



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? : Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming

Loof, J.P.

Citation

Loof, J. P. (2005, November 10). *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? : Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4467>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4467>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 Inleiding: staatsveiligheid, staatsnoodrecht en bescherming van mensenrechten

1.1 PROBLEMSCHETS EN ONDERZOEKSVRAGEN

1.1.1 Spanning tussen mensenrechten en staatsveiligheid

De grond- of mensenrechten vertegenwoordigen menselijke waarden en juridische beginselen die in het algemeen als ‘fundamenteel’ worden beschouwd.¹ De preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) omschrijft de mensenrechten als ‘onvervreemdbaar’ en ‘inherent aan de menselijke waardigheid’. Bescherming van de mensenrechten door de suprematie van het recht, de *rule of law*, wordt daarin aangeduid als een waarborg tegen tirannie en onderdrukking en als ‘grondslag voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld’.² Bovendien worden de rechten van de mens menigmaal aangemerkt als ‘onontbeerlijk voor de ontplooiing van het individu’.³

Ondanks het feit dat de mensenrechten onvervreemdbaar en onontbeerlijk worden genoemd zijn de meeste mensenrechten echter geen absolute rechten. Mensenrechten functioneren in een maatschappelijk bestel waarin ook andere, soms nog zwaarwegender, waarden en belangen een rol spelen. Hoe fundamenteel mensenrechten ook zijn, ze kunnen niet altijd onbeperkt en met voorrang gelden. In de juridische formulering van de meeste mensenrechten zijn daarom clausules opgenomen die het rechtens geoorloofd maken dat het

1 De begrippen ‘grondrechten’ en ‘mensenrechten’ gebruik in deze studie als synoniem, in de zin van fundamentele rechten en vrijheden van individuen. Ik reserveer het begrip grondrechten derhalve niet exclusief voor binnen het nationale recht beschermde fundamentele rechten en beoog met het begrip mensenrechten evenmin louter de in het internationale recht gegarandeerde fundamentele rechten aan te duiden, hoewel dit onderscheid in de literatuur soms wel gehanteerd wordt.

2 Aangenomen en afgekondigd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, resolution 217 A (III). Engelse tekst gepubliceerd in *Trb.* 1969, nr. 99, p. 105 e.v.; Nederlandse tekst p. 111 e.v. In de preambules van de internationale mensenrechtenverdragen (o.m. het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten) komen vergelijkbare formuleringen voor.

3 Aldus de Nederlandse regering in de Nota ‘De rechten van de mens in het buitenlands beleid’, *Kamerstukken II* 1978-1979, 15 571, nrs. 1-2, p. 9. Zie ook het NJV-advies van E.A. Alkema, ‘De reikwijdte van fundamentele rechten – de nationale en internationale dimensies’, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 1995-I, p. 8.

desbetreffende recht wordt beperkt met het oog op bepaalde belangen. Deze clausules scheppen enerzijds de mogelijkheid dat onder bepaalde voorwaarden beperkingen worden gesteld aan (de uitoefening van) de desbetreffende rechten en vrijheden. Anderzijds beogen zij de mogelijkheden tot beperking zodanig te begrenzen, dat fundamentele rechten van individuen niet beperkt kunnen worden tenzij dat strikt noodzakelijk is.

Eén van de belangen die in deze beperkingsclausules genoemd worden, is de 'nationale veiligheid'. De bescherming van de nationale veiligheid kan derhalve een reden zijn om beperkingen te stellen aan de uitoefening van bepaalde rechten of een (gelimiteerde) inbreuk te maken op bepaalde fundamentele rechten. In buitengewone omstandigheden die een ernstige bedreiging voor de staatsveiligheid opleveren – omstandigheden die wel worden aangemerkt als een situatie van 'staatsnood' – is de beperkingsmogelijkheid ten aanzien van individuele rechten en vrijheden echter veel ruimer. Bijna alle nationale rechtssystemen voorzien in een mogelijkheid voor de overheid om in buitengewone omstandigheden een noodtoestand of een andere uitzonderingstoestand uit te roepen en maatregelen te treffen die afwijken van het 'normale' rechtstelsel. De regels die hierop betrekking hebben, worden doorgaans aangeduid met de term 'staatsnoodrecht'. Een groot aantal staten kent, als onderdeel van dit staatsnoodrecht, constitutionele bepalingen die het in tijden van oorlog of andere noodsituaties die de staatsveiligheid ernstig bedreigen mogelijk maken dat bepaalde rechten en vrijheden van individuen niet alleen worden beperkt, maar dat de bescherming van deze rechten zelfs min of meer geheel wordt opgeschort.⁴ De mogelijkheden tot beperking of opschorting van de bescherming van mensenrechten met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of de staatsveiligheid vormen het onderwerp van deze studie.

De statenpraktijk geeft te zien dat juist in geval van staatsoptreden ter bescherming van de nationale veiligheid en in noodsituaties zoals hierboven omschreven de fundamentele rechten en vrijheden van individuen het meest onder druk komen te staan. In de afgelopen decennia is gebleken dat de ernstigste schendingen van mensenrechten dikwijls plaatsvinden in de context van een door de burgerlijke of militaire machthebbers uitgeroepen noodtoestand,⁵ waarbij de aan die noodtoestand ten grondslag liggende crisis-

4 Daes 1980, p. 191. Friedrich 1968, p. 558. Als voorbeeld zijn te noemen art. 48 van de Griekse Grondwet (1975), art. 121 van de Colombiaanse Grondwet (1970), art. 41 van de Nigeriaanse Grondwet (1979), art. 19 van de Portugese Grondwet (1976), art. 116 van de Spaanse Grondwet (1978), art. 17a van de Duitse Grondwet (ingevoegd in 1956), art. 103 van de Nederlandse Grondwet (1983). Een uitzondering is bijvoorbeeld België: de Belgische Grondwet mag ingevolge art. 130 noch geheel noch gedeeltelijk opgeschort worden. Zie ook Barboza 1984, p. 27.

5 Het gaat dan om zeer ernstige schendingen als foltering, detentie zonder enige vorm van proces, langdurige *incommunicado* gevangenhouding, verbanning en beperkingen in die rechten die politieke participatie en oppositie mogelijk maken.

situatie niet alleen kan bestaan uit een oorlog (strijd tegen een 'externe' vijandige mogendheid), maar ook uit een conflict tussen de regering en een of meer gewapende groeperingen binnen een staat.⁶ Voorbeelden van noodmaatregelen zijn: het voor onbepaalde tijd uitstellen van verkiezingen, het ontbinden van de volksvertegenwoordiging, het verbieden van (oppositionele) politieke partijen en vakbonden, het uitoefenen van censuur, het uitvaardigen van uitgaans- en samscholingsverboden,⁷ het beperken van de rechten van vreemdelingen of minderheden,⁸ het beperken van de rechterlijke toetsing-bevoegdheden en het toepassen van administratieve detentie (dat wil zeggen het vasthouden van personen zonder officiële aanklacht of zonder dat de zaak aan een rechter kan worden voorgelegd).⁹

6 Waarbij dergelijke groeperingen soms ook opereren vanaf het grondgebied van een andere, naburige, staat, soms met (heimelijke) steun van die andere staat.

7 Bekend zijn bijvoorbeeld begrippen als 'avondklok' en 'spertijd'.

8 Denk aan de internering van vele tienduizenden personen van Japanse afkomst in de Verenigde Staten tijdens de Tweede Wereldoorlog. Hierop wordt ingegaan in § 8.5.1 *infra*.

9 Zie ook Nowak 1993, p. 73 en Fitzpatrick 1994(a), p. 38-49. Dat het uitroepen van een uitzonderingstoestand met opschorting van bepaalde mensenrechten een veel voorkomend verschijnsel is moge blijken uit de rapporten en publicaties van diverse NGO's. Ik noem hier slechts: International Commission of Jurists (ICJ), *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*, Geneva 1983; Amnesty International, *Torture and violations of the right to life under states of emergency*, London 1988 (AI Index: POL 30/02/88); Amnesty International, *Jordan: Human rights protection after the state of emergency*, London 1990; Human Rights Watch, 'Welcome to hell'. *Arbitrary detention, torture and extortion in Chechnya*, New York 2000; Human Rights Watch, *Indonesia: The war in Aceh*, New York 2001; Human Rights Watch, *Democratic Republic of Congo: The war within the war*, New York 2002. Verder valt ook te wijzen op informatie in de rubriek 'Human Rights in the World' in de edities van *ICJ-Review*.

In 1995 merkt de speciale rapporteur inzake noodtoestanden en mensenrechten van de VN, de Argentijn L. Despouy, in zijn jaarlijkse rapport op dat sinds 1985 in ruim 90 staten een uitzonderingstoestand heeft gegolden; ofwel als gevolg van een officiële afkondiging, ofwel als een *de facto* bestaand regime. Hij stelt: 'The fact that during the same period many of them extended emergency measures or reintroduced them after having lifted them means that in only one decade a state of emergency was proclaimed, extended or maintained in one form or another in at least 200 States and territories, whereas it was lifted in only 60 cases. (...) If the list of countries that have proclaimed, extended or lifted a state of emergency during the past ten years (...) were transposed onto a world map it would be disturbing to note that it would cover almost three quarters of the Earth's surface, and that no region would be left out. It would also be observed that in countries so geographically distant, and with such dissimilar legal systems, as the United States and China, or which are as far apart as the Russian Federation and China, and in regions of intense conflict such as the Middle East, the former Yugoslavia and some African countries, Governments have without exception opted to apply either *de facto* or *de jure* emergency measures in response to the crises facing them.' (VN Doc. E/CN.4.Sub.2/1995/20 (26 juni 1995), § 10-11). Het tweede jaarrapport van Despouy bevatte reeds een studie naar de impact van noodtoestanden op de bescherming van het recht op leven en het verbod van foltering (VN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/18/Rev.1, § 38-59). In dat jaarrapport wees hij ook op de negatieve effecten die het uitroepen van een noodtoestand veelal heeft voor gedetineerden (§ 68): 'One of the essential points which emerges from the synopsis of information received since 1983 from non-governmental organizations (...) is that the most serious violations of the human rights of detainees occur most frequently during states of emergency, states of siege

Uit de statenpraktijk blijkt bovendien dat het concept 'nationale veiligheid' en het middel 'noodtoestand' regelmatig worden misbruikt. Zij worden dan niet gebruikt om buitengewone gevaren voor de gemeenschap te bestrijden, maar om de machtspositie van een bepaald – veelal ondemocratisch en dictatoriaal – regime in stand te houden. In sommige staten is de uitzonderings-toestand een vrijwel permanent fenomeen en is het gebruik van staatsnoodrecht en noodmaatregelen een quasi 'normale' vorm van overheidshandelen geworden.¹⁰

Het gebruik van noodmaatregelen met een aanzienlijke impact op de bescherming van mensenrechten doet zich echter niet slechts voor in staten die gebukt gaan onder een dictatoriaal en repressief regime, dan wel staten die verwikkeld zijn in een internationale oorlog of burgeroorlog. Ook een democratische rechtsstaat kan met deze problematiek geconfronteerd worden en dat kan bovendien gebeuren buiten het kader van een (dreigende) oorlogssituatie op het eigen grondgebied. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten (New York, Washington en Pennsylvania) van 11 september 2001 en de maatregelen die zowel in de Verenigde Staten als in een groot aantal andere staten genomen werden in het kader van de naar aanleiding van deze aanslagen ontketende 'strijd tegen het terrorisme' illustreren dit. Ernstige crises kunnen ook in constitutioneel en democratisch geregeerde staten aanleiding geven tot maatregelen die de uitoefening van individuele rechten en vrijheden ernstig belemmeren. In een uitvoerig artikel – waarin hij ook een overzicht geeft van de typen van maatregelen die in de Verenigde Staten en andere westerse landen zijn genomen naar aanleiding van '9/11'¹¹ – in *The Yale Law Journal* van maart 2003 omschrijft de Israëlisch-Amerikaanse jurist Gross dit als volgt:

'Experience shows that when grave national crises are upon us, democratic nations tend to race to the bottom as far as the protection of human rights and civil liberties, indeed of basic and fundamental legal principles, is concerned. Emergencies suspend, or at least redefine, *de facto*, if not *de jure*, much of our cherished freedoms and rights.'¹²

or situations of internal or international armed conflict. Unlawful detention, torture, political assassinations, summary executions, and the enforced or involuntary disappearance of persons in particular are frequently connected with the exceptional powers granted under emergency measures to the security forces, the police or the army. Such abuses are encouraged by the fact that, during a period of emergency, restrictions are imposed on certain essential rights.' De in juni 2003 door het bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten opgestelde 'List of States which have proclaimed or continued a state of emergency' (VN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/39) laat zien dat op dat moment in 21 landen een formeel afgekondigde noodtoestand bestond.

10 O'Donnell 1978, p. 52-60. Vgl. Rossiter 1948, p. 13.

11 Gross 2003, 1016-1018. Hij wijst op de invoering van nieuwe antiterrorismewetgeving in o.m. de VS, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Japan.

12 Gross 2003, p. 1019.

Uit het bovenstaande blijkt dat er een spanning bestaat tussen mensenrechtenbescherming en bescherming van de nationale veiligheid of de staatsveiligheid. Het belang van het individu (de bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden) kan botsen met het belang van de staat die de veiligheid van de gemeenschap of zijn eigen voortbestaan wil verzekeren.¹³ De mensenrechten worden in beginsel gegarandeerd in (grond)wetten en verdragen, maar er zijn situaties waarin de overheid afwijkt van of ingaat tegen deze nationale en internationale regels. De vraag rijst dan ook in hoeverre 'mensenrechten' en 'staatsveiligheid' verenigbare grootheden zijn.

Aan deze vraag wordt een extra dimensie toegevoegd doordat in de literatuur, jurisprudentie en statenpraktijk erkend – zelfs benadrukt – wordt dat op staten de verplichting rust om alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de fundamentele rechten van burgers, in het bijzonder hun recht op leven, te beschermen tegen terroristische misdrijven. Zo stelde het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 11 juli 2002 de *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* vast.¹⁴ De eerste overweging van de preambule van deze *Guidelines* stelt dat: 'terrorism seriously jeopardises human rights, threatens democracy, and aims notably to destabilise legitimately constituted governments and to undermine pluralistic civil society'. Artikel 1 van de *Guidelines* luidt: 'States are under the obligation to take the measures needed to protect the fundamental rights of everyone within their jurisdiction against terrorist acts, especially the right to life. This positive obligation fully justifies States' fight against terrorism in accordance with the present guidelines.' De strijd tegen terrorisme en de bescherming van de staatsveiligheid die aanleiding kunnen zijn voor maatregelen die op gespannen voet staan met de bescherming van bepaalde grondrechten, kunnen op zich ook weer een basis vinden in de bescherming van die grondrechten.

1.1.2 Grenzen aan en controle op het overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid

Naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 aanvaardde de VN-Veiligheidsraad op 28 september van dat jaar, op basis van hoofdstuk VII van

13 Hierbij kan worden opgemerkt dat het bij verzekering van de staatsveiligheid ook – of misschien zelfs met name – gaat om de veiligheid van de onderdanen van de staat, zodat het staatsbelang eigenlijk een afgeleide is van het collectieve belang van (of: recht op) veiligheid van de burgers is. Bij deze verhouding tussen staatsbelang en individuele belangen wordt nader stilgestaan in het tweede deel van hoofdstuk 2, in het bijzonder in § 2.4.10.

14 Council of Europe, Directorate General of Human Rights, *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* (adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002 at the 804th meeting of the Ministers' Deputies), December 2002.

het VN-Handvest,¹⁵ resolutie 1373.¹⁶ Hierin werden de staten verplicht om op nationaal niveau meer en effectiever maatregelen te treffen ter bestrijding van terrorisme en om de internationale samenwerking op dit vlak te intensiveren. Bij deze resolutie werd het *Counter-Terrorism Committee* (CTC) ingesteld om de activiteiten op dit terrein te coördineren en controleren, onder meer door de bespreking van door staten aan te leveren rapporten over de ondernomen stappen. Al snel ontstond bij diverse niet-gouvernementele organisaties die opkomen voor de bescherming van mensenrechten en ook bij de VN-organen die zich bezighouden met de mensenrechtenbescherming zorg over de ernstige negatieve impact van de door staten genomen en voorgestane maatregelen ter bestrijding van terrorisme.¹⁷ Dit resulteerde in diverse gesprekken tussen het CTC en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN.¹⁸ Ook op regionaal niveau werd grotere aandacht gevraagd voor aspecten van mensenrechtenbescherming binnen de 'strijd tegen het terrorisme'.¹⁹ In 2003 verklaarde de VN-Veiligheidsraad in resolutie 1456 dat staten dienen te verzekeren:

'that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law.'²⁰

Maatregelen ter bescherming van de staatsveiligheid, onder meer zoals die genomen worden in het kader van de bestrijding van ernstige vormen van

15 Het hoofdstuk van het VN-Handvest dat de Veiligheidsraad de bevoegdheid toekent om bindende maatregelen te nemen met betrekking tot kwesties die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid.

16 VN Doc. S/RES.1373 (2001).

17 Zie bijv. de uiteenzetting op 22 oktober 2002 door Amnesty International gepresenteerd aan de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), getiteld: 'Draft Comprehensive Convention on International Terrorism: a Threat to Human Rights Standards' (AI Index: IOR 51/009/2001); de gezamenlijke (pers)verklaring van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa en de Directeur van het OVSE-bureau voor democratische instituties en mensenrechten van 29 oktober 2001, waarin zij de regeringen waarschuwen dat 'measures to eradicate terrorism must not lead to excessive curbs on human rights and fundamental freedoms'; de gezamenlijke oproep aan de VN-lidstaten van 17 rapporteurs en experts van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens op 10 december 2001 om ook na '9/11' de mensenrechtenstandaarden in acht te blijven nemen (VN Doc. E/CN.4/2002/75, annex IV); de gezamenlijke brief van Amnesty International en Human Rights Watch d.d. 28 januari 2002 aan het Zesde Comité van de AVVN over de 'Comprehensive Convention Against International Terrorism' (raadpleegbaar via <http://hrw.org/press/2002/01/terror012802-ltr.htm>); International Commission of Jurists, Occasional Paper No. 2, *Terrorism and Human Rights*, Geneva 2002.

18 Zie o.m. VN Doc. E/CN.4/2002/18, § 31, waarin de Hoge Commissaris opmerkt dat 'serious human rights concerns (...) could arise from the misapplication of resolution 1373 (2001)'.

19 Zie o.m. de hierboven reeds genoemde *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

20 VN Doc. S/RES.1456 (2003).

terrorisme, dienen dus in overeenstemming te zijn met de eisen die de mensenrechtenverdragen hieraan stellen. Maar welke eisen zijn dit?

De mensenrechtelijke randvoorwaarden voor het overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid zijn in de eerste plaats te vinden in de 'algemene' verdragen ter bescherming van de rechten van de mens, zoals het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten²¹ (IVBPR), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden²² (EVRM) en het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens (AVRM).²³ Deze verdragen bevatten een catalogus van individuele politieke en vrijheidsrechten en geven daarmee normen die een beperking van de bevoegdheden van de partijstaten met zich brengen. Naast deze verdragen gericht op individuele politieke rechten en vrijheidsrechten, zijn er ook diverse mensenrechtenverdragen gericht op economische, sociale en culturele rechten (bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Europees Sociaal Handvest) en verdragen gericht op de nadere vormgeving en uitwerking van de bescherming van bepaalde mensenrechten voor specifieke groepen individuen – bijvoorbeeld vrouwen (het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw) en kinderen (het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind). Ten slotte kunnen binnen het internationale recht inzake de rechten van de mens verdragen worden onderscheiden die gericht zijn op de bescherming van een specifiek grondrecht, onder meer het verbod van rassendiscriminatie (het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van Rassendiscriminatie) en het verbod van foltering en onmenselijke behandeling (het Internationaal Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing en het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) en kan worden opgemerkt dat aan sommige fundamentele rechten zelfs een zodanige grote waarde wordt toegekend, dat zij worden gezien als onvoorwaardelijke algemeen bindende rechtsbeginselen binnen het volkenrecht (*ius cogens*). Aan dergelijke normen zijn staten zelfs gebonden zonder partij te zijn bij enig verdrag waarin deze zijn vastgelegd en ongeacht hun nationale rechtsstelsel.²⁴

21 Gesloten te New York, 16 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976. Voor Nederland goedgekeurd bij wet van 24 november 1978, *Stb.* 1978, 624, bekrachtigd op 11 december 1978, *Trb.* 1978, 177 en van kracht sedert 11 maart 1979.

22 Gesloten te Rome, 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1950. Voor Nederland goedgekeurd bij wet van 28 juli 1954, *Stb.* 1954, 335. Op 4 november 1990 verscheen een nieuwe Nederlandse vertaling, *Trb.* 1990, 156.

23 Gesloten te San José, Costa Rica, 22 november 1969, in werking getreden op 18 juli 1978 (OAS Treaty Series No. 36).

24 Artikel 53 van het Weens Verdrag inzake het Verdragenrecht (*Trb.* 1972, 51) omschrijft *ius cogens* als: 'a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character'. Schermers

In zekere zin vergt het antwoord op de vraag naar de grenzen die met het oog op de bescherming van mensenrechten gesteld kunnen of moeten worden aan het overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid derhalve een inventarisatie en analyse van het volledige ‘acquis’ van bovengenoemde mensenrechtenverdragen en overige relevante volkenrechtelijke normen (inclusief het oorlogsrecht en het internationale humanitaire recht, aangezien de situaties waarop deze twee rechtsgebieden betrekking hebben – oorlogen en andere grootschalige gewapende conflicten – nadrukkelijk verband houden met de staatsveiligheid). Een dergelijke opdracht gaat het bestek van deze studie echter ver te buiten. Dit onderzoek concentreert zich op een specifiek deel van het mensenrechtelijk normenstelsel, namelijk de juridische constructies die in het internationale recht inzake de rechten van de mens worden gehanteerd om de botsende grootheden van mensenrechtenbescherming en staatsveiligheid op enigerlei wijze met elkaar te verenigen.²⁵

Zoals hierboven reeds werd aangeduid, voorziet de juridische formulering van de meeste mensenrechten in clausules die inbreuken op die rechten

1985, p. 101 noemt als voorbeelden van regels van *ius cogens*: het verbod oorlogsmisdrijven te plegen, het verbod van agressie, het verbod vreemde staten onder een koloniaal regime te brengen en het verbod van rassendiscriminatie. Ook het verbod van genocide valt als *ius cogens* aan te merken. Het Internationaal Gerechtshof stelt immers in zijn ‘advisory opinion’ over voorbehouden bij de Genocide Conventie dat ‘the principles underlying the Convention are principles which are recognized by civilized nations as binding on States, even without any conventional obligation’ (‘Reservations on the Convention on Genocide: Advisory Opinion’, *ICJ Reports* 1951, p. 23). Overigens is er discussie over de afbakening van het begrip *ius cogens*. In de debatten over dit onderwerp in de International Law Commission zijn onder meer ook het verbod van slavernij en het verbod op piraterij genoemd als voorbeelden van *ius cogens*-normen (Shaw 1997, p. 97). Brownlie 1990, p. 513 noemt ook het verbod op misdrijven tegen de menselijkheid en (met enige aarzeling) het beginsel van permanente soevereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen en het beginsel van zelfbeschikking. Schermers noemt (in een latere publicatie) nog het verbod van foltering (Schermers 1991, p. 588-589). Er zijn echter ook auteurs die een veel bredere groep van humanitair-rechtelijke en mensenrechtelijke normen de status van *ius cogens* toekennen. Zie bijv. Dinstein 1992, p. 17-18 en 20; Van Genugten 1992, p. 17-19. Seiderman noemt in zijn studie naar hiërarchie van normen in het internationale recht, op grond van een scherpe analyse van o.m. de algemene mensenrechtenverdragen en diverse nationale en internationale rechterlijke beslissingen, als ‘sterke *ius cogens* kandidaten’: het recht op leven, vrijwaring van foltering en onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, vrijwaring van *ex post facto* strafrechtelijke aansprakelijkheid, het verbod van verschillende vormen van discriminatie, het verbod van arbitraire detentie, bepaalde onderdelen van het *fair-trial* beginsel, het verbod op executie van personen die minderjarig waren ten tijde van het door hen gepleegde strafbaar feit, het genocideverbod, het slavernijverbod, het verbod op onrechtmatig gebruik van geweld tussen staten en de normen voortvloeiend uit het gemeenschappelijke artikel 3 van de Geneefse Conventies (Rode Kruis-verdragen) van 1949 (Seiderman 2001, hoofdstuk III, § 2). Zie in het algemeen over *ius cogens*: Rozakis 1976.

- 25 Waarbij ik dan – voor alle duidelijkheid – het internationale humanitaire recht, in het bijzonder de Geneefse Conventies uit 1949 en de daarbij behorende Protocollen uit 1977, niet beschouw als onderdeel van het internationale recht inzake mensenrechten, maar als een aparte categorie volkenrechtelijke regels. Een onderscheid dat in de internationaal-rechtelijke literatuur niet ongebruikelijk is.

mogelijk maken met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het 'normale' mensenrechtenregime biedt derhalve een afwegingsmechanisme om beide belangen met elkaar in evenwicht te brengen. Hierboven werd echter reeds geconstateerd dat er noodsituaties voorkomen waarin de overheid afwijkt van dit normale rechtsregime. De staatsnood lijkt in die situaties het juridische systeem ter bescherming van de rechten van de mens te ontkrachten of althans te ontregelen.

De rechten van de mens moeten worden beschermd door 'de suprematie van het recht', stelt de Universele Verklaring. Het recht moet daarom ook onder buitengewone omstandigheden, in noodsituaties die een ernstige bedreiging vormen voor de staatsveiligheid, voorzien in een systeem dat enerzijds mogelijkheden biedt voor het gerechtvaardigde streven van een soevereine staat om zijn grondwettige en democratische structuren te verdedigen en anderzijds verhindert dat het staatsnoodrecht wordt misbruikt om een feitelijke machtspositie te handhaven of mensenrechten onnodig aan te tasten. Ook in 'ongeregelde' situaties moeten grenzen worden gesteld aan machtsuitoefening door de overheid om een juiste balans te vinden tussen mensenrechtenbescherming en bescherming van de staatsveiligheid. Daarom staat in deze studie de volgende vraag centraal:

Welke grenzen stelt het internationale recht met betrekking tot de rechten van de mens aan overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid: welk afwegingskader bieden de mensenrechtenverdragen op dit punt – zowel in normatief als in procedureel opzicht – en hoe moet dit afwegingskader worden gewaardeerd?

Het antwoord op de centrale vraag wordt vooral gezocht in een analyse van die bepalingen in de mensenrechtenverdragen die expliciete clausules bevatten met betrekking tot (a) de begrenzing van de bescherming van bepaalde rechten met het oog op de staatsveiligheid of (b) voor de verdragspartijen de mogelijkheid scheppen om in ernstige noodsituaties bepaalde verdragsverplichtingen op te schorten. Voor een goede 'plaatsbepaling' van deze bepalingen is het echter ook nodig om aandacht te besteden aan bepaalde algemeen volkenrechtelijke vraagstukken, algemene regels van verdragenrecht, andere regels uit de mensenrechtenverdragen en bepaalde regels van humanitair recht, zonder deze allemaal diepgravend te analyseren. Dit moge duidelijk worden uit de volgende (groepen van) deelvragen waarin de centrale vraag uiteenvalt:

- In hoeverre bieden het algemene volkenrecht en de mensenrechtenverdragen mogelijkheden om met het oog op het belang van de staatsveiligheid de bescherming van bepaalde individuele rechten en vrijheden te beperken of op te schorten?

- Hoe hebben de op dit punt relevante normen uit de mensenrechtenverdragen zich ontwikkeld, wat is de historische achtergrond ervan (totstandkomingsgeschiedenis)?
- Hoe worden die normen in de jurisprudentie van internationale toezichthoudende organen toegepast en geïnterpreteerd? Welke typen van situaties worden aangemerkt als een zodanige bedreiging van de staatsveiligheid dat beperking of opschorting van mensenrechtenbescherming is gerechtvaardigd?
- Hoe verhouden de verschillende relevante normen (algemeen volkenrechtelijke en mensenrechtelijke) zich tot elkaar?
- Op welke wijze maken staten gebruik van de beperkings- en opschortingsmogelijkheden die het internationale recht biedt ter behartiging van het belang van de staatsveiligheid? Beïnvloedt die internationale normstelling het nationale recht?
- Welke maatstaven leggen de internationale toezichthoudende organen aan bij hun beoordeling van overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid? Hoe indringend is de toetsing door de toezichthoudende organen?
- Zijn deze maatstaven en toetsingswijze bevredigend? Behoeven de internationale normstelling en het toezicht op de naleving van deze normen mogelijkserwijs verbetering?

1.2 OPZET

Deze studie valt in vier delen uiteen, waarbij de beantwoording van de diverse (groepen van) deelvragen niet strikt geschiedt in de volgorde waarin die vragen hierboven zijn weergegeven. De beide in de vorige paragraaf aangeduide situaties – *beperking* van bepaalde mensenrechten ter bescherming van de staatsveiligheid en *opschorting* van mensenrechtenbescherming als gevolg van toepassing van regels van staatsnoodrecht in noodsituaties die een ernstige bedreiging voor de staatsveiligheid vormen – liggen in elkaars verlengde in die zin dat zij voorzien in een soort trapsgewijze vermindering van de bescherming van individuele rechten en vrijheden, waarbij het laagste beschermingsniveau geboden wordt tijdens de noodsituaties waarin van het ‘normale’ rechtsregime afwijkende regels van staatsnoodrecht mogen worden toegepast. Opschorting van mensenrechtenbescherming door middel van toepassing van regels van staatsnoodrecht vormt derhalve, vanuit het perspectief van de mensenrechtelijke juridische kaders, de meest ingrijpende vorm van overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid. Op het algemene kader voor en de achtergrond van deze meest ingrijpende vorm van overheidsoptreden concentreert zich het eerste deel van deze studie (hoofdstuk 2 en 3). De vraag naar de rechtvaardiging van overheidsoptreden dat afwijkt van of ingaat tegen het ‘normale’ rechtsregime en de ‘normale’ systematiek voor het beperken van

mensenrechtenbescherming levert de meest fundamentele en indringende vragen en discussies op. Vraagstukken rondom de (in het 'normale' recht geregelde) beperking van bepaalde mensenrechten vormen in wezen een afgeleide hiervan (zij het op een wat minder indringend niveau: wie het meerdere mag, mag ook het mindere).

Het eerste deel van deze studie vangt in hoofdstuk 2 aan met een onderzoek naar de fundamentele van het 'diepst ingrijpende' overheidsoptreden. In dit hoofdstuk wordt getracht een theoretisch en historisch kader te schetsen rondom het gebruik van staatsnoodrecht en wordt een aantal uitgangspunten ten aanzien van het staatsnoodrecht geformuleerd. Dit kader bestaat allereerst uit een verduidelijking van de gebruikte termen en begrippen (§ 2.1); ten tweede uit een beschrijving van de kenmerken van het staatsnoodrecht en een inventarisatie van de noodsituaties zoals die in de praktijk voorkomen (§ 2.2); ten derde uit een beknopt historisch overzicht van het geschreven staatsnoodrecht tot aan de twintigste eeuw (§ 2.3) en ten slotte uit een kort overzicht van de filosofische stromingen, theorieën en leerstukken die in de loop der eeuwen ter rechtvaardiging en bestrijding van het staatsnoodrecht zijn gehanteerd (§ 2.4).

Dit theoretisch en historisch kader geeft inzicht in het belang van de grenzen aan en de controle op het staatsnoodrecht en ander overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid in verband met de bescherming van de rechten van de mens. Op deze wijze kunnen een aantal uitgangspunten worden geformuleerd (§ 2.5). Het verdere onderzoek richt zich op specifieke elementen van die grenzen en controle zoals die in het positieve recht zijn vormgegeven of (beter) vorm moeten krijgen.

Dit verdere onderzoek is hoofdzakelijk positiefrechtelijk van aard en volgt een lijn die geschetst kan worden als: van algemeen naar bijzonder. Vanuit het perspectief dat overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid veelal gepaard gaat met beperking of opschorting van mensenrechtenbescherming en deze bescherming voor een groot deel (mede) gegarandeerd is in internationale verdragen, wordt in het derde hoofdstuk gezien in hoeverre het algemene volkenrecht staten ruimte biedt om af te wijken van verdragsverplichtingen of om bepaalde verdragsverplichtingen op te schorten. Direct daaraan gekoppeld is de vraag in hoeverre die ruimte door staten ook gebruikt kan worden om, in situaties van staatsnood of althans situaties waarin de staatveiligheid ernstig bedreigd wordt, af te wijken van verplichtingen die voortvloeien uit mensenrechtenverdragen.

In het tweede en derde deel van deze studie wordt onderzocht welke regels de mensenrechtenverdragen zelf bevatten met betrekking tot de beperking of opschorting van de verplichtingen van de verdragsstaten. Het tweede deel concentreert zich daarbij allereerst op een algemene analyse van het karakter van de verdragsverplichtingen voortvloeiend uit de mensenrechtenverdragen en op de algemene regels en systemen in die verdragen met betrekking tot de begrenzing van de verdragsverplichtingen (hoofdstuk 4). Vervolgens

worden in hoofdstuk 5 de mogelijkheden tot beperking van de mensenrechtelijke verdragsverplichtingen voor zover die specifiek te maken hebben met de bescherming van de staatsveiligheid nader toegelicht en geanalyseerd.

Het derde deel van de studie gaat uitvoerig in op de specifieke bepalingen uit de mensenrechtenverdragen over het opschorten van verdragsverplichtingen tijdens noodsituaties die een ernstige bedreiging vormen voor de staatsveiligheid. In dat verband wordt aandacht besteed aan:

- de totstandkomingsgeschiedenis en het karakter van die speciale bepalingen (hoofdstuk 6);
- de voorwaarden en grenzen die daarin gesteld worden aan opschorting van de verdragsverplichtingen en de wijze waarop die voorwaarden geïnterpreteerd worden door internationale toezichthoudende organen²⁶ (hoofdstuk 7 en 8);
- de organisatie en invulling van en de statenpraktijk met betrekking tot het internationale toezicht op de naleving van die bepalingen (hoofdstuk 9).

In hoofdstuk 9 wordt in het bijzonder stilgestaan bij de consequenties die beslissingen of oordelen van toezichthoudende organen al dan niet hebben gehad voor het overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid in enkele verdragsstaten. Daarbij is de aandacht specifiek gericht op een tweetal Europese staten, te weten het Verenigd Koninkrijk en Turkije. Dit vanwege de specifieke relatie van deze landen tot de internationale normen over noodtoestanden en opschorting van verdragsverplichtingen. Het Verenigd Koninkrijk en Turkije hebben de afgelopen jaren actief gebruik gemaakt van bepalingen van staatsnoodrecht in verband met de crises in Noord-Ierland respectievelijk Zuid-Oost Turkije, hetgeen een aanzienlijk aantal malen aanleiding is geweest tot het indienen van klachten bij de internationale toezichthoudende organen.

Het vierde deel van deze studie vormt de afronding van het onderzoek en bestaat slechts uit één hoofdstuk. Slothoofdstuk 10 bevat een samenvattend overzicht van de resultaten van het onderzoek en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken. Deze slotbeschouwing bevat ook enkele aanbevelingen over mogelijke verbeteringen in de internationale normstelling en het internationale toezicht met betrekking tot overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid. Zij wordt in § 10.7 afgesloten met enige opmerkingen over het perspectief op dit overheidsoptreden. Waar dit onderzoek zich in het bijzonder richt op repressief overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid, past het erop te wijzen dat staten ook op andere wijze kunnen

26 Daarbij zij vermeld dat ik onder de 'jurisprudentie' van deze internationale toezichthoudende organen niet alleen voor partijen bindende beslissingen versta, maar ook allerlei andere oordelen, commentaren en uitspraken die duidelijk maken hoe de toezichthoudende organen aankijken tegen bepaalde artikelen en verdragsverplichtingen.

bijdragen aan de bestrijding van terrorisme en bevordering van de staatsveiligheid.

Het onderzoek is wat betreft de verwerking van regelgeving, jurisprudentie en literatuur afgesloten op 1 februari 2005. Na deze datum gepubliceerde documenten zijn incidenteel nog verwerkt.

1.3 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De internationale mensenrechtelijke normstelling met betrekking tot noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen is in de afgelopen decennia voorwerp geweest van een belangrijke 'doorontwikkeling', waarbij die normen een nadere invulling of interpretatie hebben gekregen. De totstandkomingsgeschiedenis van de bepalingen in de mensenrechtenverdragen die het voor de verdragspartijen mogelijk maken om in ernstige noodsituaties verdragsverplichtingen op te schorten is gedetailleerd in kaart gebracht en geanalyseerd.²⁷ Internationale toezichthoudende organen hebben de verdragsnormen nader uitgewerkt naar aanleiding van individuele en statenklachten,²⁸ in het kader van de bespreking van statenrapporten,²⁹ of in het kader van het opstellen van een *Advisory Opinion*.³⁰ Er zijn zogenaamde *ad hoc* studies verricht door speciale rapporteurs en werkgroepen van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens naar de mensenrechtensituatie in bepaalde landen waarin een noodtoestand uitgeroepen was. Thematische rapporteurs en werkgroepen, aangesteld door diezelfde VN-Commissie, hebben studies verricht naar schendingen van mensenrechten gerelateerd aan noodtoestanden. De *Special Rapporteur on States of Emergency* van de VN-Subcommissie ter voorkoming van discriminatie en bescherming van minderheden (tegenwoordig kortweg aangeduid als de Subcommissie voor de rechten van mens³¹), Leandro Despouy, die van 1991 tot 1999 in functie was, heeft belangrijke voorstellen gedaan voor de nadere uitwerking van de normstelling en vormgeving van het internationale toezicht. Ook niet-verdragsorganen zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en diverse niet-gouverne-

27 Svensson-McCarty 1998. De auteur van dit werk gaat uitvoerig in op de *travaux préparatoires* van de relevante bepalingen in het IVBPR, EVRM en AVRVM.

28 O.m. art. 41 IVBPR, art. 33 EVRM en art. 45 AVRVM voorzien in een statenklachtprocedure. Art. 34 EVRM, art. 44 AVRVM en het Facultatief Protocol bij het IVBPR voorzien in een mogelijkheid voor individuen om klachten over schending van de respectievelijke verdragen voor te leggen aan een internationaal toezichthoudend orgaan.

29 Art. 40 IVBPR verplicht de verdragsstaten periodiek te rapporteren aan het VN-Mensenrechtencomité over de implementatie van de verdragsnormen op nationaal niveau.

30 Art. 64 lid 2 AVRVM kent het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens de bevoegdheid toe om op verzoek van een van de lidstaten van de Organisatie van Amerikaanse Staten dergelijke opinies op te stellen over de verenigbaarheid van nationale wetgeving met de normen van het verdrag.

31 Officieel: The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights.

mentele organisaties hebben bijdragen geleverd aan de evolutie van de mensenrechtennormen en toezichtsmechanismen die specifiek zien op overheidsop treden ter bescherming van de staatsveiligheid.

Voor een deel zijn al deze internationale ontwikkelingen al eerder in de literatuur onderzocht en besproken.³² Waarom dan nog weer een nieuwe studie? Immers, ook vanuit nationaal-rechtelijk perspectief lijkt er in een betrekkelijk stabiele samenleving als de Nederlandse nauwelijks een noodzaak te zijn om onderzoek te verrichten naar de suprematie van het recht in crisis-situaties die de staatsveiligheid bedreigen. Het Nederlandse staatsnoodrecht leidt een vrijwel slapend bestaan. Discussies over het bestaansrecht van het staatsnoodrecht zijn in Nederland vooral gevoerd aan het begin van de twintigste eeuw. Praktijkervaring met het staatsnoodrecht heeft de Nederlandse bevolking voornamelijk in en kort na de Tweede Wereldoorlog opgedaan. Dit was toen aanleiding voor een hernieuwde discussie, die zich vooral toespitste op de vraag of ook buiten het in de Grondwet erkende en in grote trekken geregelde speciale recht voor noodtoestanden het bestaan van staatsnoodrecht moest worden aanvaard. Deze vraag werd in positieve zin beantwoord.³³ Na de periode van rond de Tweede Wereldoorlog is het Nederlandse staatsnoodrecht, althans de wetgeving met betrekking tot het uitroepen van nationale uitzonderingstoestanden als de staat van oorlog of de staat van beleg, in de praktijk niet meer toegepast.³⁴ In de jaren '70 van de vorige eeuw werd

32 Zie o.m. Ergec 1987, Chowdury 1989, Oraá 1992, Fitzpatrick 1994 Stavros 1992, Singhvi 1985, Gandhi 1989 en Svensson-McCarty 1998.

33 Duynstee 1946, p. 117, stelt dat de staatsrechtelijke gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog (de besluitwetgeving door de Nederlandse regering in Londen) hadden laten zien dat over het bestaan van het staatsnoodrecht niet meer hoeft te worden getwist: 'Alle conclusies, uit een vooropgezette leer getrokken, zijn bezwaken voor de werkelijkheid.' Hij meende echter dat er nog de nodige vragen over bleven: 'Zij zijn vele in getal: (...) omtrent de grond van gelding, omtrent de uitgestrektheid, omtrent de kracht, omtrent het subject, bevoegd noodmaatregelen te treffen, omtrent de toetsingsbevoegdheid van den rechter, en indien men deze in beginsel aanneemt, omtrent de criteria daarvan.' Op deze vragen is in de naoorlogse discussie geen duidelijk antwoord gekomen. De hedendaagse normen inzake de bescherming van mensenrechten hebben in die discussie niet of nauwelijks een rol gespeeld. Dat kon ook moeilijk, want zij waren op dat moment nog niet geformuleerd en nog niet in jurisprudentie verder uitgewerkt of nader ingevuld.

34 Dat betekent echter niet dat er rondom de Nederlandse wettelijke regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden helemaal niets is gebeurd. Sinds de grondwetswijziging van 1983 is gewerkt aan een min of meer integrale herziening van het Nederlandse staatsnoodrecht om een eind te maken aan de versnippering en verspreiding van noodregels over verschillende wetten en besluiten. Deze versnippering had tot grote onoverzichtelijkheid en ingewikkeldheid geleid. De herziening van het staatsnoodrecht, die vooralsnog is afgerond met de inwerkingtreding van een nieuwe Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en een volledig gewijzigde Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en Oorlogswet voor Nederland in 1996 (*Stb.* 1996, nrs. 365-368) had als voornaamste doel het scheppen van eenheid en duidelijkheid. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal hield tijdens de openbare behandeling van de bovenvermelde wetten in de Tweede Kamer echter de mogelijkheid open om de noodwetgeving nog verder aan te passen en te verbete-

Nederland weliswaar enkele malen geconfronteerd met vormen van terrorisme bestaande uit gijzelingsacties en treinkapingen, maar deze vormden indertijd geen aanleiding voor gebruikmaking van regels van staatsnoodrecht.³⁵

De hierboven aangeduide 'doorontwikkeling' van de internationaal-rechtelijke mensenrechtennormen die zien op noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen is echter tot dusverre nog slechts op deelterreinen in kaart gebracht; de meest recente studies die het onderwerp 'mensenrechten en staatsveiligheid' of 'mensenrechten en noodtoestanden' op een meer integrale manier bestuderen, stammen alweer uit het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw en hebben deze 'doorontwikkeling' nog niet kunnen meenemen.³⁶ In die zin beoogt deze studie een actueel en bijgewerkt overzicht te bieden van de stand van het recht op dit terrein. Daarbij komt echter dat zowel internationaal als nationaal vraagstukken rondom de bescherming van de staatsveiligheid, de bestrijding van terrorisme en de in dat kader eventueel noodzakelijke beperkingen van individuele rechten en vrijheden sinds 11 september 2001 weer volop in de belangstelling staan. 'De wereld ziet er anders uit sinds 11 september 2001' is een veelgehoorde stelling. Hebben daarmee ook de voor '9/11' tot ontwikkeling gekomen juridische constructies om mensenrechtenbescherming en staatsveiligheid op enigerlei wijze in evenwicht te brengen hun kracht verloren? Moet de oude leer wijken voor een nieuwe werkelijkheid? Dit mogelijkwerijs noodzakelijke nieuwe of gewijzigde perspectief maakt een studie over dit onderwerp op dit moment extra interessant.

Feit is dat veel van de hedendaagse discussies over de beveiliging van de samenleving tegen terrorisme, de juridische vormgeving van maatregelen ter bestrijding van terrorisme en de noodzaak van 'buitengewone' overheidsbevoegdheden in de strijd tegen een nieuw type van (terroristische) bedreigingen, dezelfde elementen bevatten als de aloude disputen over extra-constitutioneel handelen in tijden van (staats)nood.³⁷ In die discussie rijzen onder meer vragen als: Leent het staatsnoodrecht – in dit geval de regels over de beperking en opschorting van mensenrechtenbescherming – in zijn huidige vormgeving zich voor toepassing op crisissituaties als gevolg van terroristische dreiging? Is het wenselijk of noodzakelijk de regels hieraan aan te passen? Welke conse-

ren (*Handelingen II* 1994/95, p. 5849 en 5855). Hij dacht daarbij overigens in de eerste plaats aan aanpassing van art. 103 Grondwet, het artikel dat de mogelijkheid schept om gedurende een bij wet aangewezen uitzonderingstoestand af te wijken van bepaalde grondwetsartikelen, o.m. enkele grondrechtenbepalingen.

Wat het Nederlandse staatsnoodrecht betreft, is in de literatuur met name veel aandacht besteed aan de Oorlogswet en zijn de meeste werken erg gedateerd: Cleveringa 1884, Prins 1911, Duynstee 1950, Prins 1956, Kasten 1962, Clarenbeek 1978. De meest recente studie naar het Nederlandse staatsnoodrecht is Brainich von Brainich Felth 1993. Deze laatste studie bevat een overzichtelijke inventarisatie van de Nederlandse noodwetgeving op allerlei terreinen van het recht.

35 Zie hierover Grotenhuis & Schat 1979, p. 418-419.

36 Zie de studies genoemd in voetnoot 32 *supra*.

37 Vgl. Gross 2003, p.

quenties heeft dit voor de bescherming van individuele rechten en vrijheden en voor de controlemogelijkheden op het overheidsoptreden in dit kader? Zij betreffen de geldingsgrond, reikwijdte, kracht en toetsingsmogelijkheden van staatsnoodrecht c.q. overheidsoptreden ter bescherming van de staatsveiligheid dat afwijkt van het normale rechtsregime. Deze 'klassieke' vraagstukken hebben derhalve nadrukkelijk een actuele maatschappelijke betekenis.³⁸

Aangezien ook het merendeel van het Nederlandse staatsnoodrecht stamt van voor of kort na de Tweede Wereldoorlog zou het zinvol kunnen zijn om nog eens te bezien of het Nederlandse recht op dit punt wel geheel voldoet aan de internationale normen. Mocht, bijvoorbeeld in het kader van 'de strijd tegen het terrorisme', in de toekomst overwogen worden om bepaalde delen van het Nederlandse staatsnoodrecht van toepassing te verklaren, dan dienen inhoud en toepassing van de rechtsnormen adequaat te zijn en te voldoen aan de internationale mensenrechtenstandaarden. Deze studie richt zich vooralsnog slechts op de inhoud en relevantie van die internationale standaarden. Zij kan daarmee echter een eerste deel vormen van een 'tweeluik', waarvan het tweede deel zich meer richt op de Nederlandse noodwetgeving voor zover die raakt aan de beperking of opschorting van mensenrechtenbescherming.

38 Ook binnen de VN worden deze vraagstukken nadrukkelijker (opnieuw) gezien vanuit het perspectief van de spanning tussen mensenrechtenbescherming en terrorismebestrijding. Zie de rapporten van de *Special Rapporteur on Terrorism and Human Rights* van de VN-Subcommissie voor de rechten van de mens, mw. Kalliopi K. Koufa, die sinds 2001 zijn verschenen (VN Doc E/CN.4/Sub.2/2001/31 en E/CN.4/Sub.2/2002/35). In § 16 van dit laatste rapport merkt zij op: 'While convinced that the phenomenon of terrorism is (and will continue to be) a part of life, the dramatic and devastating terror acts of 11 September 2001, and their enormous consequences, have caused the Special Rapporteur to rethink and re-evaluate the future course of her work on the topic of terrorism and human rights. She considers, in particular, that it would be detrimental to the study to continue working on it as if 11 September has not happened.' Tegelijkertijd stelt zij echter (§ 18), in navolging van VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Robinson (zie het door haar op 27 februari 2002 overlegde rapport ingevolge resolutie 48/141 van de Algemene Vergadering, getiteld 'Human Rights: a uniting framework': VN Doc. E/CN.4/2002/18, § 5): 'An effective international strategy to counter terrorism should use human rights as its unifying framework. The suggestion that human rights violations are permissible in certain circumstances is wrong. The essence of human rights is that human life and human dignity must not be compromised and that certain acts, whether carried out by State or non-State actors, are never justified no matter what the ends.'