegeven aan het XIVth Amendment. De bescherming van het 14<sup>e</sup> amendement werd toen nog gezien als een aanvullende bescherming op die van de staten. Intussen is de uitleg van het veertiende amendement door het Supreme Court herzien, in die zin dat daarin - en in het bijzonder in de "due process" clause - de eerste tien amendementen worden ingelezen, waardoor dit amendement federale bescherming biedt aan de schending van burgerrechten door de staten. Zelfs nu is er nog wel meningsverschil over de vraag wat precies de rechten zijn die in het 14<sup>e</sup> amendement worden ingelezen: de eerdere amendementen als zodanig of fundamentele rechten als "standards of natural law".

Wat is de situatie in het Koninkrijk op dit punt?

Ten eerste valt op dat artikel 5 lid 1 van het Statuut, langs welke hoofdweg de grondwettelijke en verdragsrechtelijke grondrechten tot federale maatstaf worden, uitdrukkelijk beperkt is tot "de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht *in aangelegenheden van het Koninkrijk*" en dus niet in aangelegenheden die eigen aangelegenheden zijn van de landen.

Artikel 43, handelend over de staatsinrichting van de landen, biedt echter een duidelijker antwoord.

Artikel 43

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

Deze bepaling heeft een dubbele strekking. Enerzijds wordt een opdracht gegeven aan de landen tot "verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten"; anderzijds verklaart deze bepaling het "waarborgen van deze rechten [en] vrijheden" tot koninkrijksaangelegenheid.

Wat betreft deze koninkrijksaangelegenheid is het bijzonder gesteld. Het betreft namelijk een koninkrijksaangelegenheid die op normatief niveau wordt vastgelegd zowel in de Staatsregelingen van de overzeese landen en in de Grondwet. Voor wat betreft de regeling van de grondrechten in de Grondwet bepaalt artikel 45 dat deze geacht worden de overzeese landen te "raken" in de zin van artikel 10 van het Statuut.<sup>7</sup> Dit impliceert

---

<sup>7</sup>Artikel 45: Wijzigingen in de Grondwet betreffende:

a. de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden; [...]

dat wijziging van de Grondwet voor wat betreft de grondrechten slechts bij rijkswet kan geschieden (uiteraard met inachtneming van de twee lezingen die de Grondwet voorschrijft in artikel 137). De grondrechten van de Staatsregelingen worden echter bij landsverordening vastgesteld, zij het dat hiervoor - behalve een verzwaarde meerderheid - tevens de instemming van de koninkrijksregering vereist is (artikel 44 Statuut).<sup>8</sup>

Wij mogen uit deze twee verschillende regimes niet afleiden dat het bij de grondwettelijke en landrechtelijke grondrechten om twee gescheiden stelsels gaat. Uit het tweede lid van artikel 43 blijkt namelijk dat de zorg voor de grondrechten van elk der landen een koninkrijksaangelegenheid is. Weliswaar blijkt uit artikel 44 (en de bestaande Staatsregelingen) dat er aparte grondrechtenbepalingen mogen voorkomen die alleen voor een der landen gelden, maar dit kan geen afbreuk doen aan de koninkrijksbepalingen over grondrechten. Het bestaan van aparte grondrechten voor een bepaald land is slechts mogelijk indien de landsrechtelijke grondrechtenbepalingen aanvullend zijn op de koninkrijksgrondrechten. Onder de minimumnorm die op koninkrijksniveau is vastgesteld, kan een landsrechtelijke grondrechtennorm niet uitkomen; landelijke grondrechten derogeren niet aan koninkrijksgrondrechten. Dit kan ook de enige zin zijn van de eis dat instemming van de koninkrijksregering noodzakelijk is bij het vaststellen van een grondrechtenbepaling in de Staatsregeling van een land. Het blijkt tevens uit de Officiële toelichting op artikel 44 van het Statuut en uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling.<sup>9</sup>

Wij moeten dus concluderen dat in het Koninkrijk de “federale” grondrechten van toepassing zijn op de landen, ook wanneer zij autonoom zouden handelen in de eigen aangelegenheden. A fortiori geldt dat zij van toepassing zijn op het handelen van landen ten aanzien van koninkrijksaangelegenheden.

### **Het recht van artikel 12 IVBPR als koninkrijksgrondrecht**

Hierboven hebben wij gezien dat de mensenrechtenverdragen behoren tot de koninkrijksgrondrechten. Deze dienen op grond van wat we zojuist vaststelden te worden geëerbiedigd door de landen van het Koninkrijk. Dit geldt evenzeer voor artikel 12 van het International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, IVBPR).

Dit heeft de Hoge Raad vastgesteld in het arrest van 12 november 1993, AB 1994/404, *Aruba tegen Deira and Wickland Oil Aruba NV*. Dit arrest heeft betrekking op de

---

worden - onverminderd het bepaalde in artikel 5 - geacht in de zin van artikel 10 de Nederlandse Antillen en Aruba te raken.

<sup>8</sup>Artikel 44: 1. Een landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling voor wat betreft:

a. de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden; [...]

wordt overgelegd aan de regering van het Koninkrijk. Zij treedt niet in werking dan nadat de regering van het Koninkrijk haar instemming hiermede heeft betuigd.

[...]

3. Een ontwerp-landsverordening betreffende de voorgaande bepalingen wordt niet aan het vertegenwoordigende lichaam aangeboden, noch bij een initiatief-ontwerp door dit lichaam in onderzoek genomen dan nadat het gevoelen der regering van het Koninkrijk is ingewonnen.

<sup>9</sup>Zie W.H. Van Helsdingen, *Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, Den Haag 1957, pp. 487-496.

Antilliaanse en Arubaanse Landsverordeningen over Toelating en Uitzetting (LTU), waarvan het (iets te kort gezegd) de bedoeling is het recht op vrije vestiging alleen toe te laten komen aan de eigen respectievelijk Antilliaanse en Arubaanse landskinderen. Dit nu wordt door dit arrest voor wat betreft “beroepspersonen” (in casu hetzelfde als “werknemers”) gefrustreerd. De zaak waarin uitspraak wordt gedaan, betreft wat men in Europese termen zou noemen, het vrij verkeer van Antilliaanse en Arubaanse werknemers tussen deze twee overzeese landen. De Hoge Raad houdt het vonnis van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba in stand, waarin het Hof tot uitgangspunt heeft genomen dat voor de verzelfstandiging van Aruba de op de Nederlandse Antillen en Aruba geboren Nederlanders het recht van vrije toelating en vestiging op alle eilanden hadden. Dit recht was niet in enig algemeen verbindend voorschrift vastgelegd, maar berustte op een beginsel van Antilliaans staatsrecht. De Hoge Raad stelt:

“Het Hof acht dit recht van fundamentele betekenis, hetgeen gelet op de aard van het recht en in het licht van het bepaalde in artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 lid 1 IVBP juist is.”<sup>10</sup>

Hieruit valt niet anders af te leiden dan dat artikel 12 IVBPR van toepassing is op de overzeese landen, ook waar het hun autonome regelgeving betreft terzake van op economische gronden gebaseerde beperkingen van het recht van vestiging in de afzonderlijke overzeese landen.

Volkenrechtelijk zou het nog mogelijk zijn de werking van bepaalde grondrechten te beperken tot bepaalde landen van het koninkrijk door terzake voorbehouden te maken, hetgeen uiteraard slechts mogelijk is voor zover dit naar algemeen volkenrecht of bijzonder verdragsrecht toelaatbaar is.

Met het oog hierop maken wij voor wat betreft de reikwijdte en inhoud van artikel 12 IVBPR de volgende opmerkingen.

Het leidt geen twijfel dat deze bepaling geldt voor het integrale territorium van federale staten, zoals ook het Koninkrijk kan worden gekarakteriseerd. Dit is expliciet gesteld in het General Comment no. 27 van het Human Rights Committee over artikel 12 IVBPR.<sup>11</sup> De bepaling staat tevens in de weg aan het verbieden van toegang tot of verblijf in bepaalde vastgestelde gebieden.<sup>12</sup>

Hiermee - en met de bewoordingen van artikel 12 lid 1 - is niet verenigbaar dat men het “territory of the State” voor de werking van deze bepaling opknipt in meerdere

---

<sup>10</sup>HR 12 november 1993, AB 1994, 404, m.n. FHvdB.

<sup>11</sup>Human Rights Committee, GENERAL COMMENT No. 27 (67)\* Freedom of movement, \* Adopted at the 1783rd meeting (sixty-seventh session), held on 18 October 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9: “5. The right to move freely relates to the whole territory of a State, including all parts of federal States. According to article 12, paragraph 1, persons are entitled to move from one place to another and to establish themselves in a place of their choice.”

<sup>12</sup>Ibidem: “7. Subject to the provisions of article 12, paragraph 3, the right to reside in a place of one's choice within the territory includes protection against all forms of forced internal displacement. It also precludes preventing the entry or stay of persons in a defined part of the territory.”

gebiedsdelen. Een dergelijke her-definitie van het begrip “territorium van de staat” is in strijd met het voorwerp, doel en de essentie van de bepaling. Ook artikel 50 – dat bepaalt dat het IVBPR zonder beperkingen en uitzonderingen geldt voor alle delen van een federatie – staat in de weg aan een dergelijk opknippen van het gebied langs grenzen van landen die tezamen een federatief verband vormen.<sup>13</sup>

In dit licht is het voorbehoud dat het Koninkrijk heeft gemaakt bij artikel 12, stellend dat het Nederland en de Nederlandse Antillen beschouwt als aparte gebieden voor het doel van deze bepaling, te verstaan ofwel als een voorbehoud dat de hele bepaling buiten werking stelt, ofwel als onverenigbaar met de bepaling zelf. Nu Nederlandse rechters een relatief omvangrijke toepassing maken van artikel 12, in het bijzonder hetgeen de Hoge Raad heeft gesteld in het hierboven genoemde arrest over de betekenis van artikel 12 voor de Arubaanse regelgeving over het vestigingsrecht van Nederlands-Antillianen, houden wij het ervoor dat dit laatste het geval is.

Ten overvloede voegen wij hieraan toe, dat de bezwaren die Nederland heeft gemaakt tegen het voorbehoud van Australië – geformuleerd als voorwaardelijke acceptatie van het voorbehoud van Australië – dat het zijn verdragsverplichtingen in overeenstemming met zijn federale aard nakomt, moeilijk te verenigen zijn met het voorbehoud dat Nederland zelf heeft gemaakt bij artikel 12 ten aanzien van de gebieden van de overzeese landen.<sup>14</sup>

Artikel 12 kent in het derde lid een beperkingsclausule. Deze zijn slechts bij wijze van uitzondering (het genoemde General Comment van het Human Rights Committee spreekt “exceptional circumstances”<sup>15</sup>) toegestaan voor wat betreft gevallen die zijn voorzien bij wet en die noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, openbare orde, gezondheid en zeden en de rechten en vrijheden van anderen. Financiële en economische omstandigheden van bepaalde gebiedsdelen vallen buiten deze doelcriteria. Weliswaar heeft het Human Rights Committee wel toelaatbaar geacht een beperking op de vestiging in gebieden van inheemse volkeren, dit in verband met de bescherming van hun rechten onder artikel 27 van het IVBPR,<sup>16</sup> maar daarvan is in het geval van de overzeese landen geen sprake.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup>Article 50: The provisions of the present Covenant shall extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions.

<sup>14</sup>“I. Reservation by Australia regarding articles 2 and 50: The reservation that article 2, paragraphs 2 and 3, and article 50 shall be given effect consistently with and subject to the provisions in article 2, paragraph 2, is acceptable to the Kingdom on the understanding that it will in no way impair Australia's basic obligation under international law, as laid down in article 2, paragraph 1, to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>15</sup>General Comment: “11. Article 12, paragraph 3, provides for exceptional circumstances in which rights under paragraphs 1 and 2 may be restricted. This provision authorizes the State to restrict these rights only to protect national security, public order (ordre public), public health or morals and the rights and freedoms of others. To be permissible, restrictions must be provided by law, must be necessary in a democratic society for the protection of these purposes and must be consistent with all other rights recognized in the Covenant”.

<sup>16</sup>Human Rights Committee, CCPR General comment 23 (Fiftieth session, 1994): “7. With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That

## **Conclusie**

Wij concluderen dat tot de Koninkrijksgrondrechten die door de landen in acht dienen te worden genomen, behoort het bepaalde in artikel 12 IVBPR. Deze bepaling dient zonder onderscheid te worden toegepast binnen het koninkrijk en door de landen te worden geëerbiedigd ten aanzien van al degenen die zich legaal op het gebied van het Koninkrijk bevinden.

---

right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”

<sup>17</sup>General Comment No. 23, para. 7, in HRI/GEN/1/Rev.3, 15 August 1997, p. 41.