



Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

JAARVERSLAG 2020

1. Instelling en taak van de CAVV

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) adviseert als onafhankelijk adviesorgaan de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op verzoek of op eigen initiatief over juridische vraagstukken van internationaal recht waarbij waarin de uitleg van het internationaal recht en de ontwikkeling van dat recht centraal staan. De Commissie bestaat onder de huidige benaming sinds 1920. Als gevolg van de reorganisatie van het stelsel van adviescolleges, die haar beslag kreeg in de Kaderwet adviescolleges, werd de CAVV per 1 januari 1998 bij wet ingesteld.

2. De CAVV in 2020

De CAVV kwam in 2020 zesmaal plenair bijeen en daarnaast hebben schrijfgroepen regelmatig vergaderd. Verder hebben de voorzitter en enkele leden zevenmaal deelgenomen aan een vergadering van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). De CAVV bracht in 2020 drie adviezen uit.

2.1. Advies inzake dwingende regels van internationaal recht

Op 26 november 2019 werd een adviesaanvraag van de minister van Buitenlandse Zaken ontvangen over de door de International Law Commission (ILC) van de VN in 2019 aangenomen ontwerpconclusies met commentaar over dwingende regels van internationaal recht (*ius cogens*). Het ontwerpadvies (nummer 37) is opgesteld door dr. De Hoogh, dr. mr. Van Alebeek en dr. Den Dekker en na schriftelijke rondes door de CAVV vastgesteld op 27 juli 2020. De CAVV gaat in het advies in op de aanpak van de ILC, de identificatie van regels van dwingend recht, de juridische gevolgen daarvan, en de lijst van dwingendrechtelijke regels zoals opgenomen door de ILC in de annex bij de ontwerpconclusies. De CAVV heeft in algemene zin begrip voor de aanpak van de ILC en haar poging om zich niet te verliezen in de verschillende interpretaties en controverses inzake het concept van *ius cogens*, de individuele regels van dwingend recht en hun juridische gevolgen. De CAVV doet een aantal aanbevelingen ten behoeve van het innemen van een Nederlands standpunt tijdens de zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de ontwerpconclusies

Op 27 oktober 2020 werd de kabinetsreactie op advies nr. 37 aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, vergaderjaar 2019–2020, 35 570 V, nr. 14). Het kabinet is de CAVV dankbaar voor haar gedetailleerd advies, dat zal worden betrokken bij het opstellen van het schriftelijk commentaar van de Nederlandse regering op de ontwerpconclusies en de ontwerpannex. Het kabinet zal het advies van de CAVV laten vertalen en, samen met het schriftelijk commentaar van de Nederlandse regering, onder de aandacht brengen van de ILC.

2.2. Advies inzake de bescherming van het milieu in relatie tot gewapend conflict

Op 30 november 2019 werd een adviesaanvraag ontvangen van de minister van Buitenlandse Zaken over de door de ILC van de VN over de op 8 augustus 2019 in eerste lezing aanvaarde ontwerpbeginselen met commentaar inzake de bescherming van het milieu in relatie tot gewapende conflicten. De CAVV heeft hierover een advies uitgebracht (advies nr. 36). Het ontwerpadvies is opgesteld door prof. Ryngaert en dr. mr. D.A. Dam-de Jong, die als *ad hoc* lid was toegevoegd aan de CAVV ten behoeve van dit advies, dr. mr. Brölmann, prof. dr. J.G. Lammers en prof. dr. L.J. Van den Herik. Het advies is plenair door de CAVV vastgesteld op 9 juli 2020. De CAVV spreekt in algemene zin haar waardering uit voor de ontwerpbeginselen van de ILC inzake de bescherming van het milieu in relatie tot gewapend conflict alsmede voor de zorgvuldige studie die daaraan vooraf is gegaan. De CAVV hecht hierbij belang aan de door de ILC gekozen temporele benadering, die de beginselen een meerwaarde geven ten opzichte van andere initiatieven. De dynamisch-integrale benadering laat bovendien de relevantie zien van andere rechtsgebieden dan het oorlogsrecht voor de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict. Dit advies noemt ook punten voor verbetering, waaronder de noodzaak om met betrekking tot enkele beginselen het toepasselijk recht tijdens een gewapend conflict te verduidelijken. Deze aanbeveling heeft met name betrekking op de toepasselijkheid van milieuverdragen en op de standaard voor ontoelaatbare milieuschade.

De CAVV stelt dat de ILC met deze studie een waardevolle bijdrage levert aan de consolidatie en ontwikkeling van het internationaal recht en beveelt de minister van Buitenlandse Zaken derhalve aan om steun uit te spreken voor de beginselen.

Op 25 augustus 2020 werd de kabinetsreactie op advies nr. 36 aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 V, nr. 73). Het kabinet zal de algemene aanbeveling van de CAVV overnemen en steun uitspreken voor de ontwerpbeginselen. In het commentaar dat Nederland (via de VN) naar de ILC zal sturen, zullen de suggesties en opmerkingen van de CAVV die het kabinet in de reactie onderschrijft worden meegenomen.

2.3. Advies inzake het leveren en financieren van ‘niet-letale steun’

Aanleiding voor het advies vormt de door Tweede Kamer op 9 oktober 2018 aangenomen motie Omtzigt c.s. (TK 32 623, nr. 231, 2 oktober 2018) om aan de CAVV en AIV advies te vragen over de volgende drie onderwerpen:

- I. een toetsingskader voor het leveren en financieren van NLA aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland;
- II. onder andere als basis hiervoor onderzoek te doen naar het NLA programma in Syrië en de feiten en bevindingen van dit onderzoek te betrekken bij het toetsingskader;
- III. de rol van volkenrechtelijk advies, de openbaarheid daarvan en de mogelijkheden van tegenspraak daarop te betrekken.

Op 9 april 2019 hebben de voorzitters van de CAVV en de AIV, prof. Van den Herik en prof. De Hoop Scheffer, een gesprek gehad met de leden en de griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de vraag in hoeverre de CAVV en de AIV aan dit verzoek konden voldoen. In dit gesprek hebben de voorzitters van de CAVV en de AIV gezamenlijk te kennen gegeven dat de adviescommissies bereid zijn om advies uit te brengen over de juridische vragen betreffende “niet-letale

steun" (NLA) aan niet-statelijke gewapende entiteiten gedurende gewapend conflict onder het internationale recht. De voorzitters hebben daarbij expliciet vermeld dat een terugkijkend feitenonderzoek niet binnen het advies-mandaat van beide lichamen valt. De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken had hier begrip voor.

De Tweede Kamer heeft op 5 november 2019 besloten "advies te vragen over een toetsingskader voor het leveren en financieren van niet-letale steun aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland." Dit verzoek is neergelegd in een brief van de voorzitter van de Tweede Kamer van dezelfde datum aan de CAVV en de AIV. De CAVV en AIV hebben op 25 juni 2020 (CAVV advies nr. 35) een gezamenlijk advies uitgebracht. Vanuit de CAVV bestond de schrijfgroep uit prof. dr. Van den Herik, dr. mr. Brölmann, dr. mr. Van Alebeek en dr. Den Dekker. In het advies bespreken de CAVV en de AIV hoe het verlenen van "niet-letale steun" aan niet-statelijke gewapende entiteiten zich verhoudt tot kernbeginselen van het internationale recht, waaronder het non-interventiebeginsel alsmede het geweldverbod, en onder welke voorwaarden "niet-letale steun" aan niet-statelijke gewapende entiteiten kan leiden tot (mede-)aansprakelijkheid in relatie tot schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechten die deze entiteiten plegen. Ook reikt het advies met het oog op toekomstige beoordelingen elementen aan voor een toetsingskader. De daarvoor vereiste situationele afweging omvat noodzakelijkerwijs mede politiek-strategische inschattingen van de internationale situatie. Tot slot gaat het advies ook in op de volkenrechtelijke advisering.

Op 31 augustus 2020 werd op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken een kabinetsreactie opgesteld op het advies (TK, vergaderjaar 2019–2020, 32 623, nr. 299).

2.4. Nieuwe adviestrajecten in 2021

In 2020 heeft de CAVV een begin gemaakt met het advies Autonome wapensystemen dat gezamenlijk met de AIV zal worden uitgebracht.

2.5. Gesprek met het parlement

Op 27 oktober 2020 hebben leden van de CAVV en AIV gesproken met de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken naar aanleiding van het door de commissies uitgebrachte advies d.d. 25 juni 2020 op verzoek van de Tweede Kamer over het leveren en financieren van 'niet-letale steun' aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland en de kabinetsreactie daarop van 31 augustus 2020.

Namens de CAVV hebben aan het gesprek op 27 oktober deelgenomen:

- prof. dr. L.J. Van den Herik (voorzitter CAVV)
- dr. mr. R. van Alebeek
- dr. mr. C.M. Brölmann

Namens de AIV hebben aan het gesprek deelgenomen:

- Lgen b.d. G.J. Broeks
- prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin

2.6. Communicatie

Op communicatiegebied is in 2020 een aantal vernieuwingen doorgevoerd. Zo heeft de CAVV een nieuwe huisstijl en een nieuwe website op webadres: www.adviescommissievolkenrecht.nl. Het doel van deze vernieuwing was de rol en de taak van de CAVV als onafhankelijk adviescollege duidelijker te

positioneren, de impact van de adviezen te vergroten en het verbeteren van de toegankelijkheid van de website.

Huisstijl

De huisstijl van de CAVV is gewijzigd door aanpassing van het logo, dat in alle uitingen van de CAVV is doorgevoerd. Daarnaast is gewerkt aan een nieuwe vormgeving voor adviezen, die voldoen aan de toegankelijkheidsrichtlijnen.

Website

De nieuwe website is op 1 juni 2020 live gegaan. De nieuwe website is doorzoekbaar waardoor adviezen en andere publicaties makkelijker vindbaar zijn. Ook bevat de website informatie over lopende adviestrajecten, de historie van de CAVV en een profielpagina van de leden. Het door een onafhankelijke derde partij uitgevoerde onderzoek naar de toegankelijkheid van www.adviescommissievolkenrecht.nl is afgerond op 14 oktober 2020. Het onderzoek laat zien in hoeverre de website op dat moment voldoet aan de internationaal geaccepteerde toegankelijkheidsrichtlijnen. Het onderzoek is tezamen met een toegankelijkheidsverklaring overeenkomstig de wettelijke eisen gepubliceerd op de website van de CAVV.

3. Samenstelling

De leden van de CAVV worden op basis van hun deskundigheid op het gebied van het internationaal recht op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken benoemd bij Koninklijk Besluit. Er hebben geen wijzigingen plaatsgevonden in de samenstelling van de CAVV. Ten behoeve van het advies inzake de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict is dr. mr. D.A. Dam-de Jong toegevoegd als ad hoc lid aan de commissie.

In het verslagjaar voerden mr. F. Arichi en mr. V.J. de Graaf LL.M het secretariaat. Het secretariaat is in de periode van 1 januari 2020 tot 1 september 2020 parttime ondersteund door E.A.M. (Mary) Schilder, in haar hoedanigheid als webredacteur.

4. Financiën

Het budget van de CAVV is ondergebracht bij de begroting van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De vergoedingen van de voorzitter en de overige leden zijn binnen het wettelijk kader vastgesteld bij ministerieel besluit. Zij ontvingen een wettelijk vastgesteld bedrag per bijgewoonde vergadering/bijeenkomst alsmede een vergoeding van hun reiskosten. De totale uitgaven in 2020 voor de CAVV kwamen uit op € 62.988,84. Hiermee zijn de vacatiegelden en reiskosten voor de leden bekostigd. Verder is de vernieuwing van de huisstijl, de vormgeving van de adviezen en de vernieuwing van de website met overstap naar het Platform Rijksoverheid Online bekostigd waarvoor een externe webredacteur is ingehuurd.

De inzet van de twee secretarissen (elk 0,1 fte), die het werk voor de CAVV verrichten als onderdeel van hun functie bij de afdeling Internationaal Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is ten laste gekomen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

26 mei 2021
