

Vergaderjaar 2010–2011

32 635

Strategie van Nederlands buitenlandbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2011

In deze brief reageer ik op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 21 maart 2011 met kenmerk 2011Z04674/2011D14225 om een afschrift van het antwoord op de brief van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) van 15 februari 2011 over de volkenrechtelijk adviseur. Daarnaast betreft deze brief een invulling van de toezegging die ik tijdens het Algemeen Overleg naar aanleiding van het WRR rapport «Aan het buitenland gehecht» van 25 mei jl. (TK 32 635, nr. 2) heb gedaan over het verstrekken van informatie aan de Kamer betreffende de adviezen van de extern volkenrechtelijk adviseur (EVA).

Op 24 februari jl. besprak ik de brief van de CAVV met de voorzitter van de CAVV, prof. dr. M.T. Kamminga. In het gesprek kwamen drie punten aan de orde, die ik graag toelicht.

(1) In de brief vraagt de CAVV om versterking van de positie van de afdeling DJZ/IR (Directie Juridische Zaken, afdeling Internationaal recht) in de departementale structuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ik heb tijdens het gesprek de heer Kamminga op de hoogte gesteld van mijn voornemen twee medewerkers van de Directie Juridische Zaken (DJZ) aan te wijzen als juridisch adviseurs op volkenrechtelijk gebied, die zonder instructies of aanwijzingen, gevraagd of ongevraagd, rechtstreeks aan mij kunnen adviseren over gewichtige volkenrechtelijke vraagstukken. Daarmee werd, ook naar de opvatting van de heer Kamminga, tegemoetgekomen aan dit verzoek van de CAVV.

In dit verband verwijs ik overigens naar mijn brief van 24 mei 2011 (32 500 V, nr. 190), waarin ik u meld dat ik bij ministerieel besluit heb vastgelegd dat het ambtelijke volkenrechtelijk advies van het Hoofd of plaatsvervangend Hoofd van de afdeling Internationaal recht van DJZ over actuele aangelegenheden van buitenlands beleid waar gewichtige volkenrechtelijke aspecten aan de orde zijn, rechtstreeks aan mij toegaat zonder tussenkomst van de Secretaris-Generaal of enige Directeur-Generaal of directeur. Dit advies wordt op mijn verzoek of op initiatief van het Hoofd of plaatsvervangend Hoofd opgesteld.

(2) Voorts stelt de CAVV in haar brief het op prijs te stellen indien haar eigen rol in de nieuwe constellatie van volkenrechtelijke advisering ook in de overwegingen zou worden betrokken. De heer Kamminga toonde zich er voorstander van dat de benoeming van een EVA achterwege zou blijven en dat de CAVV als zodanig zou optreden. Daartegenover heb ik gesteld dat ik de adviezen van de CAVV zeer waardeer, maar dat de praktijk leert dat deze adviezen niet met grote snelheid worden gegeven en ik zulks ook voor de toekomst waarschijnlijk acht, zodat ik vasthoud aan het voornemen naast de CAVV een EVA te benoemen.

(3) Een belangrijk doel van het gesprek met de heer Kamminga was zijn advies in te winnen over de te benoemen adviseur. Hij heeft in verband daarmee vertrouwelijk inzage gehad in de sollicitaties. Tot mijn genoegen bleken de heer Kamminga en ikzelf vertrouwen te hebben in dezelfde kandidaat. Zie ook mijn brief van 24 mei 2011.

In het debat op 25 mei 2011 is door een lid van uw Kamer gevraagd dat «bij berichten van het Kabinet aan de Kamer over internationale operaties wordt medegedeeld of er een advies lag van de adviseur en, zo ja, wat de conclusie daarvan was». Deze toezegging heb ik gedaan met de kanttekening dat ik in eerste instantie zelf zal beoordelen wat ik van het advies vind. Tevens heb ik aangegeven dat voorkomen moet worden dat de werkbelasting nog verder toeneemt. Ik heb gesteld dat de strekking van de toezegging geldt en dat ik de invulling daarvan nog eens goed zou bezien. Mijn toezegging wil ik graag uiteenzetten tegen de achtergrond van het omschreven drieluik van de volkenrechtelijke advisering, namelijk die door de CAVV, die van de EVA en het ambtelijk volkenrechtelijk advies. De CAVV is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Colleges zoals de CAVV kunnen op basis van deze wet op schriftelijk verzoek van een minister (of van een van de Kamers, of uit eigen beweging) adviseren. De wet verplicht voorts de betrokken minister binnen drie maanden na verschijning van een door hem gevraagd of een uit eigen beweging door het college uitgebracht advies zijn standpunt daarover ter kennis te brengen van de Staten-Generaal. Omdat het gebruikelijk is dat de adviesaanvraag door een minister bij het advies wordt gevoegd, voorziet de Kaderwet in informatie aan de Kamer over zowel de adviesaanvraag, het advies als mijn reactie daarop.

Een institutionalisering zoals die voor de CAVV geldt, acht ik voor de EVA bezwaarlijk en in de praktijk onuitvoerbaar. Zoals ik hierboven in het verslag van mijn gesprek met prof. dr. Kamminga aangaf, is het gewenst dat de EVA mij met spoed kan adviseren. In dat kader past geen formele adviesaanvraag en in de praktijk zal deze aanvraag dan vermoedelijk ook worden gedaan per e-mail of zelfs per telefoon.

Een juridisch advies – afkomstig van hetzij ambtelijke advisering hetzij de EVA – (zeker als dit advies verschillende beleidskeuzes open laat) is slechts één aspect dat ten grondslag ligt aan regeringsbeleid. Een EVA advies is op zichzelf geen aanleiding voor bespreking in het parlement, omdat alle overwegingen (en niet slechts juridische) bepalend zijn voor beleidsbeslissingen.

Het is niet mijn bedoeling de EVA schriftelijk een standpunt over zijn advies te melden. Op dit punt maak ik een vergelijking met de gebruikelijke ambtelijke volkenrechtelijke advisering. Het is immers, ook nu zowel Hoofd als plaatsvervangend Hoofd van de afdeling Internationaal recht deze mogelijkheid hebben, allerminst de bedoeling dat alle volkenrechtelijke adviezen rechtstreeks aan mij worden gericht omdat integrale advisering het uitgangspunt blijft. Vrijwel steeds zullen adviezen mij bereiken als onderdeel van ambtelijke beleidsopvattingen, juist omdat deze geïntegreerde werkwijze de meest efficiënte en zinvolle wijze van advisering is. Daarbij is het volkenrechtelijk advies ook geïntegreerd in de brede juridische advisering, omdat de afdeling Internationaal recht onderdeel uitmaakt van DJZ.

Voor die gevallen waarbij ik het wenselijk vind op korte termijn een onafhankelijk advies te krijgen (veelal als «second opinion») heb ik gemeend tot aanstelling van de EVA te moeten overgaan

Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin volkenrechtelijke opvattingen essentieel of zelfs doorslaggevend zijn. Dit kan bijvoorbeeld bij de advisering over een mandaat van de VN-Veiligheidsraad bij internationale operaties, zoals het geval was in de kwestie Irak, waarop de door mij gegeven instructie voor directe ambtelijke advisering uiteindelijk is terug te voeren. Uiteraard zal ik dan ook, met name in gevallen waarnaar door de Kamer in de oorspronkelijke vraag naar werd verwezen, mededelen of er een advies lag van de EVA en wat de conclusie van het advies was.

Daarnaast ben ik graag bereid jaarlijks een overzicht aan het parlement sturen van het aantal EVA adviezen, alsmede van adviezen die via de ambtelijke volkenrechtelijke advisering rechtstreeks aan mij zijn uitgebracht.

Ik hoop hiermee de Kamer naar voldoening te hebben geïnformeerd. Kopieën van deze brief zal ik doen toekomen aan de voorzitter van de CAVV en de EVA.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal