



COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
Advisory Committee on Issues of Public International Law

EVALUATIEVERSLAG

2012-2016

DEN HAAG
MAART 2017

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
Advisory Committee on Issues of Public International Law

EVALUATIEVERSLAG
2012-2016

DEN HAAG
MAART 2017

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	5
1. SAMENSTELLING EN INRICHTING VAN DE CAVV	5
1.1 Huidige samenstelling en omvang	5
1.2 Ruimte voor nieuwe leden	6
1.3 Betrokkenheid bij benoemingsprocedure.....	6
1.4 Secretariaat en ondersteuning	7
1.5 Benoemingsperiode.....	7
2. FUNCTIONEREN VAN DE CAVV	8
2.1 Adviesaanvragen	8
2.2 Totstandkoming van adviezen.....	9
2.3 CAVV website	12
3. KABINETSREACTIE OP ADVIEZEN.....	12
3.1 Terugkoppeling minister aan CAVV	12
3.2 Contact met de minister	12
3.3 Kwaliteit en inhoud van de reactie.....	13
4. ZICHTBAARHEID EN EFFECTIVITEIT VAN ADVIEZEN.....	13
4.1 Invloed van adviezen.....	13
4.2 Regering	13
4.3 Parlement	14
4.4 Andere actoren	15
5. ONTWIKKELINGEN	15
5.1 Visie op adviescolleges	15
5.2 Aanstelling extern volkenrechtelijk adviseur.....	16
6. BUDGET	17
6.1 Omvang budget.....	17
6.2 Vergoedingen	18
7. AANBEVELINGEN.....	18

BIJLAGEN

Overzicht van adviezen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken in de periode 2012-2016

Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken op 31 december 2016

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
EVA	Extern volkenrechtelijk adviseur
KWA	Kaderwet adviescolleges

VOORWOORD

Dit evaluatieverslag is opgesteld ter uitvoering van artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges en bestrijkt de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016.

De CAVV blijkt goed in staat om te voldoen aan haar opdracht en heeft gedurende de evaluatieperiode een bijdrage kunnen leveren aan inzicht in de internationaalrechtelijke dimensie van een groot aantal beleidsvraagstukken. Net als in eerdere periodes was er sprake van een combinatie van adviezen over actuele vraagstukken en adviezen over meer fundamentele juridische vraagstukken die voor langere termijn voor Nederland van belang zijn. Meer dan in vorige periodes betroffen de adviezen nieuwe (technologische) ontwikkelingen en zag de CAVV zich geconfronteerd met vragen die nog niet eerder uitgebreid waren beantwoord. Ook is in deze periode meer dan voorheen aandacht besteed aan een bredere verspreiding van de inzichten, zowel via seminars met deskundigen en geïnteresseerden als via verspreiding van de Engelstalige vertalingen binnen de relevante internationale netwerken. Het verslag sluit af met een aantal concrete overwegingen en aanbevelingen.

Het verslag is tot stand gekomen binnen de CAVV, na voorbereiding door het secretariaat. Daarbij was de ondersteuning door stagiairs van de afdeling Internationaal Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken zeer behulpzaam.

Het evaluatieverslag is eveneens digitaal beschikbaar via www.cavv-advies.nl.

Voor commentaar of verzoeken om informatie kan men te allen tijde contact opnemen:

djz-ir@minbuza.nl of 070-3486724.

Den Haag, maart 2017

Prof. dr. Ramses A. Wessel

Voorzitter CAVV

Prof. dr. Larissa van den Herik

Vicevoorzitter CAVV

INLEIDING

Als onafhankelijk adviesorgaan adviseert de CAVV de regering en de beide Kamers van de Staten-Generaal op verzoek of op eigen initiatief over vraagstukken van internationaal recht. Zij bestaat onder de huidige benaming sinds 1920. Per 1 januari 1998 werd zij bij wet ingesteld (Wet op de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, *Stb.*1998, 219) als gevolg van de reorganisatie van het stelsel van adviescolleges, die zijn beslag kreeg in de Kaderwet adviescolleges (KWA).

Er is sinds die tijd sprake van een gedegen en constante advisering door de CAVV aan de minister van Buitenlandse Zaken. De CAVV draagt daarmee bij aan een inhoudelijke discussie over een breed scala van volkenrechtelijke onderwerpen. Die discussie vindt niet alleen nationaal plaats, binnen de regering of in het parlement, maar ook internationaal. Het werk van de CAVV zet Nederland op de kaart via contact of uitwisseling met o.a. VN special rapporteurs. Door advisering over actuele onderwerpen als digitale oorlogvoering, drones en autonome wapensystemen wordt een bijdrage geleverd aan het internationale debat.

1. SAMENSTELLING EN INRICHTING VAN DE CAVV

1.1 Huidige samenstelling en omvang

Artikel 10 van de KWA noemt een maximaal-aantal van vijftien leden. Dit aantal is echter per kabinetsbesluit teruggebracht tot tien en sinds mei 2012 voldoet de CAVV aan dit vereiste. Het terugbrengen van het aantal leden heeft gevolgen voor de werkdruk die lidmaatschap van de CAVV met zich brengt. Dit wordt nog versterkt door het terugbrengen van de ambtelijke ondersteuning voor onderzoek en het schrijven van adviezen. Tot nu toe heeft dit nog geen gevolgen gehad voor het aantal adviezen dat de CAVV heeft uitgebracht. Het is echter te verwachten dat de teruggang van het aantal leden en de ondersteuning op langere termijn gevolgen zullen hebben voor de productiviteit van de CAVV. De leden hechten aan het op peil houden van het ledenaantal op tien, maar er bestaat bij de meeste leden niet direct de wens om het ledenaantal wederom uit te breiden naar meer dan tien leden. Door alle leden wordt veel belang gehecht aan meer ambtelijke ondersteuning. Bij gebrek aan ondersteuning op het gebied van onderzoek, is in de CAVV al een aantal keren overwogen om in de toekomst beknoptere adviezen uit te brengen dan nu gebruikelijk. Een afbakening van een vraagstuk kan echter lastig zijn, zeker als de adviesaanvraag heel breed is. Het zal van geval tot geval bekeken moeten worden.

Binnen de CAVV hebben de leden een voorzitter en een vicevoorzitter gekozen.

Zoals blijkt uit Bijlage II bestaat de CAVV aan het einde van de verslagperiode voor bijna 43% uit vrouwen. Er zijn geen leden behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

De samenstelling wordt redelijk evenwichtig geacht met een behoorlijke spreiding van de expertise. Waar eerder alle leden afkomstig waren uit de academische wereld, maakt sinds 1 januari 2015 ook een lid afkomstig uit de advocatuur deel uit van de CAVV. Dit verbreedt de deskundigheid van de CAVV en draagt daarmee bij aan een behoorlijke taakvervulling.

Op grond van artikel 19, tweede lid, van de KWA heeft de CAVV zich in de evaluatieperiode meerdere keren laten bijstaan door andere personen. In de periode 2013-2014 is prof. dr. P.J. Kuijper tijdelijk toegevoegd als lid ten behoeve van totstandkoming van het advies inzake het extern optreden van de Europese Unie, maar ook minder vergaande samenwerkingsvormen zijn de revue gepasseerd. Zo hebben mw. M.A.C. Ekelhof LL.M en dhr. D.R. Saxon LL.M een bijdrage geleverd aan het advies inzake autonome wapensystemen en heeft mw. R. Dhinakaran onderzoek gedaan voor het advies inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties.

1.2 Ruimte voor nieuwe leden

Op verschillende momenten in de verslagperiode was er binnen de CAVV ruimte voor nieuwe leden. De CAVV is van mening dat voor een behoorlijke taakvervulling er behoefte is aan specifieke kennis van bepaalde onderwerpen en aan tien leden in verband met de werkbelasting.

Keer op keer blijkt het lastig om geschikte nieuwe leden te vinden met inachtneming van het in de KWA neergelegde vereiste van evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. De minister voor Wonen en Rijksdienst, verantwoordelijk voor de uitvoering van de KWA, let hier nadrukkelijk op bij de benoemingsprocedure, alsmede op de wettelijke benoemingstermijnen. Bovendien werkt de CAVV in het Nederlands en brengt ook dat beperkingen mee bij invulling van vacatures, zeker binnen de kleine kring van volkenrechtelijke experts. Steeds vaker zijn leerstoelhouders afkomstig uit andere landen en kunnen zij niet in het Nederlands werken. Vervulling van vacatures is dus lastig, maar wel gewenst.

1.3 Betrokkenheid bij benoemingsprocedure

De leden van de CAVV worden op basis van hun brede en actuele deskundigheid op het gebied van het internationaal recht op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken benoemd per Koninklijk Besluit (artikel 12, eerste lid, KWA).

De CAVV is zelf slechts op een onrechtstreekse wijze betrokken bij de benoemingsprocedure van nieuwe leden. Nieuwe leden worden voorgedragen door de minister van Buitenlandse Zaken. In het vorige evaluatieverslag is de suggestie opgenomen te bezien of via een intern reglement in een procedure kan worden voorzien die het mogelijk maakt dat de CAVV – in geval dat de minister afziet van voordracht van bepaalde kandidaten

die de voorkeur van de Commissie hebben – geïnformeerd wordt over de redenen daarvoor. Deze procedure is niet intern vastgelegd en nu deze situatie zich in de verslagperiode niet heeft voorgedaan lijkt daar op dit moment ook geen noodzaak toe.

1.4 Secretariaat en ondersteuning

Ten opzichte van eerdere evaluaties is de inrichting van het secretariaat enigszins veranderd. Waar eerder voornamelijk één secretaris het werk voor de CAVV verrichtte als onderdeel van haar functie bij de afdeling Internationaal Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn dat er sinds een aantal jaren in de regel opnieuw twee. Er kan ook in voorkomend geval een secretaris worden toegevoegd voor een onderzoek naar een bepaald advies. Ingevolge artikel 15 KWA zijn de secretarissen verantwoording schuldig aan de (voorzitter van de) CAVV. De opstelling van een adviesaanvraag en van een regeringsreactie behoort nadrukkelijk niet tot de taak van de CAVV-secretarissen, dit zou immers afbreuk doen aan het onafhankelijke karakter van de CAVV. De secretarissen hebben in ieder geval een taak bij de eindredactie van adviezen, bij het letten op consistentie, het verzorgen van een definitief advies via de drukker en de verspreiding van de adviezen. De leden zijn van mening dat de rol van de secretarissen daar niet ophoudt en dat zij ook suggesties kunnen doen en informatie kunnen verzamelen. Zij zouden graag zien dat op dit punt de ondersteuning wordt uitgebreid.

Nu de secretarissen het werk voor de CAVV verrichten als onderdeel van hun functie bij de afdeling Internationaal Recht, zijn de mogelijkheden voor ondersteuning bij de totstandkoming van een advies echter beperkt. Zeker als er veel onderzoek gedaan moet worden. Om die reden roept de CAVV regelmatig de hulp in van externe onderzoekers, waarbij gebruik wordt gemaakt van contracten. De CAVV betreurt de verminderde ondersteuning vanuit het ministerie en signaleert dat zonder ad-hoc versterking de werkbelasting voor de leden te hoog is.

1.5 Benoemingsperiode

Artikel 11, tweede lid, KWA voorziet dat de leden van de CAVV worden benoemd voor ten hoogste vier jaar met tweemaal de mogelijkheid tot herbenoeming. In de verslagperiode hebben de leden, op een uitzondering na, op een actieve wijze de gehele zittingsperiode vol gemaakt. Voor een behoorlijke taakvervulling door de CAVV is het van belang dat vacatures snel worden vervuld. Nu invulling van vacatures in de praktijk lastig is en veel tijd in beslag neemt, neemt de werklast voor de andere leden in de tussentijd toe.

2. FUNCTIONEREN VAN DE CAVV

2.1 Adviesaanvragen

Werkprogramma

Overeenkomstig artikel 26, eerste lid, KWA dient de CAVV jaarlijks voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar toe te zenden aan de minister van Buitenlandse Zaken terwijl de minister de CAVV daartoe tijdig een overzicht verstrekt van de voornemens om advies te vragen.

In de praktijk verstrekt de minister van Buitenlandse Zaken nooit een overzicht van de voornemens om advies te vragen. Hoewel dit voor de CAVV wellicht wel de voorkeur zou verdienen, is het niet altijd mogelijk in een vroeg stadium te signaleren voor welke onderwerpen advisering gewenst is. Om daar enigszins een beeld van te hebben is er geregeld overleg met de ambtelijk adviseur over mogelijke adviesaanvragen. Hier speelt ook de aanstelling van de EVA een rol. Als er prangende internationaalrechtelijke kwesties met relevantie voor de praktijk zijn wendt de minister zich in de regel tot de EVA. De CAVV is van mening dat hier ook een rol voor de CAVV is weggelegd en de recente adviesaanvraag aan CAVV en EVA gezamenlijk is daarvan een goed voorbeeld.

Daarnaast bestaat er altijd de mogelijkheid van een advies uit eigen beweging. Hoewel binnen de CAVV mogelijke onderwerpen voor advisering steeds onderwerp zijn van gesprek en de commissie zich – in overleg met de ambtelijk adviseur – bezint op de opportuniteit van één of meer initiatiefadviezen, lijkt een werkprogramma voor een kleinschalige commissie als de CAVV weinig toegevoegde waarde te hebben en ook moeilijk te verwezenlijken.

Frequentie en onderwerpkeuze

Gelet op de samenstelling, secretariële ondersteuning en werkwijze van de CAVV in de evaluatieperiode, hebben de frequentie en onderwerpkeuze van de adviesaanvragen door de minister van Buitenlandse Zaken bijgedragen aan een behoorlijke taakvervulling.

Kwaliteit adviesaanvragen

De CAVV-leden kunnen doorgaans goed uit de voeten met de adviesaanvragen. De context van en aanleiding voor een adviesaanvraag worden duidelijk aangegeven en de vraagstelling is in het algemeen helder. De aanvragen bieden voldoende ruimte voor eigen invulling van het advies door de CAVV.

Eigen initiatief

De CAVV overweegt op gezette tijden uit eigen beweging een advies uit te brengen in overeenstemming met artikel 18 KWA. In de evaluatieperiode heeft de CAVV echter geen

enkele keer op eigen initiatief geadviseerd. Wel wordt soms naar aanleiding van bijzondere gebeurtenissen met internationaalrechtelijke gevolgen de mogelijkheid van een advies op eigen initiatief besproken. Zo heeft de CAVV op 30 oktober 2014 een brief gestuurd aan de minister van Buitenlandse Zaken waarmee zij haar zorgen uit over VN Veiligheidsraadresolutie 2178(2014) betreffende “*foreign terrorist fighters*”¹. Hoewel de opportuniteit of tijdigheid van een advies op eigen initiatief soms lastig zijn in te schatten, zijn de leden van mening dat adviezen op eigen initiatief een goed en dynamisch instrument kunnen zijn om de relevantie van CAVV-adviezen op actuele, concrete dossiers aan te geven.

2.2 Totstandkoming van adviezen

Werkwijze

Sinds 2012 werkt de CAVV met schrijfgroepen voor het opstellen van adviezen. De samenstelling van een schrijfgroep varieert al naar gelang het te behandelen onderwerp. Binnen een schrijfgroep wordt een lid als coördinator aangesteld. De schrijfgroep komt een aantal keren bijeen en de leden van de schrijfgroep schrijven mee aan (delen van) een conceptadvies. Tijdens de plenaire vergaderingen of tussentijds via elektronische weg wordt de gehele commissie betrokken en is er steeds voor alle leden de mogelijkheid om input en opmerkingen te geven. Deze manier van werken draagt zeker bij aan een behoorlijke taakvervulling. Er wordt wel geconstateerd dat met name de coördinator van een schrijfgroep erg veel tijd kwijt is aan totstandkoming van een advies. De aard en complexiteit van het desbetreffende onderwerp zijn bepalend voor het aantal bijeenkomsten van een schrijfgroep en ook voor de uiteindelijke discussie en bijdrage van de plenaire commissie. Zowel de bijeenkomsten van schrijfgroepen als de plenaire vergaderingen worden ervaren als noodzakelijk om tot een goede analyse en uitwisseling van argumenten te komen. Afhandeling van adviezen via een geheel schriftelijke procedure zou mogelijk zijn, maar mondelinge uitwisseling van gedachten en argumenten komt de uiteindelijke kwaliteit van adviezen ten goede. Het blijkt soms zinvol om de opstelling van conceptadviezen te doen voorafgaan door een algemene discussieronde die dan uitmondt in een identificatie van de juridische (deel)vragen en een daarop gebaseerde wijze van benadering.

Schriftelijke en/of mondelinge procedure

De adviezen komen tot stand door een combinatie van bijeenkomsten van schrijfgroepen en plenaire vergaderingen. Onderdelen van een advies worden soms via een schriftelijke procedure voorbereid. Mondelinge argumentatie en ideeënuitswisseling worden evenwel onmisbaar geacht voor de kwaliteit van adviezen. Actieve participatie van de leden is zowel

¹ Zie voor de brief van 30 oktober 2014:

http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Brief_UNSC_Res_2178.pdf. De minister heeft daar op 24 maart 2015 op gereageerd, zie

http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Reactie_minister_Koenders_CAVV_UNSC_Res_2178.pdf.

bij een schriftelijke procedure als bij een mondelinge procedure van belang.

Externe deskundigen

In de verslagperiode is meerdere malen gebruik gemaakt van externe deskundigen. Bij de totstandkoming van het advies inzake het extern optreden van de Europese Unie is op basis van artikel 19 KWA voor een langere periode gebruik gemaakt van een externe deskundige. Bij de totstandkoming van het advies over autonome wapensystemen is met name gebruik gemaakt van externe deskundigen voor een gedachtewisseling over technische aspecten. Een meer systematisch gebruik van betrokkenheid van externe deskundigen is belangrijk voor de CAVV. Zeker bij een afnemend ledenaantal is het wenselijk om ad-hoc deskundigen bij advisering te betrekken. Bij grote en relatief nieuwe onderwerpen kan het zinvol zijn om externe deskundigen te betrekken bij de meer algemene discussieronde(s).

Gezamenlijke advisering AIV

Van tijd tot tijd adviseert de CAVV samen met de AIV. Er wordt dan uit beide commissies een samengestelde commissie gevormd, onder voorzitterschap van een van de leden. Deze samenwerking heeft bijgedragen aan een behoorlijke taakvervulling. De CAVV kon zich richten op de specifiek juridische vraagstukken, de AIV op de meer algemene, politieke vraagstukken. De onderlinge discussie draagt bij aan de kwaliteit van het advies.

Het is in de evaluatieperiode echter ook gebleken dat, als een adviesaanvraag alleen is gericht aan de AIV, de CAVV niet geraadpleegd wordt terwijl dat voor het onderwerp in kwestie wel voor de hand zou liggen. Zo heeft de AIV nagelaten de CAVV te raadplegen bij advisering over TTIP inclusief arbitrage.² Dit laatste onderwerp ligt veeleer op het terrein van de CAVV. Daarentegen had de AIV betrokken willen worden bij het drones advies. Er is dan ook noodzaak om met de AIV tot nadere afstemming te komen bij adviesaanvragen die alleen aan de AIV of de CAVV zijn gericht, maar wel een internationaalrechtelijke dan wel een duidelijke politieke component hebben.

CAVV en AIV zouden, zonder dat er daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van gemeenschappelijke advisering, inhoudelijk kunnen samenwerken zodat de juridische expertise van de CAVV zijn weg vindt in AIV-adviezen waarin dat van belang is. Het CAVV secretariaat zou een rol kunnen spelen in het signaleren van wat er speelt bij de AIV. In oktober 2016 is de AIV gevraagd te adviseren over Brexit.³ Gezien de volkenrechtelijke aspecten van de Brexit zijn contacten gelegd tussen de CAVV-voorzitter en de tijdelijke Brexit-commissie, binnen de AIV belast met het voorbereiden van het advies. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit een aanpak is die aanbeveling verdient.

² <http://aiv-advies.nl/7rn/publicaties/adviezen/internationale-investeringsbeslechting-van-ad-hoc-arbitrage-naar-een-permanent-investeringshof>.

³ <http://aiv-advies.nl/8xk/publicaties/adviesaanvraag-brexite>.

Praktisch bijkomend voordeel van samenwerking met de AIV is dat gebruik kan worden gemaakt van de zelfstandige positie van de AIV binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de fulltime secretariële ondersteuning.

Participatie

Artikel 20, tweede lid, KWA bepaalt dat over uit te brengen adviezen niet wordt besloten dan in aanwezigheid van ten minste de helft van de leden. Er is altijd wel een aantal leden dat is verhinderd voor een van de plenaire vergaderingen, maar het aantal van de helft wordt steeds gehaald op het moment dat er besloten wordt over uit te brengen adviezen. In voorkomend geval wordt gebruik gemaakt van de schriftelijke weg om instemming van alle leden te bekomen. Sinds de instelling van de schrijfgroepen wordt bij elk advies nadrukkelijk vermeld welke leden actief aan de totstandkoming van het advies hebben deelgenomen.

Vergaderdata

Aan het begin van elk kalenderjaar dan wel aan het eind van het voorgaande, worden de vergaderdata voor de plenaire commissievergaderingen gepland. De CAVV komt in elk geval vier keer per jaar bijeen, doorgaans in januari, april, juni en oktober. Daarnaast zijn er bijeenkomsten van schrijfgroepen, al naar gelang de behoefte. Het ruim van te voren vaststellen van plenaire vergaderdata vergroot de kans op een ruime aanwezigheid en deelname van leden. Er is echter weinig ruimte om die data in voorkomend geval nog aan te passen. Het blijkt dat minimaal een viertal plenaire vergaderingen per jaar opportuun is. Er is steeds voldoende vergaderstof en minder frequent bijeenkomen zou afbreuk doen aan de behoorlijke taakvervulling. Voor noodzakelijke extra vergaderingen kunnen van geval tot geval nadere afspraken worden gemaakt.

Vergaderwijze

De vergadering, inclusief de agenda, wordt voorbereid in overleg tussen voorzitter en secretariaat. Voorafgaand aan een plenaire vergadering verspreidt het secretariaat onder de leden een agenda, het conceptverslag van de voorgaande vergadering en eventuele andere benodigde stukken, zoals een conceptversie van een te bespreken advies. De agenda kan eigenlijk altijd worden afgewerkt en er is doorgaans ruimte om ook onvoorziene punten te bespreken. De wijze van vergaderen draagt bij aan een behoorlijke taakvervulling.

Ambtelijk adviseur

De commissie wordt bijgestaan door de ambtelijk adviseur. Incidenteel wordt tevens een beroep gedaan op andere ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of andere departementen. Waar noodzakelijk en afhankelijk van het onderwerp kan een dergelijk beroep op grotere schaal plaatsvinden. Waar nodig vond bedoelde ondersteuning altijd op een vanzelfsprekende wijze plaats.

De ambtelijk adviseur is veelal aanwezig bij de plenaire commissievergaderingen en deelt haar visie op bepaalde onderwerpen met de leden. Er vindt doorgaans een open en effectieve gedachtewisseling plaats.

Vertaling

Van de meeste CAVV-adviezen wordt een Engelse vertaling gemaakt, verzorgd door de Afdeling Vertalingen (AVT) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een vertaling maakt het mogelijk het desbetreffende CAVV-advies verder te verspreiden, zodat het advies ook in de internationale discussie goed te gebruiken is. De ambtelijk adviseur verspreidt vertalingen van CAVV-adviezen veelal in de internationale fora waaraan zij deelneemt. Aldus wordt de reikwijdte van advisering groter en effectiever.

2.3 CAVV website

Sinds medio februari 2013 heeft de CAVV een eigen website: www.cavv-advies.nl. Op de website staan alle adviesaanvragen, adviezen en kabinetsreacties uitgebracht sinds 1998. Van tijd tot tijd komen er via de website verzoeken om informatie binnen over het werk van de CAVV. Doorgaans zijn dit verzoeken om kopieën van CAVV-adviezen van voor 1998 die niet digitaal beschikbaar zijn.

3. KABINETSREACTIE OP ADVIEZEN

3.1 Terugkoppeling minister aan CAVV

Overeenkomstig artikel 24 KWA dient de minister van Buitenlandse Zaken, binnen drie maanden na ontvangst van een advies, een inhoudelijk standpunt in te nemen. In dit verband laat zich de vraag stellen of er voldoende terugkoppeling is tussen de minister en de CAVV en of de wijze waarop de CAVV van het standpunt van de minister op de hoogte wordt gebracht dient te worden aangepast. Hier lijkt het oordeel gerechtvaardigd dat deze terugkoppeling beter kan, met name waar het gaat over het wel of niet daadwerkelijk opvolgen van de adviezen. De kabinetsreacties zijn soms kort en weinig inhoudelijk en wekken daarmee een plichtmatige indruk en na de kabinetsreactie is er bij de CAVV geen beeld van de effecten van een advies op de beleidspraktijk. Ook wordt geconstateerd dat de wettelijke termijn van drie maanden soms wordt overschreden. De CAVV is van mening dat die termijn dient te worden gerespecteerd.

3.2 Contact met de minister

In 2013 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de voorzitter van de CAVV. In hetzelfde jaar is het advies over bewapende drones persoonlijk overhandigd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Voor goed onderling begrip en een uitwisseling van gedachten over mogelijke onderwerpen voor advisering is dit

als heel nuttig ervaren. Een dergelijke uitwisseling komt de behoorlijke taakvervulling ten goede en zou het commitment over en weer kunnen versterken. Bovendien krijgt de voorzitter daarmee meer inzicht in de visie van de minister, terwijl de voorzitter aan de minister ook de standpunten van de CAVV nader kan toelichten.

3.3 Kwaliteit en inhoud van de reactie

Zoals hierboven aangegeven zijn sommige kabinetsreacties kort en weinig inhoudelijk, zodat zij soms een plichtmatige indruk wekken. Er zijn daarentegen ook uitgebreidere reacties die inhoudelijk sterk zijn. Zo toont de CAVV zich zeer tevreden met de kabinetsreactie op het advies inzake autonome wapensystemen⁴ en het advies inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties.⁵

Enkele leden constateren dat het van belang is als de regering in haar reactie aangeeft bepaalde aanbevelingen van de CAVV over te nemen, maar constateert ook dat dit kan leiden tot een korte reactie, omdat je dan snel klaar bent. Tevens wordt geconstateerd dat de motivatie bij het niet overnemen van aanbevelingen soms niet al te sterk is.

4. ZICHTBAARHEID EN EFFECTIVITEIT VAN ADVIEZEN

4.1 Invloed van adviezen

Hoewel het niet goed meetbaar is in hoeverre CAVV-adviezen direct van invloed zijn op de Nederlandse rechtsopvattingen, is duidelijk dat de adviezen van invloed zijn op het (inter)nationale debat. Een belangrijk deel van de adviezen is bedoeld om een overzicht te geven van het toepasselijk recht op een bepaald gebied. Daarnaast bevatten adviezen doorgaans ook onderdelen die bestaand beleid ondersteunen of aanvullen.

4.2 Regering

In verschillende gevallen heeft de regering positief gereageerd op aanbevelingen tot nieuw of aangepast beleid, zoals in de kabinetsreacties op het drones-advies en het autonome wapens-advies.⁶ Een andere keer is de regering op een aantal punten een andere mening toegedaan.⁷ Er komt altijd een positieve respons op de adviezen, maar er bestaat bij de CAVV-leden behoefte aan terugkoppeling naast de formele kabinetsreactie. In de periode na het uitbrengen van de kabinetsreactie blijft veelal onduidelijk in hoeverre een advies invloed

⁴ http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Advies_nr._26_-_Autonome_wapensystemen.pdf.

⁵ [http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Kabinetsreactie_op_advies_nr._27\(2\).pdf](http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Kabinetsreactie_op_advies_nr._27(2).pdf).

⁶ http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Kabinetsreactie_CAVV_advies_nr._23_bewapende_drones.pdf en http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Advies_nr._26_-_Autonome_wapensystemen.pdf.

⁷ http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Advies_nr._25_-_Humanitaire_hulpverlening.pdf.

heeft op het Nederlandse beleid. De CAVV staat open voor reflectie op adviezen op langere termijn.

4.3 Parlement

Alle adviezen worden tegelijk met de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken naar de Eerste en de Tweede Kamer gestuurd. Kamerleden verwijzen ook geregeld naar adviezen van de CAVV en roepen in voorkomend geval de minister op om advies te vragen aan de CAVV.⁸

Het is ook voorgekomen dat, hoewel de regering afhoudend was in zijn reactie op een advies, de Tweede Kamer alsnog middels een motie gebaseerd op een advies van de CAVV verandering teweegbrengt. Dit gebeurde naar aanleiding van de aanbeveling van de CAVV voor aanpassing van de Wet Internationale Misdrijven in het advies inzake Humanitaire hulpverlening en de motie Sjoerdsma.⁹

In de verslagperiode heeft de CAVV op uitnodiging van de Commissie Buitenlandse Zaken tweemaal gesproken met leden van de Tweede Kamer. Teleurstellend is dat, zeker de tweede keer, van een echte gedachtewisseling geen sprake was aangezien er slechts één Kamerlid aanwezig was.

Hoewel beide Kamers van de Staten-Generaal ingevolge artikel 17 KWA de mogelijkheid hebben de CAVV om advies te vragen, is dit nog niet voorgekomen. Ook bij het parlement lijkt de indruk te bestaan dat een advies niet op korte termijn kan worden gegeven, hier is tijdens contactmomenten wel over gesproken. De Tweede Kamer heeft echter tot op heden geen vervolg gegeven aan de daar geuite wens om meer gebruik te maken van advisering door de CAVV. Het is voor een goede taakvervulling uiteraard wel essentieel dat er in voorkomend geval gerichte vragen worden gesteld aan de CAVV zodat de commissie ook gericht kan adviseren. De vraagstelling kan daarmee bijdragen aan snelle en bondige advisering. Overigens dient er een Kamermeerderheid te zijn voor adviesaanvragen aan de CAVV. Dit zou ook een obstakel kunnen zijn voor adviesaanvragen door de Kamers van de Staten-Generaal. Hier lijkt de Tweede Kamer een oplossing voor te hebben gevonden door het aannemen van een motie waarin de regering wordt gevraagd advies in te winnen bij de CAVV (zie onderdeel 5.2 van het verslag).

⁸ Meest recent bij motie van het Lid Voordewind c.s., Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2017, Kamerstuk 34 550 V, nr. 32, voorgesteld 24 november 2016.

⁹ Motie van het Lid Sjoerdsma, Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking, Kamerstuk 32605, nr. 159, voorgesteld 29 april 2015.

4.4 Andere actoren

Tot slot is het van belang om op te merken dat CAVV-adviezen op (inter)nationaal niveau vaak worden aangehaald en besproken. Adviezen worden opgenomen in argumentaties, niet alleen van academici maar ook van de Hoge Raad en VN Special Rapporteurs.

Zo verwijst de AG bij de Hoge Raad in een conclusie in 2016 naar het CAVV-advies over het VN-Verdrag inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen.¹⁰ Ook in processtukken en pleitnota's wordt veelvuldig naar dit advies verwezen.

Andere thema's die het onderwerp waren van CAVV-advisering worden eveneens opgepakt. Naar aanleiding van het uitkomen van het drones-advies werd een ronde-tafelbijeenkomst georganiseerd in het Humanity House in Den Haag. De bijeenkomst had grote belangstelling van de pers en er vond een levendige discussie plaats tussen leden van de CAVV, de minister van Buitenlandse Zaken en het maatschappelijk middenveld.

Over het algemeen ontvangt het CAVV-secretariaat weinig verzoeken om informatie over de CAVV of over adviezen. In de evaluatieperiode werd een aantal keren gevraagd naar CAVV-adviezen daterend van voor 1998. Dergelijke verzoeken komen doorgaans uit academische hoek.

5. ONTWIKKELINGEN

De CAVV geeft ten opzichte van een eerdere evaluatieperiode onverminderd invulling aan haar taakuitoefening. Het aantal adviesaanvragen wordt door regering en Staten-Generaal bepaald, waarbij de laatste nog nooit van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om advies te vragen. Er zijn evenwel twee ontwikkelingen die zich in de evaluatieperiode hebben voorgedaan en die hierna worden toegelicht, omdat deze ontwikkelingen een effect zouden kunnen hebben op de taakuitoefening van de CAVV.

5.1 Visie op adviescolleges

De uitvoering van de KWA ligt sinds 2012 bij de minister voor Wonen en Rijksdienst (voorheen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). De toepassing van de KWA is inmiddels viermaal geëvalueerd.

Op het vlak van buitenlandse zaken maken nog twee adviesorganen deel uit van het adviesstelsel, namelijk de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht. De AIV is een strategisch adviesorgaan, de

¹⁰ Conclusie 15/01944 van AG Vlas van 24 juni 2016 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2016:552>).

Staatscommissie Internationaal Privaatrecht en de CAVV zijn technisch-specialistische adviesorganen.

In 2012 werd een voorstel tot wijziging van de KWA ingediend. Het wetsvoorstel kreeg een negatief advies van de Raad van State en werd uiteindelijk op 1 mei 2015 ingetrokken. Belangrijke wijzigingsvoorstellen waren de beperking van het aantal leden van adviescolleges van vijftien naar tien en het vervangen van de verplichting uit artikel 24 KWA voor de regering om binnen drie maanden na het verschijnen van een advies een reactie naar het parlement te sturen door de verplichting om een advies te incorporeren in berichtgeving aan het parlement over beleidsvoornemens. Zowel de CAVV als de AIV hebben kritiek geleverd op dit laatste voorstel, omdat de verplichte kabinetsreactie van groot belang is voor de doorwerking van het advies in de beleidsvorming en voor de transparantie naar de Staten-Generaal en de (internationale) samenleving. De kabinetsreactie is ook van belang voor het gezag van adviescolleges bij het uitoefenen van hun taken. Het lijkt de taakvervulling van de CAVV dan ook ten goede te zijn gekomen dat dit wetsvoorstel tot wijziging van de KWA uiteindelijk geen doorgang heeft gevonden.

Hoewel het wetsvoorstel geen doorgang heeft gevonden, is het aantal leden van adviescolleges per kabinetsbesluit toch teruggebracht tot tien. Daarmee is de werkdruk voor de CAVV-leden toegenomen. Dit wordt bevestigd door de constatering dat het aantal uitgebrachte adviezen in de evaluatieperiode gelijk is aan het aantal uitgebrachte adviezen in voorafgaande periodes. Hoewel het ledenaantal dus geen invloed lijkt te hebben op de productiviteit van de CAVV, bevestigt dit wel dat hetzelfde werk met minder mensen wordt gedaan.

5.2 Aanstelling extern volkenrechtelijk adviseur

In het jaar voorafgaand aan de evaluatieperiode heeft de CAVV de minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om uitvoering te geven aan het rapport van de Commissie Davids. Dit rapport betreft de gang van zaken rondom de oorlog met Irak en bevat de aanbeveling de volkenrechtelijke advisering binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken beter te verankeren. De CAVV adviseerde de minister om de juridisch adviseur van het ministerie de mogelijkheid te geven volkenrechtelijke aangelegenheden op eigen initiatief rechtstreeks onder zijn aandacht te brengen. Daarnaast vroeg de CAVV de minister om haar rol bij zijn overwegingen over volkenrechtelijke advisering te betrekken.

De CAVV toonde zich er voorstander van dat de benoeming van een extern volkenrechtelijk adviseur (EVA) achterwege zou blijven en dat de CAVV als zodanig zou optreden. De minister van Buitenlandse Zaken was echter van mening dat, hoewel de adviezen van de CAVV zeer gewaardeerd worden, deze adviezen niet met grote snelheid worden gegeven en dat dit ook voor de toekomst waarschijnlijk werd geacht. De CAVV is het hier niet mee eens

en constateert dat zij meermaals op korte termijn heeft geadviseerd en dat zij daartoe ook in de toekomst bereid en in staat zal zijn.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in mei 2011 prof. dr. P.A. Nollkaemper aangesteld als EVA. Hij kon de minister, op diens verzoek of naar eigen oordeel, onafhankelijk advies geven over belangrijke kwesties van buitenlands beleid waarbij volkenrechtelijke aspecten in het geding zijn. Van die mogelijkheid is meerdere malen gebruik gemaakt. Het zou kunnen dat er om die reden in de evaluatieperiode minder adviesaanvragen aan de CAVV zijn gericht dan zonder aanstelling van de EVA het geval zou zijn geweest. De minister van Buitenlandse Zaken is gebruik blijven maken van de adviezen van de CAVV, maar was zeker in het begin van de evaluatieperiode van mening dat de CAVV-adviezen doorgaans diepgaande studies van een volkenrechtelijk vraagstuk betreffen en daarmee een langere voorbereidingstijd hebben. Daardoor waren de adviezen van de CAVV in zijn ogen minder geschikt voor actuele of urgente vragen.

In 2015 is de aanstelling van de EVA verlengd, maar de mogelijkheid voor advisering op eigen initiatief is daarbij komen te vervallen.

In december 2016 zijn, naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer, de CAVV en de EVA gezamenlijk om advies gevraagd. Het is de eerste keer dat deze adviesconstructie wordt gehanteerd.

In de evaluatieperiode is er derhalve sprake van een drieluik van volkenrechtelijke advisering, namelijk advisering door de CAVV, door de EVA en het ambtelijk volkenrechtelijk advies. De CAVV respecteert deze keuze en ziet op basis daarvan verschillende verantwoordelijkheden en taken van de CAVV en de EVA. Tegelijkertijd is het onderscheid ook voor de CAVV niet altijd duidelijk, mede vanwege het feit dat de minister van Buitenlandse Zaken recentelijk beide organen om een gezamenlijk advies heeft gevraagd en de CAVV daarnaast bewezen heeft ook op korte termijn te kunnen adviseren over minder omvangrijke juridische vraagstukken.

6. BUDGET

6.1 Omvang budget

Het budget van de CAVV is ondergebracht bij de begroting van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het per jaar vastgestelde budget lijkt over het algemeen toereikend voor een behoorlijke taakvervulling door de CAVV.

6.2 Vergoedingen

De vergoedingen van adviescolleges zijn integraal geregeld in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies¹¹, maar de vergoedingen verschillen per adviescollege. Op basis van de Vergoedingenregeling Commissie van advies volkenrechtelijke vraagstukken en Staatscommissie internationaal privaatrecht¹² ontvangen CAVV-leden per bijgewoonde vergadering (plenair of van schrijfgroepen) € 165 (€ 255 voor de voorzitter). Daarnaast krijgen zij hun reiskosten vergoed op basis van de reiskostenregeling die geldt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hoewel de voorzitter van de AIV en de voorzitters van de permanente commissies binnen de AIV een vaste vergoeding krijgen met inachtneming van een deeltijdfactor¹³, komen de vergoedingen van de voorzitters van de werkgroepen uit de AIV-permanente commissies en van de leden van de AIV-permanente commissies overeen met de vergoedingen van de voorzitter en leden van de CAVV.

De deskundige CAVV-leden geven waardevolle adviezen tegen een vergoeding die, zeker in vergelijking met consultants, minimaal is. Daarbij is het zo dat de koppeling van de vergoeding aan bijgewoonde vergaderingen geen recht doet aan het feit dat veel werk ook langs elektronische weg plaatsvindt.

7. AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de evaluatie is de CAVV van mening dat de volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan ten behoeve van haar behoorlijke taakvervulling.

1. Het in pdf-formaat via de website beschikbaar stellen van alle CAVV-adviezen, ook die van voor 1998.
2. Minder hard copies verspreiden van CAVV-adviezen, nu de adviezen voor een ieder digitaal beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld alleen een hard copy op aanvraag na schriftelijke attendering op een nieuw advies.
3. Uitgebreidere inhoudelijke informatie van de kant van de minister van Buitenlandse Zaken is wenselijk om beter zicht te hebben op wat er beleidsmatig met een advies gebeurt. Het zou goed zijn als het secretariaat, in overleg met de afdeling Internationaal Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, een overzicht zou bijhouden van wat er in de praktijk met CAVV-adviezen gebeurt.
4. De drie-maandentermijn voor een kabinetsreactie dient te worden gerespecteerd.

¹¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025279>.

¹² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013726>.

¹³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0012270>.

5. De leden achten het – gelet op een behoorlijke taakvervulling door de CAVV – wenselijk dat op geregelde tijdstippen contact plaatsvindt tussen de minister en de (voorzitter van de) CAVV.
6. De leden achten het – gelet op een behoorlijke taakvervulling door de CAVV – wenselijk dat er vaker follow-up wordt gegeven aan de eigen adviezen, o.a. door het organiseren van bijeenkomsten op het moment dat een advies uitkomt, dan wel op een ander moment waarop aandacht voor het advies wordt verwacht.
7. De leden achten het in dit kader eveneens wenselijk dat er binnen de CAVV meer reflectie is op een advies en de betekenis daarvan voor de toekomst. Mogelijk is er op enig moment behoefte aan herziening van eerder gegeven adviezen. Daar zou meer aandacht voor kunnen zijn.

Bijlage I

Overzicht van adviezen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke
Vraagstukken in de periode 2012-2016

<u>Advies nr. 27 - Aansprakelijkheid van Internationale Organisaties</u>	dec-15
<u>Advies nr. 26 - Autonome wapensystemen</u>	okt-15
<u>Advies nr. 25 - Humanitaire hulpverlening</u>	aug-14
<u>Advies nr. 24 - Extern optreden van de Europese Unie en Internationaal Recht</u>	mei-14
<u>Advies nr. 23 - Bewapende Drones</u>	jul-13

Bijlage II

Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken op 31 december 2016

Leden van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken op 31 december 2016

Voorzitter

Prof. dr. R.A. Wessel

Leden

Dr. C.M. Brölmann

Dr. G.R. den Dekker

Prof. A.G. Oude Elferink

Prof. dr. L.J. van den Herik

Prof. dr. N.M.C.P. Jägers

Prof. dr. J.G. Lammers

Ambtelijk adviseur

Prof. dr. E. Lijnzaad

Secretaris

Mr. drs. M.H. Broodman

Mr. drs. E.M. van Rijssen

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Telefoon: 070 348 6724

Fax: 070 348 5128

Website: www.cavv-advies.nl

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken adviseert de regering en de Staten-Generaal over vraagstukken van internationaal recht.

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Telefoon: 070 348 6724
Fax: 070 348 5128
Website: www.cavv-advies.nl

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken adviseert de regering en de Staten-Generaal over vraagstukken van internationaal recht.