

Vergaderjaar 2011–2012

32 635

Strategie van Nederlands buitenlandbeleid

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 december 2011

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 8 november 2011 overleg gevoerd met minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 25 mei 2011 over aanstelling volkenrechtelijk adviseur (32 500 V, nr. 190);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 17 augustus 2011 houdende reactie op het verzoek van de commissie inzake de CAVV en inzake adviezen van de Externe Volkenrechtelijk Adviseur (32 635, nr. 3);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 19 oktober 2011 inzake aanbieding regeringsreactie op Advies nr. 20 van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) over de immuniteit van buitenlandse ambtsdragers (33 000 V, nr. 9).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Albayrak

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Timmermans (PvdA), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Haverkamp (CDA), Eijsink (PvdA), ondervoorzitter, Irrgang (SP), De Roon (PVV), Voordewind (ChristenUnie), Pechtold (D66), voorzitter, Ten Broeke (VVD), Thieme (PvdD), Peters (GroenLinks), Kortenoeven (PVV), Bosman (VVD), Dikkers (PvdA), El Fassed (GroenLinks), Hachchi (D66), Dijkhoff (VVD) en Driessen (PVV).

Plv. leden: Van Raak (SP), Dijkgraaf (SGP), Samsom (PvdA), Bruins Slot (CDA), Çörüz (CDA), Knops (CDA), Arib (PvdA), Jasper van Dijk (SP), De Mos (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Schouw (D66), Hennis-Plasschaert (VVD), Ouwehand (PvdD), Sap (GroenLinks), Wilders (PVV), Leegte (VVD), Heijnen (PvdA), Braakhuis (GroenLinks), Van Veldhoven (D66), Taverne (VVD), Bontes (PVV), Mulder (VVD) en Recourt (PvdA).

Voorzitter: Çörüz
Griffier: Van Toor

Aanwezig zijn zeven leden der Kamer, te weten: Çörüz, Pechtold, Van Bommel, Timmermans, Ten Broeke, Van Roon en Peters,

en minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De heer **Pechtold** (D66): Voorzitter. Het klinkt zwaar, maar beslissingen over oorlog en vrede zijn de moeilijkste die een kabinet en een Kamer moeten nemen. Zorgvuldigheid is daarbij van het allergrootste belang. Alle feiten moeten goed gewogen kunnen worden, militair, politiek en ook juridisch. Bij de politieke steun van Balkenende I aan de oorlog in Irak ging het volledig mis. De Kamer werd onvolledig geïnformeerd en de minister beschikte niet over alle juridische argumenten. Het beruchte memorandum 158 van de Directie Juridische Zaken was daarentegen helder: er was geen goede juridische onderbouwing voor politieke steun aan de inval in Irak. Dit memo bereikte de minister echter nooit. De secretaris-generaal schreef op het memo: «Goed opbergen in de archieven voor het nageslacht, de discussie is hiermee voor dit moment gesloten!» Ik heb het rapport van de commissie-Davids nog maar eens meegenomen. De commissie concludeerde in januari 2010 dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor de inval in Irak ontbrak. De fractie van D66 voert graag nog eens een uitvoerig debat over alle aanbevelingen van de commissie-Davids. Vandaag focussen we op het volkenrechtelijke aspect daarvan. De commissie-Davids concludeerde dat «een gedegen inbreng van volkenrechtelijke adviezen, bijvoorbeeld via een verbeterde organisatiestructuur op Buitenlandse Zaken gewaarborgd dient te zijn.» Daarvoor moet de positie van een volkenrechtelijk adviseur binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken hersteld worden. Toenmalig minister Verhagen beloofde dat hij dit zou doen. In hoeverre is de invulling van deze minister overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Davids?

Minister Rosenthal heeft twee medewerkers van de Directie Juridische Zaken aangesteld als adviseur op volkenrechtelijk gebied. Naar ik begrijp, kunnen zij gevraagd en ongevraagd advies geven. Kan de minister bevestigen dat zij dit kunnen? Ook heeft de minister voor tien dagen per jaar prof. Nollkaemper aangesteld als extern volkenrechtelijk adviseur. Voor mijn fractie is het belangrijkste dat deze adviseurs een positie hebben, los van de kleur van de minister. Ze moeten een ombudsmanachtige status hebben. Daarom stel ik de minister de volgende vragen over beide adviseurs. Is hun positie zo verankerd in de lijn, in de parafencultuur en in de aanstelling, dat hij of zij, los van de kleur of de kracht van de minister, direct bij de minister kan aankloppen? Of staan deze ambtenaren relatief laag in de hiërarchie? In hoeverre zijn ze aangesloten op alle actuele en komende dossiers waarbij volkenrechtelijk advies wenselijk dan wel noodzakelijk is? Hoe verhouden zij zich tot de premier, die geen beschikking heeft over volkenrechtelijke expertise in zijn staf? Hoe verhoudt de adviseur zich tot andere ministeries? Kunnen de adviseurs uiteindelijk ook zelf naar de premier stappen? Hoe en door wie worden de stukken van deze personen gearhiveerd? Doen ze dat zelf of doen anderen dit? Kan deze commissie kennismaken met de heer Nollkaemper? Klopt het dat er alleen budget is vrijgemaakt om hem tien dagen per jaar in te schakelen? Waarom niet het hele jaar? Wat vindt de minister van de aanbeveling van de commissie-Hoekstra om de hoogste jurist op het ministerie toe te voegen aan het SG/DG-beraad en de ministersstaf? Wat vindt de minister van de aanbeveling van de commissie-Hoekstra om ook op het ministerie van Algemene Zaken een centrale afdeling Juridische Zaken in te stellen?

Vanwege de tijd heb ik slechts één opmerking over de rapportage van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV), die geadviseerd heeft over de immuniteit van buitenlandse ambtsdragers. Mijn fractie voert hier liever een apart debat over. Dit kabinet heeft voor zover bekend geen onomkeerbare stappen gezet, maar kondigt in de brief wel aan dat het nieuwe keuzes zal maken. Mijn vraag is of de Kamer bij iedere nieuwe stap een brief krijgt. Kan de minister mij garanderen dat wij hier in ieder geval over kunnen debatteren voordat op dit gebied onomkeerbare stappen worden gezet?

Mijn fractie vindt het, gezien het verleden, noodzakelijk dat er een volkenrechtelijk adviseur komt die status heeft. Dit moet een adviseur met tanden zijn. Om het maar eens ambtelijk te zeggen: dit moet een adviseur zijn die op blauw briefpapier kan schrijven. Iedereen weet wat ik hiermee bedoel. Hij moet, volledig onafhankelijk, een rechtstreekse lijn met de minister kunnen hebben, zodat we geen memo 158-scenario's meer gaan meemaken.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. De nasleep van de Irakoorlog heeft aangetoond dat er versterking nodig is op het punt van vraagstukken rond het volkenrecht. Daarom heeft mijn fractie het toegejuicht dat de commissie-Davids met dit advies is gekomen. De uitwerking van de effectuering daarvan heeft wat lang op zich laten wachten, maar wij kunnen er nu toch over spreken met de minister. Wij hebben een brief gekregen van de minister, waarin hij een uitleg geeft van de wijze waarop een en ander in zijn werk zal gaan. Deze brief geeft mij aanleiding om een aantal concrete vragen te stellen.

De minister schrijft dat situaties zich kunnen voordoen waarin volkenrechtelijke posities essentieel of zelfs van doorslaggevend belang zijn. De Irakoorlog was natuurlijk zo'n vraagstuk, maar er ligt nu ook een aantal andere vraagstukken. Denk bijvoorbeeld aan het sanctiebeleid tegenover Syrië en Iran. Zijn dit vraagstukken waarover de minister advies zou inwinnen bij deze adviseur? Belangrijker nog is wat de laatste dagen tot ons komt via de internationale pers: een mogelijke aanval op Iran. Wil deze minister ook daarover wel eens het advies van deze adviseur krijgen? Ik noem als derde voorbeeld het nederzettingenbeleid van Israël en de betrokkenheid van de internationale gemeenschap daarbij, een onderwerp waar de minister zeer in thuis is. Ik vind dat deze kwesties in aanmerking komen voor een second opinion. Deelt de minister mijn opvatting dat dit de kwesties zijn waaraan wij moeten denken? De minister gebruikt de term «second opinion» zelf in zijn brief. Een second opinion doet mij denken aan de situatie waarin een arts een medische ingreep voorstelt die wel heel vergaand is, bijvoorbeeld een amputatie. Dan wil je het helemaal zeker weten en ga je voor een second opinion. Dit doe je niet omdat je je eigen adviseurs wantrouwt, maar omdat zo'n ingreep zo ingrijpend is dat je het helemaal zeker wilt weten. Is dat de duiding van het begrip «second opinion»?

De minister zegt dat hij onder voorbehoud van een eigen afweging desgevraagd ook aan het parlement informatie kan sturen over de adviezen van deze adviseur. Hoe moeten wij dat lezen. Bedoelt hij met «onder voorbehoud van een eigen afweging» dat hij eerst eens nadenkt of een advies wel of niet naar de Kamer kan? En betekent «desgevraagd» dat wij erom moeten vragen?

DJZ staat voor Directie Juridische Zaken. Ik zag die afkorting ook staan op een geheim memo dat gepubliceerd is door televisieprogramma Reporter. Dit geheime memo is dus niet meer geheim, doordat het gewoon op het internet staat. Het staat ook op mijn weblog. In dat geheime memo staan de mogelijkheden van de Staat in het geval van juridische acties tegen buitenlandse overheidsfunctionarissen in Nederland. In dat memo wordt verwezen naar de casus van vorig jaar of begin dit jaar waarin de RMS een zaak aanspande om een arrestatiebevel van de Indonesische

president Yudhoyono geregeld te krijgen. De Indonesische president heeft deze zaak niet afgewacht; hij heeft zijn bezoek afgezegd. Hij heeft daarbij Nederland verwijten gemaakt. Hij vond dat de Nederlandse regering dit had moeten voorkomen en dat zij de garantie had moeten geven dat de rechtszaak goed zou aflopen. Nou hebben wij in Nederland een scheiding van machten. In Nederland is het dus iets anders geregeld dan in Indonesië. In het memo staan allerlei trucs, waarmee duidelijk wordt hoe kan worden opgetreden in een voorkomend geval. Wat mij betreft zouden het juridische vingervijzingen moeten zijn, maar wat in het memo staat, is toch meer een politiek verhaal. De vraag wordt bijvoorbeeld beantwoord hoe de RMS de pas kan worden afgesneden bij een eventueel volgend bezoek. Ook in andere landen hebben zich dergelijke gevallen voorgedaan. In Zwitserland had een parlementariër bijvoorbeeld het plan opgevat om een arrestatiebevel te regelen tegen de voormalige Amerikaanse president Bush. Dit soort zaken kan zich ook in Nederland voordoen. Daar gaat dit memo over. Ik vind het niet zozeer een juridisch memo, als wel een politiek advies. Ik zou wensen dat de minister dit advies nog eens laat bekijken door zijn nieuwe adviseur. Dan krijgt hij een second opinion over een heel belangrijke kwestie. Ik verzeker hem namelijk dat deze kwesties terugkomen. Als de RMS er niet mee komt, dan doet de erfopvolger van de RMS het wel. En anders zullen individuen dit proberen of andere organisaties. Ik roep de minister op om inzake de kwestie-RMS terug te keren op zijn schreden. De Staat probeert de RMS namelijk niet-ontvankelijk te verklaren. 22 november is de uitspraak. Ik houd mijn hart nu al vast.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Deze discussie vindt plaats tegen de achtergrond van een fundamentele discussie in de westerse wereld over de positie van het internationaal recht. Dit heeft alles te maken met Irak en met andere gevallen waarin de westerse wereld haar eigen principes ter discussie heeft gesteld en heeft geschonden. Guantánamo Bay wordt ons allemaal aangerekend omdat wij deel uitmaken van het westerse bondgenootschap. We hebben er dus allemaal belang bij dat het herstel van het primaat van het internationaal recht en het respect voor het internationaal recht weer voorop komen te staan. Dit geldt zeker voor een land als Nederland, dat de pretentie heeft om binnen zijn grenzen de juridische hoofdstad van de wereld te herbergen. Van zo'n land wordt gevraagd dat het ook zelf het internationale recht strikt naleeft. In deze context is een volkenrechtelijk adviseur een belangrijke figuur. Het is logisch dat het ministerie van Buitenlandse Zaken juristen in huis heeft. Zij zijn bedrijfsjurist. Bewindslieden of hoge ambtenaren kunnen tegen hen zeggen: luister eens even, ik wil hier politiek uit komen. Geef mij de juridische instrumenten om waar te maken wat ik wil realiseren. Hiermee staat het recht in dienst van een politieke doelstelling. Dit is één functie die een jurist altijd zal hebben, ook als hij werkt op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Gelet op de context en op het rapport van de commissie-Davids is er nog een andere belangrijke juridische functie nodig binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een juridisch adviseur moet zichzelf geen onderdeel maken van wat politiek wenselijk is, maar hij moet puur en alleen beoordelen wat juridisch mogelijk is. Dit is een fundamenteel andere insteek bij de benadering van juridische vraagstukken. Daarom brengt de commissie-Davids ook de waterscheiding aan tussen de twee functies. Daarom heb ik er namens mijn fractie voortdurend op gehamerd dat dit ook invulling moet krijgen. Daar maak ik mij wel zorgen over: hoe kun je een balans vinden tussen die twee functies op Buitenlandse Zaken, als degene die de onafhankelijke rol speelt, slechts tien dagen per jaar in functie zou zijn? Dit moet toch iemand zijn die niet alleen op verzoek iets onderzoekt, maar die ook zelf in de positie verkeert om, onafhankelijk van een verzoek, mee te kijken met wat er gebeurt? Ik zou zeggen dat dit op internationaal vlak binnen de hele

rijksoverheid moet gebeuren. Ook als andere ministeries internationaal handelen – dit geldt ook voor het ministerie van Algemene Zaken – zou een volkenrechtelijk adviseur droit de regard moeten hebben op de volkenrechtelijke implicaties van dat handelen. Hij zou ook tussenbeide moeten kunnen komen als hij van oordeel is dat dit handelen buiten de oevers van het volkenrecht treedt zoals dat door Nederland is onderschreven. Ik heb er onvoldoende zicht op of deze positie, gezien de aanstelling van deze adviseur voor tien dagen per jaar, voldoende geborgd is. Ik wil in het belang van de bescherming van Nederland benadrukken dat we dit beter moeten regelen. De CAVV heeft gezegd dat de nieuwe functie slechts in zeer beperkte mate tegemoetkomt aan de aanbevelingen van de commissie-Davids. Ik daag de minister uit om de Kamer ervan te overtuigen dat de voorzitter van de CAVV op dit punt ongelijk heeft. Ik ben er vooralsnog bepaald niet van overtuigd dat de nieuwe functie wel volledig tegemoetkomt aan de aanbevelingen van de commissie-Davids.

Hoe garandeert de minister de waterscheiding, waardoor de volkenrechtelijk adviseur niet in de positie komt waarin hij in het verleden is geweest, toen hij bijna gedwongen werd om bedrijfsadvocaat te zijn? Dat is misgegaan rond de inval in Irak. De juridisch adviseur voelde zich toen gedwongen om teleologisch te opereren, naar een bepaalde conclusie toe te redeneren in plaats van los van de gewenste conclusie zijn oordeel te geven.

Ik heb nog een enkele opmerking over het advies inzake de immuniteit van buitenlandse ambtsdragers. Ik ben het met de heer Pechtold eens dat dit advies ook van onze kant nadere studie vergt. Hier zit namelijk een wereld achter van mogelijke litigatie. Het is de camel's nose, zoals de Engelsen zeggen. Vanwege Den Haag speelt ook Nederland een zeer bijzondere rol, zowel wat betreft de civiele autoriteiten als wat betreft de internationale organisaties. Ik kan een eind meegaan in de conclusies van de CAVV, wanneer zij stelt dat voor bepaalde figuren de immuniteit aan hun functie gekoppeld is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij staatshoofden en bij ministers van Buitenlandse Zaken. Er blijft nog een hele trits aan oud-politici, oud-militairen en zo over. Het is de vraag of voor hen ook immuniteit geldt. Uiteindelijk is immuniteit niets meer dan een afspraak tussen landen. Ze is dus niet gekoppeld aan een persoon. Die afspraak tussen landen moet herzien kunnen worden op het moment dat het internationaal recht, het humanitair oorlogsrecht of andere elementen van het recht daarom vragen. Dat wordt mij nog niet voldoende duidelijk in dit rapport.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Voorzitter. Wij spreken vandaag over de volkenrechtelijk adviseur, een functie die rechtstreeks voortvloeit uit de adviezen van de commissie-Davids. Hierdoor is een sterkere rol van het volkenrecht gegarandeerd bij de beslissingen die de minister van Buitenlandse Zaken of het kabinet neemt. De functie van volkenrechtelijk adviseur vloeit ook voort uit de uitgebreide discussies die wij hebben gevoerd naar aanleiding van de oorlog in Irak. Buiten kijf staat dat iedereen het volkenrecht een warm hart toedraagt en dat het goed is dat op dit gebied goed en helder advies wordt gegeven. Dat wordt nog eens benadrukt door de plaats van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. Vervolgens kunnen we altijd nog twisten over kwesties als legaliteit tegenover legitimiteit. Dit gebeurde zelfs in de commissie-Davids. Ik ben het van harte eens met de heer Timmermans als hij het voorbeeld van Guantánamo Bay noemt, maar misschien zouden wij een langere discussie moeten voeren over de achtergronden en de beweegredenen van de vorige kabinetten om mee te doen aan de oorlog in Irak, zonder dat er een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor was. De VVD heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat daarvoor niet in alle gevallen volledige instemming van de Veiligheidsraad noodzakelijk was. Wij kozen

een beetje de Van Walsumlijn. Dit staat echter buiten het debat van vandaag.

De minister en het kabinet moeten de ruimte nemen dan wel krijgen – ook ongevraagd krijgen – om advies ter harte te nemen. Ik heb de stukken zo gelezen dat er ook sprake kan zijn van directe advisering. Ik verbaas mij daarom enigszins over de vragen die daarover gesteld zijn. Ik krijg daar graag helderheid over. Het advies kan gevraagd en ongevraagd worden gegeven. Ik heb begrepen dat het eerste advies dat de minister heeft gevraagd, ging over de erkenning van de overgangsraad in Libië.

Je kunt erover twisten of een aanstelling voor tien dagen voldoende is. Het aantal crises in de wereld is weinig hoopgevend. Ik ben er wel blij mee dat de adviseur geen fulltimeaanstelling heeft. Dat zou immers vragen kunnen oproepen over zijn onafhankelijkheid. De heer Nollkaemper is een buitengewoon eerbiedwaardige man, die zijn sporen heeft verdiend en een bijzonder grote staat van dienst heeft. Hij heeft ook een grote grant gekregen voor een enorm onderzoek. Volgens mij stelt alleen die hem al in staat om voorlopig lange tijd onafhankelijk te blijven. Wat dat betreft zijn er dus geen vragen van de VVD-fractie. Toch vraag ik de minister wat hem heeft bewogen om over te gaan tot een aanstelling van slechts tien dagen.

De heer **Pechtold** (D66): De heer Ten Broeke spreekt van «slechts» tien dagen. Hij constateert dus net als de D66-fractie dat dit aan de korte kant is. Mijn kritiek gaat helemaal niet over de kwaliteit van de invulling van deze functie. Ik heb alleen het gevoel dat iemand die tien dagen op het ministerie aanwezig is – misschien is hij niet eens al die tien dagen op het ministerie aanwezig – niet bijvoorbeeld bij de koffieautomaat hoort wat de laatste stand van zaken is. Ik hoop dat de vraag van de heer Ten Broeke aan de minister is of wij kunnen garanderen dat, los van de kwaliteit van de adviseur, hij echt aangesloten is op de ambtelijke processen op het ministerie.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Ik denk dat het helemaal niet noodzakelijk is om die aansluiting te waarborgen. Het gaat er juist om dat het advies van buitengewoon hoge kwaliteit moet zijn. Daar moet de persoon zelf voor zorgen. Daarvoor mag hij niet te zeer verweven zijn met het ministerie. Mijn «slechts» slaat dan ook op de verhouding tussen een volledige aanstelling – waar de heer Timmermans voor pleitte en volgens mij ook de heer Pechtold – en de aanstelling van tien dagen. Ik heb zelf wel eens in moeilijke bedrijfsonderhandelingen gezeten. Dan vraag je soms ook extern juridisch advies over buitengewoon ingewikkelde zaken. Dat kan vaak in heel korte tijd gegeven worden, juist omdat het advies van buiten komt. De vraagstelling moet dan buitengewoon helder zijn. Ik zie dus geen bezwaar tegen een aanstelling van tien dagen, maar ik vraag met de heer Pechtold aan de minister om toe te lichten waarom voor een aanstelling van tien dagen is gekozen. Zouden de heer Pechtold en de minister tot de conclusie komen dat het een aanstelling van twintig dagen moet zijn, of vijf dagen, als dat voldoende is, dan valt daar met ons over te spreken. Ik houd dus niet vast aan tien dagen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Als ik de heer Ten Broeke goed begrijp, ziet hij deze adviseur als iemand op wie de minister of het ministerie een beroep kan doen als er vragen zijn. Maar het is toch ook nadrukkelijk de bedoeling dat zo iemand een zelfstandige positie heeft om op te treden als hij vindt dat dit nodig is? Bij mij rijst de vraag of dit mogelijk is met een aanstelling van tien dagen.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Ik heb volgens mij heel nadrukkelijk gezegd dat een advies gevraagd en ongevraagd gegeven kan worden. De kwaliteit van het advies staat voorop. De onafhankelijkheid is mede gewaarborgd

door het feit dat er geen sprake is van een fulltimeaanstelling. Dat komt in mijn ogen de kwaliteit van het advies ten goede. Dan is de verwevenheid van het ambtelijke apparaat – de bedrijfsjuristen – met deze adviseur – de buitengewone jurist – immers niet te groot. Volgens mij heeft deze adviseur de mogelijkheid om de blauwe brief, waarover de heer Pechtold al sprak, te gebruiken. Zo heb ik het althans gelezen. De onafhankelijkheid, ook bij het geven van rechtstreeks advies, is ook voor mijn fractie cruciaal. Wij ondersteunen het voornemen van de minister om het volkenrechtelijk advies een duidelijke rol te laten spelen op de beleidsterreinen waarop de minister het relevant acht of op de beleidsterreinen waarop de adviseur meent advies te moeten geven. Dit moet kunnen gebeuren zonder tussenkomst van het SG/DG-beraad. Zo staat het volgens mij in de brieven van 24 mei en 17 augustus. Als ik het verkeerd gelezen heb, hoor ik dat straks, maar volgens mij kan het advies rechtstreeks aan de minister gegeven worden. Het advies moet dus snel en op het juiste moment gegeven worden. Op die manier is de adviseur aanvullend op de kanalen die de minister al ter beschikking staan. Meer juristen betekent volgens ons niet altijd een betere besluitvorming, zeg ik de heer Pechtold. Ik denk dat veel Nederlanders deze ervaring met mij delen en dat dit zelfs op dit niveau geldt.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): De heer Ten Broeke zei dat de VVD van de Van Walsumlijn is. Bij Van Walsum heeft het volkenrecht geen primaat en kunnen meerdere politieke overwegingen de doorslag geven. Van Walsum sluit zich wel aan bij het rapport, dat concludeert dat het kabinet zichzelf geen dienst bewijst als het niet transparant is over de politieke overwegingen die de doorslag geven. Is de heer Ten Broeke het met mij eens dat transparantie gewenst is voor gezaghebbende en betrouwbare kabinetsbesluiten?

De heer **Ten Broeke** (VVD): Ja. Hoewel ik niet hetzelfde aantal WOB-verzoeken zou willen doen als mevrouw Peters, denk ik dat transparantie ook hierbij een groot goed is. Ik wil de heer Van Walsum niet tekortdoen. Ook binnen de commissie-Davids was er geen eenduidigheid over de vraag hoe de implicaties van het volkenrecht in alle gevallen uitpakken. De VVD heeft altijd gezegd dat het om het effect gaat. Het volkenrecht moet ook iets kunnen bereiken en staat niet op zichzelf. We hebben dit gezien in het geval van Irak en in het geval van Bosnië. Daarbij maakt de VVD soms andere afwegingen dan de fractie van mevrouw Peters. Dit betekent overigens niet dat het volkenrecht voor ons daarmee van minder belang is, maar we willen vooral bekijken of de volkenrechtelijke principes die wij in de internationale gemeenschap met elkaar delen, overal op de beste manier behartigd worden. Wij denken bijvoorbeeld dat een resolutie van de Veiligheidsraad daarvoor niet in alle gevallen nodig is.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Om dit te kunnen bekijken moet je weten wat er aan de hand is. Ook de VVD deelt dus de aanbeveling van de commissie-Davids dat je transparant moet zijn over het gewicht dat je toekent aan de volkenrechtelijke adviezen bij de besluitvorming. Dat vind ik winst.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Volgens mij is een deel van die transparantie simpelweg al bereikt door de aanstelling van de heer Nollkaemper. Dit betekent dat er gevraagd en ongevraagd advies zal worden geleverd. Dat advies zal ons linksom of rechtsom altijd bereiken. Dit is de enorme winst van de commissie-Davids. Daarover zijn we het in ieder geval eens, terwijl ik mij herinner dat onze fracties op andere punten grote onenigheid hadden over de commissie-Davids.

Ik wil nog een opmerking maken over politieke ambtsdragers of bestuurders die op uitnodiging van de Nederlandse regering in ons land te gast zijn. Recent speelden zaken rond de RMS en Falun Gong. Ik heb zelf lange tijd in België gewoond. Daar had men de gekke wet waarmee gasten konden worden vervolgd. Ik zou er blij mee zijn als we daarvan af kunnen komen. Ik vind dat in ons rechtsstelsel de court of opinion, wij dus, de aangewezen macht zijn om de regering te beoordelen, die immers dergelijke personen heeft uitgenodigd. Mensen moeten gewoon kunnen komen als de regering de vergunning of het visum verstrekt. Dat geldt in alle gevallen.

De heer **Van Bommel** (SP): Ik neem aan dat de heer Ten Broeke met deze opmerking niet bedoelt dat de regering moet komen met wijziging van wetgeving om partijen die gebruikmaken van de bestaande rechtsmiddelen in Nederland deze mogelijkheid te ontnemen.

De heer **Ten Broeke** (VVD): In België is er destijds een wetswijziging geweest die dit onmogelijk maakte. Ik heb er niets op tegen als wij ook een dergelijke wetswijziging krijgen.

De heer **Van Bommel** (SP): Welke wetgeving bedoelt de heer Ten Broeke? Wetgeving als in België hebben wij namelijk niet. Partijen kunnen gewoon naar de kantonrechter gaan wanneer zij van mening zijn dat een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan mensenrechtenschendingen. In Nederland is dit een gewone weg.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Ik haalde zelf het voorbeeld van de Belgische wetswijziging aan. In dit geval gaat het over de immuniteit van personen die in Nederland aanwezig zijn. Als deze immuniteit moet worden uitgebreid en als daar wetswijzigingen voor nodig zijn, dan zou ik daar voor zijn.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. De PVV-fractie is er blij mee dat het rapport van de commissie-Davids aan het licht heeft gebracht dat er een aantal zwakke punten was – om het maar eens eufemistisch uit te drukken – in de volkenrechtelijke advisering van bewindslieden op het departement van Buitenlandse Zaken. Ik sluit aan bij een van de vorige sprekers als ik zeg dat wij niet graag zouden zien dat juridische adviseurs van het departement als bedrijfsjuristen naar een bepaald doel zouden toewerken. Juridische adviseurs moeten namelijk ook waarschuwen voor de juridische risico's van beleidsmatige keuzes die voorliggen. Het is uiteraard van belang dat de minister daarvan op de hoogte is. Het heeft mij wel een beetje verbaasd dat dit geen vanzelfsprekendheid was op het departement. Wat daarvan ook moge zijn, er zijn in ieder geval maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst beter gaat. Enerzijds kunnen de adviezen van het hoofd van de afdeling Internationaal Recht rechtstreeks naar de minister en kan de minister ook rechtstreeks advies en inlichtingen vragen van het desbetreffende hoofd. Anderzijds is er een extra borging door middel van de extern volkenrechtelijk adviseur, die op verzoek van de minister of naar eigen oordeel over belangrijke kwesties rond buitenlands beleid onafhankelijk advies aan de minister kan uitbrengen. Dit zijn twee manieren om op overtuigende wijze verbeteringen aan te brengen. Wij denken dat met deze wijzigingen verzekerd is dat de minister bij belangrijke buitenlandse politieke zaken rechtstreeks en zonder tussenkomst van anderen van deugdelijk juridisch advies wordt voorzien.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Het verheugt mij dat de PVV een groot belang hecht aan een deugdelijke volkenrechtelijke advisering in het buitenlandbeleid. Wel verbaast het mij dat de PVV er zo blij mee is. Wat

vindt de heer De Roon van de zinsnede in de brief van de minister waarin staat dat, ook al mag de adviseur de minister rechtstreeks adviseren, de adviseur natuurlijk niet geacht wordt om dit de hele tijd te doen? De adviseur wordt geacht zijn advies zo veel mogelijk geïntegreerd met de adviezen van andere directies te geven en niet rechtstreeks aan de minister te rapporteren. Wat vindt de heer De Roon daarvan?

De heer **De Roon** (PVV): Ik ben blij dat u daar de aandacht op vestigt. Ik hoop wel dat het niet steeds nodig is om die bijzondere wegen te bewandelen. Ik hoop natuurlijk dat datgene wat in de boezem van de afdeling Internationaal Recht wordt bedacht, de minister bereikt via de gebruikelijke ambtelijke kanalen. Het zou geen goede zaak zijn als dit ergens onderweg steeds wordt weggefilterd. Ik ben ook aangelopen tegen het feit dat de volkenrechtelijk adviseur voor tien dagen wordt aangesteld. Ik mag toch hopen dat de volkenrechtelijk adviseur er niet het zwijgen toe doet als hij in een kalenderjaar zijn tien dagen heeft volgemaakt terwijl er een in zijn ogen belangrijke kwestie aan de orde komt? Of zal het ministerie dan zeggen: je tien dagen zijn vol; hier blijft het bij? Kunnen we ervan uitgaan dat ook nadat die tien dagen zijn volgemaakt, er nog steeds een mogelijkheid is voor de adviseur om zijn waardevolle advies te geven, hetzij op verzoek van de minister, hetzij ongevraagd?

Hoe is geborgd dat de volkenrechtelijk adviseur op de hoogte is van de zaken die in de boezem van het departement, wellicht nog geheim of vertrouwelijk, maar wel belangrijk qua beleid worden voorbereid? Ik krijg uit de brieven namelijk de indruk dat de volkenrechtelijk adviseur alleen maar in actie komt als er in de publiciteit en de media belangrijke ontwikkelingen met volkenrechtelijke componenten spelen of dreigen te gaan spelen. Ik zou me heel goed kunnen voorstellen dat er ook zaken op het departement in voorbereiding zijn op belangrijke politieke punten en met belangrijke volkenrechtelijke aspecten waarover de volkenrechtelijk adviseur ook wel iets zou willen zeggen, als hij daarvan zou horen. Wordt hij op de hoogte gehouden van wat er zoal speelt? Krijgt de volkenrechtelijk adviseur ook inzage in de interne juridische advisering van het departement aan de minister, hetzij via de normale ambtelijke lijn, hetzij rechtstreeks, en kan de volkenrechtelijk adviseur daarop ook reageren?

De heer **Van Bommel** (SP): De fractie van de PVV heeft meermalen betoogd dat Iran zo snel mogelijk moet worden gebombardeerd. Ook heeft zij een motie ingediend waarin de Nederlandse regering wordt verzocht om hulp te bieden aan Israël wanneer het een aanval op Iran zou uitvoeren. Deze motie heeft het weliswaar niet gehaald, maar nu dit thema via de media en door uitspraken van politici in Israël, Amerika en Nederland volop in de belangstelling staat, vraag ik de heer De Roon of hij vindt dat een volkenrechtelijk adviseur ook bij zo'n kwestie een advies zou moeten geven aan de minister.

De heer **De Roon** (PVV): Ik vind dat het aan de minister en aan de volkenrechtelijk adviseur is om te beslissen waarover zij advies vragen of geven. Ik ga mij daar niet over uitlaten. Ook ga ik de minister niet de zaken aanwijzen waarover hij advies moet vragen. Ten slotte ga ik de volkenrechtelijk adviseur niet vertellen over welke zaken hij adviezen moet geven.

De heer **Van Bommel** (SP): In de brief van de minister staat heel helder dat het moet gaan om zaken van groot volkenrechtelijk belang. Daarom vraag ik de heer De Roon of hij de functie van de volkenrechtelijk adviseur zo opvat dat het bombarderen van Iran een kwestie zou zijn waarover de volkenrechtelijk adviseur advies zou moeten geven.

De heer **De Roon** (PVV): Nogmaals, ik ga daar niets over zeggen. Ik vind namelijk dat het aan de minister en aan de volkenrechtelijk adviseur is om hierover te oordelen. Ik vind het niet nodig dat Kamerleden aanwijzingen of richtlijnen geven over het soort zaken waarbij advies gewenst is.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Voorzitter. De aanleiding om te spreken over de volkenrechtelijk adviseur is het rapport van de commissie-Davids. Zijn conclusies waren niet mals. De volkenrechtelijke adviezen werden onzorgvuldig voorbereid op het departement. Volkenrechtelijke overwegingen hadden niet het primaat bij de formulering van besluiten met een volkenrechtelijk aspect. De Directie Juridische Zaken is niet goed ingebed in de organisatiestructuur en er is niet transparant gecommuniceerd over de rol die advisering over volkenrecht heeft gespeeld. Daarmee heeft het kabinet zichzelf geen dienst bewezen, volgens het rapport van de commissie-Davids. Mijn fractie onderschrijft deze conclusies.

Onderschrijft dit kabinet het primaat van het volkenrecht bij beslissingen die raken aan het volkenrecht? De CAVV is van mening dat de aanbevelingen van de commissie-Davids onvoldoende worden opgevolgd. Waarom is de aanstelling van de extern volkenrechtelijk adviseur maar tien dagen? Ik sluit mij aan bij de suggesties die eerder zijn gedaan. Laat hem het daadwerkelijke aantal gewerkte uren declareren. Waarom is er niet gekozen voor de aanbeveling van de CAVV om de Directie Juridische Zaken de status van een soort legal adviser te geven, zoals bijvoorbeeld bij het State Department? Daar zijn attorneys dag en nacht, gevraagd en ongevraagd, bij alle beslissingen van alle afdelingen betrokken, met de status van een procesadvocaat. Zij kunnen die functie alleen maar bekleden als zij zo'n juridische achtergrond hebben. Wordt de Directie Juridische Zaken standaard voldoende betrokken bij alle beleidsbeslissingen waarbij het volkenrecht komt kijken en heeft zij toegang tot alle relevante documenten?

In de brief staat dat de volkenrechtelijk adviseur de minister rechtstreeks kan adviseren, maar dat hij wordt geacht om dit in beginsel niet te doen. Waarom is dit opgenomen? Gaat daarvan toch niet een soort druk uit om zijn juridische adviezen binnen de ambtelijke hiërarchie bij de minister te brengen?

We spraken al eerder over de openbaarheid. Ik ga ervan uit dat de volkenrechtelijk adviseur zijn advies uitbrengt over gewichtige kwesties. We hebben het dan over kwesties van oorlog en vrede. De minister schrijft dat het in principe niet aan de Kamer is om daarover te praten. Het lijkt mij dat het de Kamer zelf is die bepaalt of zij daarover wil praten. De Kamer moet ook weten of er een volkenrechtelijk advies ligt of niet. De commissie-Davids stelt dat transparantie hierover de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen ten goede komt. Een jaarverslag met aan het einde alleen het aantal adviezen dat is gegeven, vind ik heel mager. Kan hierover niet vaker worden gerapporteerd, bijvoorbeeld na het verschijnen van een belangrijk advies dat betrekking heeft op internationale operaties van oorlog en vrede? En kan daarbij dan ook worden aangeduid wat de onderwerpen zijn waarover die advisering ging en welke conclusies daaruit zijn getrokken? Is de casus Iran, die qua opbouw in vele opzichten lijkt op de casus Irak, een onderwerp waarover de adviseur zou kunnen adviseren? Is de minister bereid om hierover advies aan de adviseur te vragen?

Tot slot heb ik een vraag over de immuniteit. Ik begrijp de keuze die is gemaakt voor de immuniteit van de hoogste ambtsdragers, maar er wordt nu ook een keuze gemaakt voor het respecteren van de immuniteit van andere bezoekers tijdens officiële bezoeken, zonder dat daar hard recht voor is. Waarom is die keuze gemaakt? Waarom is er niet voor gekozen om het belang van vervolging van verdachten van zware oorlogsmisdrijven te laten prevaleren?

De heer **Ten Broeke** (VVD): Hoe je het ook wendt of keert, we hebben het vanavond over de aanstelling van een parttimejurist ten behoeve van de regering. Ik heb van collega's minimaal twee suggesties gehoord om de declarabele uren behoorlijk te gebruiken. Komt het de onafhankelijkheid van de adviseur ten goede als de Kamer zich nu ineens bemoeit met de advisering en met de opdrachten die aan de adviseur moeten worden gegeven? Geven wij de minister dan een opdracht hoe hij de heer Nollkaemper aan het werk kan zetten? Welke kwaliteit krijgen wij daarvoor terug?

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Het is een adviseur van de minister, dus hij gaat er zelf over. Wij controleren de minister en kijken naar zijn prioriteiten bij zijn werk. Ik vraag de minister daarom of hij bereid is om een prioriteit te maken van het onderzoek naar de volkenrechtelijke aspecten van een eventuele eenzijdige militaire actie door een bevriende natie, gericht tegen Iran.

Voorzitter: Pechtold

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. De CDA-fractie is van mening dat de minister een uitgebalanceerd voorstel heeft gedaan voor de juridische advisering, naar aanleiding van de adviezen van commissie-Davids. Er moesten lessen getrokken worden uit de kwestie-Irak. Een aantal van de aanbevelingen is overgenomen. De CDA-fractie vindt het van belang dat de advisering flexibel is. Het is goed dat ook de advisering op het ministerie is versterkt. Dan is er de externe advisering en tot slot is er de CAVV. Op drie niveaus wordt er dus geadviseerd. Juridische advisering, hetzij van de staf, hetzij van de externe adviseur, is slechts één aspect en één bouwsteen van de politieke besluitvorming.

De aanstelling is voor tien dagen. Mocht het nodig zijn dat de adviseur elf of twaalf dagen werkt, dan wordt daarmee volgens mij flexibel omgegaan. Geeft deze volkenrechtelijk adviseur alleen advies aan de minister van Buitenlandse Zaken? Kan de volkenrechtelijk adviseur ook een rol spelen bij de debatten over het EVRM en kan hij daarover de minister van Justitie adviseren?

Een ander belangrijk onderwerp dat vanavond op de agenda staat is de immuniteit van ambtsdragers. Ik spreek mijn grote waardering uit voor het advies van de CAVV, want de materie is ingewikkeld. Aan de ene kant mag het internationale verkeer niet belemmerd worden – men moet ook met elkaar in debat kunnen gaan – maar aan de andere kant worden terecht opmerkingen gemaakt over het gevaar van straffeloosheid. Nederland heeft als tegenstander hiervan een naam hoog te houden. Mijn fractie is het ermee eens dat het advies van de CAVV wordt overgenomen, maar dwars hierdoorheen loopt het ICC, het Internationaal Strafhof. Een verdragsstaat, de Veiligheidsraad en ook de aanklager zelf kan oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid bij het ICC aandragen voor onderzoek. Aan de ene kant zeggen we tegen buitenlandse staatslieden dat we ze niet zullen vervolgen, terwijl aan de andere kant het ICC daar misschien dwars doorheen fietst.

De CAVV ziet mogelijkheden tot versterking van het gewoonterecht om overheidsfunctionarissen die met staatsmiddelen internationale misdrijven plegen, persoonlijk aansprakelijk te stellen. De regering gaat echter nauwelijks in op deze aanbeveling. Welke mogelijkheden heeft de Nederlandse regering op dit gebied? De CDA-fractie roept de minister op om zich in te zetten voor de versterking van de bestrijding van straffeloosheid.

De heer **Van Bommel** (SP): De beschrijving van de drie wegen van advies is volkomen correct. De heer Çörüz spitst zich toe op de positie van de hoofdaanklager. Die kan uit eigen beweging een onderzoek starten. De

CAVV heeft geadviseerd om de immuniteit te blijven garanderen en de verhoudingen tussen staten te laten prevaleren boven vervolging. Is de vraag van de heer Çörüz erop gericht om in voorkomende gevallen te voorkomen dat de hoofdaanklager zelfstandig een onderzoek start naar politieke ambtsdragers?

De heer **Çörüz** (CDA): Nee. Dat laatste kunnen we niet uitsluiten. De hoofdaanklager heeft een zelfstandig vervolgingsbeleid. De CDA-fractie vindt het een goed uitgangspunt dat buitenlandse staatslieden die hier te gast zijn, niet vervolgd worden. Ondertussen kan de hoofdaanklager zeggen dat hij geen boodschap heeft aan dit Nederlandse standpunt. Wat doen we in zo'n situatie? Misschien is dit heel theoretisch, maar het kan voorkomen.

De heer **Van Bommel** (SP): Omdat dit soort zaken in de toekomst praktijk kan worden – denk bijvoorbeeld aan het onderzoek dat het ICC is begonnen naar het optreden van de NAVO in Libië, voor het eerst een onderzoek naar een niet-Afrikaanse partij – is de casus van de heer Çörüz helemaal niet zo theoretisch of denkbeeldig. Ik deel de opvatting van de heer Çörüz dat de Nederlandse regering niet kan verhinderen dat het ICC een onderzoek doet. Maar wat is dan de achtergrond van zijn vraag?

De heer **Çörüz** (CDA): De achtergrond van mijn vraag is wat de Nederlandse regering in die situatie doet. Ik schets een voorbeeld van twee zaken die tegelijkertijd kunnen bestaan. Ik kan mij volledig vinden in het standpunt dat in de brief staat. Dit lijkt mij een afgewogen standpunt. Ik heb niet het antwoord op deze vraag, als de heer Van Bommel dit wil weten. Als het niet mogelijk is wat ik schets, hoor ik dat graag.

Voorzitter: Çörüz

Minister **Rosenthal**: Voorzitter. Ik zeg de woordvoerders dank voor hun inbreng in eerste termijn. Voor de materie rond de volkenrechtelijke advisering en de positie van de extern volkenrechtelijk adviseur grijp ook ik terug naar wat zich heeft voorgedaan rond de rapportage van de commissie-Davids. In haar presentatie stond de conclusie centraal over de militaire actie in Irak. Daarin werd de formulering gebruikt dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat ontbrak. Advies 22 van de commissie-Davids gaat over een betere organisatie van de volkenrechtelijke advisering op Buitenlandse Zaken. Het kabinet heeft gereageerd op dit punt van het rapport van de commissie-Davids door de les te trekken dat op het ministerie een aparte positie nodig is van een volkenrechtelijk adviseur. Ik heb geprobeerd om hieraan vorm en inhoud te geven. Met de Directie Juridische Zaken heb ik een uitstekende club juristen in huis, die een hoge kwaliteit vertegenwoordigen en allen met een professionele habitus in de lijn van het departement adviseren. Dit kan er soms toe leiden dat de minister een bepaald advies misschien niet zo prettig vindt. Het besef is echter aanwezig dat bij zo'n traject de volkenrechtelijke juridische kanten van het beleid cruciaal zijn. Het gaat hierbij overigens niet alleen om internationaal recht, maar ook om nationaal en Europees recht.

Ik heb gekozen voor een nieuwe opzet met een drieluk. Drie componenten moeten garanderen dat de volkenrechtelijke advisering op een zo hoog mogelijk peil plaatsheeft. In de eerste plaats komt er een verbeterde interne advisering via de «legal officers», zoals ze in andere landen wel heten. Het hoofd en het plaatsvervangend hoofd Internationaal Recht hebben nu de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om rechtstreeks aan de minister te adviseren. Dit gebeurt dus buiten de lijn om, in jargon gesproken. Het gebeurt buiten alle interventie van en zonder de parafering door de directeur, de directeurs-generaal en de secretaris-generaal. De

posities van de «legal officers», het hoofd en het plaatsvervangend hoofd Internationaal Recht zijn vergelijkbaar met de posities die worden bekleed in een aantal Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. Tegen mevrouw Peters zeg ik dat dit een andere positie is dan die van de attorney in het State Department in Washington.

Een tweede loot aan de stam is de extern volkenrechtelijk adviseur. Ik waardeer de positieve opmerkingen uit de Kamer over de extern adviseur, prof. Nollkaemper, zeer. Hij is een van de meest vooraanstaande deskundigen op het gebied van volkenrecht. Hij is een man van superieure kwaliteit op dit terrein. Hij adviseert op eigen initiatief dan wel op mijn verzoek. Het eigen initiatief van de volkenrechtelijk adviseur is dus volop in beeld. Hij geeft mij rechtstreeks advies, zonder tussenkomst van welke ambtenaren op het departement dan ook. Het kan ook zijn dat hij op zeer korte termijn spoedadviezen moet uitbrengen. Gewichtige zaken kunnen zich ineens voordoen en dan kan het zo zijn dat je op zeer korte termijn advies nodig hebt.

De capaciteit van tien dagen is bij benadering vastgesteld. De extern volkenrechtelijk adviseur is echter beschikbaar voor alles wat hij of de minister noodzakelijk acht. Als het noodzakelijk is dat hij meer dan tien dagen werkt, is daarin voorzien. Bij de besprekingen die ik met de heer Nollkaemper heb gehad, heb ik mij verzekerd van de mogelijkheden van de volkenrechtelijk adviseur om ook buiten de tien dagen te kunnen adviseren.

De heer **Pechtold** (D66): Acht de minister het mogelijk dat de spoed zo groot is dat er geen tijd is voor het advies?

Minister **Rosenthal**: Ik praat in hypothetische termen. Het is mogelijk dat er een advies nodig is met zeer grote spoed. Ik heb het hierover in de afgelopen maanden met de heer Nollkaemper gehad. Hij moet in zo'n geval onmiddellijk beschikbaar zijn en zich volledig vrij kunnen maken om de adviezen te kunnen geven. Daar mag geen twijfel over bestaan. Voor de volkenrechtelijk adviseur prof. Nollkaemper is dit reden om zich hiervoor steeds toegerust te weten.

De heer **Pechtold** (D66): Dit is nog niet helemaal een antwoord op mijn vraag. Acht de minister het hypothetisch dat er een zo dringende casus is dat er geen tijd is voor de volkenrechtelijk adviseur? Voor mij is dat interessant om de beschikbaarheid van die tien dagen af te wegen.

Minister **Rosenthal**: Het zal hypothetisch zijn dat er geen tijd voor is. Ik heb het er ook met prof. Nollkaemper over gehad dat er situaties zullen kunnen zijn waarin vrijwel direct per mail geadviseerd zal moeten worden. Wat betreft de positie van de extern volkenrechtelijk adviseur geldt dat de externe dimensie van groot belang is. Dat mag echter niet zo verstaan worden dat de extern volkenrechtelijk adviseur buiten de gang van zaken op het departement zal blijven. Integendeel. Er zijn voortdurend contacten met de Directie Juridische Zaken opdat de extern volkenrechtelijk adviseur steeds op de hoogte is van wat daar speelt. Bovendien is er tussen hem en mij regelmatig contact over voorliggende zaken.

Voor de langeretermijnadvisering is er de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. De rol van deze commissie is en wordt niet gewijzigd. Ik heb het daar ook met de voorzitter van die commissie over gehad. Hij is trouwens ook betrokken geweest bij de bespreking over hoe we het meest doeltreffend en doelmatig met de positie van de extern volkenrechtelijk adviseur kunnen omgaan. De CAVV is en blijft centraal staan voor de diepgaande advisering over complexe volkenrechtelijke vraagstukken. Dat zijn vaak tijdrovende kwesties. Wat dat betreft zit het dus in een andere groef dan de functie van de extern volkenrechtelijk adviseur. Een goed voorbeeld daarvan is het advies over de immuniteit

van buitenlandse ambtsdragers, dat net bij de Kamer is binnengekomen en waarover sommige woordvoerders het reeds hebben gehad. Vervolgens ga in op de specifieke vragen die zijn gesteld. Zoals ook door de commissie-Davids is voorgesteld heeft de extern volkenrechtelijk adviseur een aparte positie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als de extern volkenrechtelijk adviseur of anderen het zinnig vinden dat er een extern volkenrechtelijk advies van een zeker spoedeisend karakter komt, dus niet zijnde iets wat vatbaar is voor advisering door de CAVV, dan zal dat via mij moeten worden geleid. Dat zeg ik met nadruk. In nawoord op een vraag van de heer Pechtold kan ik zeggen dat een kennismaking met de commissie wat mij betreft meer dan uitstekend is. Ik zal ook bevorderen dat die kennismaking kan plaatshebben.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Dat gaat toch niet af van de tien dagen van de professor?

Minister **Rosenthal**: Voorzitter, ik ben ook hierin ruimhartig.

De heer Van Bommel heeft vragen gesteld over twee concrete aangelegenheden en een hypothetische aangelegenheid. Ik heb zeer recent een zeer gewaardeerd advies van de extern volkenrechtelijk adviseur binnengekregen over Libië. Ik heb met hem doorgesproken de mogelijkheid om met advisering te komen over de kwestie van de status van de Palestijnse Autoriteit in internationale organisaties. Op die mogelijkheid reflecteert hij nog.

De opmerkingen van de heer Van Bommel over de second opinion neem ik serieus tot mij. Ik zit zelf nog wat te puzzelen of ik daarbij niet te veel in een soort reactieve of secundaire overweging met betrekking tot de functie van de extern volkenrechtelijk adviseur terechtkom. Het gaat namelijk om meer dan dat. Als ik de extern volkenrechtelijk adviseur vraag om op eigen initiatief met adviezen te komen, dan kunnen dat zaken zijn waar nog niet eens een first opinion over geleverd is. Dus ik wil het begrip «second opinion» in dit verband dus ruim interpreteren. Het kan dus wel betekenen dat het van belang kan zijn om op een bepaald moment te kijken of er contraire opvattingen, ook in volkenrechtelijke zin, passend zouden zijn wanneer de dominante lijn in bijvoorbeeld volkenrechtelijke advisering een bepaalde kant op zou gaan en waarbij een zeker tegengeluid, kritisch en wel, hard nodig zou kunnen zijn.

Verder is gevraagd naar de aard van de advisering door de extern volkenrechtelijk adviseur en hoe ik daarmee om zal gaan. Bij alles wat zich afspeelt in het buitenlands beleid, dien ik een integrale afweging te maken en dien ik een integraal oordeel te vellen. Daarbij ben ik mij volledig bewust van de enorm belangrijke rol die het volkenrecht in het buitenlands beleid speelt en behoort te spelen. Daar geen misverstand over, maar ik heb uiteindelijk altijd te maken met een integrale afweging waarbij ook andere componenten dan alleen het volkenrecht aan de orde zou kunnen zijn. De advisering van de extern volkenrechtelijk adviseur wil ik ook in die context zien. Wanneer ik de extern volkenrechtelijk adviseur zal vragen om te adviseren over gewichtige kwesties zullen bij mijn integrale afweging die ik dan natuurlijk ook met de Kamer zal delen, de conclusies van de extern volkenrechtelijk adviseur ook duidelijk tot uitdrukking komen. Voor het overige wil ik de extern volkenrechtelijk adviseur dicht aanhouden tegen de advisering in mijn richting en hoop en verwacht ik te kunnen volstaan met een jaarlijks overzicht aan de Kamer omtrent de adviezen die er door de extern volkenrechtelijk adviseur op jaarbasis zullen zijn uitgebracht.

De heer **Pechtold** (D66): De minister spreekt nadrukkelijk over een integrale afweging. Ik begrijp dat aan de ene kant wel maar aan de andere kant heb ik daar toch wel een vraag over. De minister stelt mij gerust wanneer hij zegt dat hij er verantwoording over af zal leggen richting de

Kamer. Er is het deel achteraf waaraan de minister refereert en er is het proces zelf. Bij dat laatste hebben we het niet alleen over het advies van de extern volkenrechtelijk adviseur maar ook over het advies dat de minister intern krijgt van de twee adviseurs. Hoe gaat de minister wat betreft zijn informatieplicht richting de Kamer dan in het kader van zijn integrale afweging om met een afwijkend advies wanneer het besluit nog niet genomen is? Is hij bereid om die afwijkende mening van bijvoorbeeld DJZ met de Kamer te delen?

Minister **Rosenthal**: Voor mij als bewindspersoon op Buitenlandse Zaken geldt dat ik in richting van de Kamer met een oordeel heb te komen over voorliggende aangelegenheden. Daarbij zal dus een integrale afweging aan de orde zijn. Als het gewichtige zaken betreft waarover de extern volkenrechtelijk adviseur expliciet in mijn richting zal hebben geadviseerd, dan zal ik in de formulering van mijn besluit ter zake tot uitdrukking laten komen wat er vanuit volkenrechtelijke kant aan de orde is. Ik vind het wat ver gaan om alle ins en outs die spelen in de juridische advisering op het departement en daarbuiten, dan in mijn afweging die ik aan de Kamer zal voorleggen, tot uitdrukking te brengen. Dan moet ik het namelijk hebben over de Directie Juridische Zaken, over de twee legal officers die mogelijkerwijs op eigen initiatief met adviezen komen, en over de extern volkenrechtelijk adviseur. De Kamer wordt op haar wenken bediend wanneer het gaat om de CAVV, want er rust op het kabinet de verplichting om binnen drie maanden met een reactie op een advies van die commissie te komen en dat advies ook openbaar te maken.

De heer **Pechtold** (D66): We hadden het net over de hypothese van spoed. Stel dat het kabinet in een proces met de Kamer zit. Dan vind ik het als controleur van het kabinet wel zo prettig om nu al te weten wat de taakopvatting van de minister is rond de informatieplicht. In mijn beeld moet het zo zijn dat als er een afwijkend advies ligt, hij dan ook aangeeft en beredeneert waarom hij er vervolgens van afwijkt. Dan is dat voor ons als controleur op dat moment ook helder. Ik zou niet willen dat wij pas op dat moment als Kamer moeten gaan vragen: en week het nog af van het volkenrechtelijk advies, intern of extern? Ik vind dat gelet op het rapport van de commissie-Davids, dit eigenlijk standaard zou moeten zijn. Is de minister dat met mij eens?

Minister **Rosenthal**: Bij de informatie in de richting van de Kamer over gewichtige zaken moeten de verschillende componenten die dan aan de orde zijn, helder worden geformuleerd. Dat zijn bijvoorbeeld componenten van strikt politieke aard en ook van volkenrechtelijke aard. Vraag ik bij een gewichtige zaak advies van de extern volkenrechtelijk adviseur of komt hij zelf met zo'n advies? Ik neig ertoe – ik zeg het voorzichtig – om dan in de richting van de Kamer te zeggen dat dan de conclusies van datgene wat de extern volkenrechtelijk adviseur in mijn richting verwoordt, mee zullen worden genomen in de informatie aan de Kamer. Daar neig ik met enige stevigheid toe.

De heer **Timmermans** (PvdA): Misschien kan ik de minister nog een stapje verder helpen met zijn neiging. Ik kan mij goed voorstellen dat de minister zegt dat hij de beschikking heeft over interne juridische adviseurs die hem helpen bij het komen tot een beleidsbeslissing. Dat hij dat niet allemaal met de Kamer deelt, begrijp ik. Zo werkt dat nu eenmaal met beleidsvorming. Daarnaast hebben we te maken met het feit dat er een onafhankelijke internationaalrechtelijk adviseur is aangesteld. Het lijkt mij goed dat de minister de afspraak met de Kamer maakt dat indien hij contrair handelt aan het advies van de extern volkenrechtelijk adviseur, hij dat altijd expliciet en beargumenteerd zal melden aan de Kamer.

Minister **Rosenthal**: Ik was al zo ver in mijn stevige neiging om te spreken over de conclusies van de extern volkenrechtelijk adviseur. Dus ik was eigenlijk al verder dan de heer Timmermans nu van mij vraagt. Het kan dan gaan om contraire conclusies en om ondersteunende conclusies. Ik begrijp overigens heel goed wat de heer Timmermans aan de orde stelt. Natuurlijk kan dan vooral spelen dat er vanuit volkenrechtelijke aspecten sprake is van een contragewicht ten opzichte van de oordeelsvorming van de minister. Ik denk dat ik er zeker in wil bewilligen om dat in zo'n situatie aan de Kamer kenbaar te maken.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Deze verheldering stel ik op prijs. Ze ligt ook in de lijn van wat de minister heeft opgeschreven. In de brief staat namelijk dat de minister in alle gevallen waar er sprake is van internationale operaties waarnaar door de Kamer is gevraagd, de conclusies van de extern volkenrechtelijk adviseur met de Kamer zal delen. Ik neem aan dat de minister dit onverkort onderschrijft en dat de term «gewichtige zaken» gelijk staat aan «alle gevallen van oorlog en vrede en internationale operaties in verband daarmee».

Minister **Rosenthal**: Wat dat betreft houd ik mij het liefst aan de formulering die er in dit verband is gebruikt en waarbij het gaat om zaken waarbij volkenrechtelijke aspecten essentieel of zelfs doorslaggevend zouden kunnen zijn. Dat zullen vrijwel altijd zaken van oorlog en vrede zijn, maar ook hier, voorzitter, wordt eigenlijk minder gevraagd dan ik eigenlijk al heb aangegeven. Zonder dat ik het meteen in beeld heb, zouden het hypothetisch heel andere zaken kunnen zijn, waarin volkenrechtelijke aspecten essentieel zo niet doorslaggevend zouden kunnen zijn.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Ik heb het in de brief van de minister zo verstaan dat het gaat om internationale operaties. Dat vind ik iets anders dan bijvoorbeeld de wens tot erkenning van de Palestijnse staat of de erkenning van de Libische overgangsraad. We kunnen allemaal wel een enorm betoog houden over hoe belangrijk dat is vanuit volkenrechtelijk perspectief, maar dat betreft niet de zaken van oorlog en vrede waarvan in de brief wordt gesproken. Dus ik begrijp nu dat de minister ten aanzien daarvan altijd meedeelt wat het volkenrechtelijk advies van de extern volkenrechtelijk adviseur is. Dat krijgen we dan dus van de minister te horen. Dat is geen integraal advies maar een weergave. Ik heb ook begrepen dat indien het advies contrair is, de minister dat actief meldt en dat de minister zelf van mening is dat hij dat ook kan doen indien het niet contrair is.

Minister **Rosenthal**: Het antwoord is ja. Zo ligt dat.

Mevrouw Peters wijs ik erop dat de advisering van de CAVV conform de wet leidt tot een reactie van het kabinet binnen drie maanden die vervolgens ook de Kamer zal ontvangen.

Een thema van andere aard is de immuniteit van buitenlandse ambtsdragers waarover de CAVV naar het oordeel van de regering een voortreffelijk advies heeft uitgebracht. Ik wijs op dit punt op artikel 16a van de Wet internationale misdrijven dat betrekking heeft op misdrijven in de categorie genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en foltering. Wellicht ten overvloede merk ik op dat dit vrijwel parallel loopt met de misdrijven in het kader van «responsibility to protect», maar dat het op één punt net wat anders is. In de Wet internationale misdrijven wordt de foltering genoemd. In het kader van «responsibility to protect» figureert ook de etnische zuivering, terwijl die in de zo-even genoemde wet niet figureert. Toen ik dit even voor mijzelf natrok, dacht ik bij mijzelf dat het ook wel nuttig zou kunnen zijn om die zaken op elkaar te laten aansluiten. De CAVV heeft wat de regering betreft dus een

prima advies uitgebracht waarin het evenwicht tussen enerzijds de noodzaak om internationale misdrijven te bestraffen en plegers daarvan niet vrijuit te laten gaan en anderzijds het feit dat de internationale betrekkingen doorgang moeten kunnen vinden. Artikel 16a van de Wet internationale misdrijven houdt in dat er geen sprake is van strafvervolging voor internationale misdrijven voor personen die op grond van internationaal gewoonterecht immuniteit genieten. Wat betreft de CAVV gaat het precies om dat internationaal gewoonterecht dat naast de persoonlijke immuniteit voor regeringsleiders, staatshoofden, ministers van Buitenlandse Zaken en diplomaten conform het Verdrag van Wenen, ook nog introduceert de officiële missies, die van staat tot staat worden ingekaderd. De CAVV heeft naar het oordeel van de regering overtuigend aangetoond dat deelnemers aan officiële missies vallen onder dat internationaal gewoonterecht dat hier aan de orde is en dat trouwens internationaal ook zo wordt toegepast.

De heer **Timmermans** (PvdA): Als ik het goed begrijp, is er wel een groot onderscheid tussen enerzijds staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken bij wie de immuniteit aan de persoon is gekoppeld en anderzijds degenen bij wie de immuniteit aan hun functie is gekoppeld. In dat laatste geval is er sprake van een afspraak tussen twee partijen, in dit geval Nederland en het land waar men vandaan komt, en kan die afspraak dus ook gewijzigd worden. Dit los van de persoon, want de persoon heeft daar dan niets over te zeggen, terwijl dit bij staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken anders ligt. Zo heb ik het toch goed begrepen?

Minister **Rosenthal**: Voor de volledigheid noem ik ook nog de diplomaten krachtens het Verdrag van Wenen. Daarnaast zijn er de officiële missies, waarbij door de CAVV de terminologie tijdelijke diplomaten wordt gehanteerd. Dus dat is tijd- en plaatsgebonden. Niet minder maar ook niet meer dan dat.

De CAVV heeft op dat punt aan de regering twee opties voorgelegd om deze zaak wat meer te onderstrepen. De optie die de regering gekozen heeft is om in de richting van de Staten-Generaal een brief te sturen waarin wij de voorwaarden waaronder deelnemers aan officiële missie immuniteit genieten nog eens heel stevig neerzetten. Dan kunnen we daaraan een mijns inziens noodzakelijk debat wijden.

De heer Çörüz heeft gevraagd naar de positie van het ICC en de openbaar aanklager Merono-Campo. Klip-en-klaar: Nederland heeft geen rechtsmacht over datgene wat het ICC doet. Wij zijn partij bij het verdrag en alleen langs die kant zouden wie iets kunnen zeggen in de richting van de openbare aanklager c.q. het ICC. Voor de rest moeten we leven met de feiten die er liggen. Ik had ook de indruk dat de heer Çörüz het ook zo zag. Verder heeft de heer Çörüz een vraag gesteld over de mededeling van de CAVV over het versterken van de mogelijkheden bij het gewoonterecht om overheidsfunctionarissen die met staatsmiddelen internationale misdrijven plegen persoonlijk aansprakelijk te stellen. Ik zeg de heer Çörüz toe dat ik dit ter hand neem en daarop zal terugkomen.

De heer **Pechtold** (D66): Voorzitter. Onder dankzeggen voor zijn antwoord moet ik wel constateren dat de minister een aantal vragen van mij heeft laten liggen. Dat betreft in de eerste plaats mijn vraag in hoeverre de onderhavige invulling letterlijk overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Davids is. Daarnaast is mijn vraag in hoeverre met name de ambtenaren op het ministerie in staat zijn om bij actuele en komende dossiers aangesloten te zijn. Ik heb de minister ook gevraagd hoe de extern volkenrechtelijk adviseur zich verhoudt tot de premier, aangezien in de staf van de premier en ook in die op andere ministeries volkenrechtelijke expertise ontbreekt. Hoe wordt dat hiaat opgevuld? Is die volkenrech-

telijk expert ook in staat om naar de premier te stappen? Verder heb ik gevraagd waaronder al hetgeen de extern volkenrechtelijk adviseur doet valt en wie dat archiveert en controleert.

Ik dank de minister voor zijn toezegging inzake een kennismaking.

Ik heb verder in eerste termijn een vraag gesteld over DJZ. Van een land dat in de Grondwet iets heeft opgenomen over de bevordering van de rechtsorde, verbaast het mij nog steeds dat de DJZ niet in de ministersstaf vertegenwoordigd is. Dat is namelijk ook een van de aanbevelingen van de commissie-Davids. Op pagina 273 van haar rapport staat namelijk: DJZ heeft in Nederland een ondergeschikte positie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Is dat inmiddels veranderd en zit DJZ dus standaard bij de ministersstaf en bij het SG/DG-beraad?

Verder heb ik de minister gevraagd wat hij van de aanbevelingen vindt van Hoekstra om op het ministerie van Algemene Zaken een centrale afdeling Juridische zaken in te stellen.

Ik ben blij met de toezegging van de minister over de controle door het parlement. Daar hebben we van de minister een helder antwoord op gekregen. Dat gaat mijns inziens dan ook mee in de geschiedenis van dit geheel.

Ook ben ik blij met het antwoord van de minister over wat te doen bij spoed.

Ten slotte ben ik er verheugd over dat de «tien dagen» eigenlijk «bij benadering tien dagen» zijn.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. Ik had de minister een vraag gesteld met betrekking tot de informatie die hij aan de Kamer verschaft over de adviezen. In zijn brief stelt de minister: eerst de afweging en op verzoek van het parlement. Is dat ook zoals het bedoeld is? Het verzoek van het parlement moet er zijn en de eigen afweging die de minister maakt kan dan ook nog verhinderen dat dit advies bij de Kamer komt.

De minister heeft mijns inziens duidelijk uitgelegd wat naar zijn opvatting een second opinion ook kan zijn. Het kan ook een first opinion zijn, maar ik stel ook vast dat het een third opinion kan zijn. De minister had namelijk al een eigen opvatting over de status van de Palestijnse Autoriteit in internationale organisaties. Ongetwijfeld heeft de Directie Juridische Zaken daar ook nog een opvatting over genoteerd. De minister krijgt dan straks een third opinion. Het kan dus meer kanten op. Dat vind ik overigens niet verkeerd; ik stel het alleen maar vast.

Ten slotte Iran. Ik heb die kwestie genoemd, ook omdat de Duitse regering een duidelijke positie heeft gekozen, en ook omdat ik op grond van uitspraken van de vorige minister van Buitenlandse Zaken meen dat de Nederlandse regering geen legitimatie ziet voor gebruik van geweld tegen Iran op dit moment. Dat was het standpunt van het vorige kabinet. Ik neem aan dat daar geen wijziging in is opgetreden, maar ik hoor daarop graag een bevestiging. Ik blijf dan ook suggereren aan de minister om op dit punt advies te vragen aan de extern volkenrechtelijk adviseur.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Wij hebben vandaag het onderwerpje extern volkenrechtelijk adviseur bij de kop genomen, maar de commissie-Davids had nog veel meer adviezen. Dus ik neem aan dat de minister binnenkort met zijn standpunt over die andere adviezen komt. Anders kom ik er wel precies op terug met vragen over wat er nog open is.

Ik ben blij met de toezegging over hoe de Kamer betrokken wordt in het geval de extern volkenrechtelijk adviseur een advies geeft dat de minister niet opvolgt. Ik denk dat dit voor de Kamer een belangrijk signaal zal zijn in de discussie met de minister. Ik vraag mij wel af of die termijn van tien dagen ter oriëntatie niet beperkend gaat werken op de bewegingsvrijheid van de extern volkenrechtelijk adviseur. Ik wil graag van hemzelf horen dat hij die niet als een beperking ziet en hij zich vrij voelt om advies te

geven als hem dat goeddunkt, ongeacht de hoeveelheid tijd die daarmee gemoeid is. Dan accepteer ik de termijn van tien dagen als een interne werkhypothese van Buitenlandse Zaken, maar bepaald niet als een beperkende voorwaarde voor prof. Nollkaemper of diens opvolger. Ten slotte sluit ik mij aan bij de vragen van de heer Pechtold over hoe de interne organisatie met betrekking tot het omgaan met de adviezen is geregeld. Daarbij zij aangetekend dat ik dat net als de heer Pechtold doe op basis van wat Davids daarover schrijft en niet omdat ik mij wil bemoeien met hoe de minister intern zijn werk organiseert.

De heer **Ten Broeke** (VVD): Voorzitter. Ik ben overwegend tevreden over de beantwoording van de minister. In de formulering die we hebben gekozen in dit overleg over wat te doen bij adviezen die contrair gaan, denk ik dat er een heldere en voor ons verifieerbare werkwijze is afgesproken.

Waar het gaat om de periode van tien dagen was de formulering van de heer Timmermans een krachtige in de zin dat dit als een soort van werkhypothese van de kant van Buitenlandse Zaken wordt gezien. Het lijkt ons ook prima dat daar geen beperkingen op zitten.

Wat betreft het uitnodigen van staatshoofden en andere politieke ambtsdragers en zij die deelnemen aan officiële missies zie ik met veel interesse de brief tegemoet die we daarover ontvangen. Voor onze fractie geldt dat gelet op zowel het Verdrag van Wenen voor diplomaten als het gewoonterecht en meer specifiek artikel 16 van de Wet internationale misdrijven en artikel 8 van het Wetboek van Strafrecht, het nooit zo kan zijn dat we bij wijze van spreken een hele juridische annex gaan meesturen als we een uitnodiging naar een buitenlandse staatshoofd, een ambtsdrager of delegatie versturen.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de gestelde vragen. Ik heb in deze tweede termijn nog wat vragen over de kwestie van de immuniteit van de officiële missies. Ik lees namelijk in het stuk dat de CAVV adviseert om het als mogelijkheid vast te leggen in een brief aan de Staten-Generaal met kennisgeving aan de rechterlijke macht. Vervolgens lees ik dat de minister zegt dat hij een brief daarover aan de Staten-Generaal aan het voorbereiden is. Ik lees daar niet expliciet in dat die ook aan de rechterlijke macht zal worden kennisgegeven, maar ik neem aan dat dit wel de bedoeling is. Graag nog even een bevestiging daarvan.

Veder vraag ik de minister wat ik nu eigenlijk onder officiële missies moet verstaan? Zijn dat missies die alleen van regeringen uitgaan of vallen ook parlementaire missies daaronder? Zouden er ook missies van deelstaten of provincies of wat dan ook onder kunnen vallen?

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor de antwoorden. Ik hecht aan de conclusies die vandaag naar voren zijn gebracht over het belang van transparantie over volkenrechtelijke adviezen bij gewichtige zaken en internationale operatie en over het helder maken van de componenten, in de zin dat aangegeven zal worden welk gewicht er door de minister aan wordt toegekend en als dat afwijkend is waarom. Die transparantie, ook in de fase van besluitvorming, lijkt mij de implementatie van de geest van het rapport-Davids. Veder zijn een aantal vragen van mij onbeantwoord gebleven. Dat betreft allereerst de inbedding van DJZ. Heeft die toegang tot alles, dus ook vertrouwelijke en geheime documenten die zij nodig acht voor het doen van haar werk? Wat bedoelt de minister met zijn uitlating dat men niet geacht wordt in beginsel rechtstreeks aan hem te informeren? Wordt daarmee niet een oneigenlijke druk gelegd om zich in beginsel te voegen naar de ambtelijke hiërarchie? Wat mij betreft zou men iemand daar geheel vrij in moeten laten.

Ik sluit mij aan bij de oproep van de heer Timmermans om ook naar de rest van de aanbevelingen te kijken. Dat geldt met name aanbeveling nr. 49. Nederland heeft geen regels voor het derubriceren van als vertrouwelijk of staatsgeheim bestempelde documenten, en dat is heel raar.

Verder krijg ik nog graag antwoord op mijn vraag waarom is gekozen voor de route van uitbreiden van immuniteit naar deelnemers van officiële bezoeken. Als ik het CAVV-advies heb begrepen, kan je dat doen. Onder het internationaal gewoonterecht is het echter geen verplichting. Met andere woorden: het is levend, onuitgekristalliseerd recht. Het gaat hierbij om de ergste misdagen. Waarom zou je nu gaan vastleggen wat nog levend is, waartoe je niet verplicht vindt, namelijk dat meer mensen van vervolging kunnen worden uitgezonderd? Waarom laat je dat recht niet open, zoals het nu is, namelijk het gewoonterecht? Dan breid je niet onnodig de immuniteit voor de allerergste misdaden uit.

Voorzitter: Pechtold

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Het is goed dat hij extra denkkraft organiseert maar het is wel van belang dat uiteindelijk de politieke afweging bij deze minister berust. Verder is het ook goed dat hij de conclusies van de extern volkenrechtelijk adviseur via de brieven aan de Kamer wil overdragen.

Eén vraag van mij is niet beantwoord. Kan bijvoorbeeld ook de minister van Justitie gebruikmaken van de extern volkenrechtelijk adviseur? Ik wijs op de debatten die nog gaan komen over EVRM en andere verdragen.

Voorzitter: Çörüz

Minister **Rosenthal**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen in tweede termijn. Ik hoop nu echt uitputtend de vragen te kunnen beantwoorden, ook die welke ik heb laten liggen in eerste termijn, waarvoor overigens excuus.

De heer Pechtold heeft gevraagd of het letterlijk gaat om datgene wat de commissie-Davids ons heeft voorgehouden. Het antwoord daarop is nee. De geleerde les is: de minister van Buitenlandse Zaken zal een aparte positie van volkenrechtelijk adviseur op zijn ministerie instellen. Dat is althans de reactie van de regering geweest op Davids. Ik wijk daar in de letterlijke zin vanaf door nu juist de externe positie van de volkenrechtelijk adviseur centraal te stellen. Ik voeg eraan toe dat ik het waarachtig in één onderling verband wil zien. Ik heb dat meteen tot mij laten doordringen toen de kwestie van de extern volkenrechtelijk adviseur opkwam. Ik vond en blijf vinden dat de positie die in andere landen wordt ingenomen door de legal officers een heel belangrijke is. Niet te na gesproken datgene wat mevrouw Peters heeft gezegd over de rol van de attorney bij het State Department in de VS die verdergaande bevoegdheden dan de legal officers in ons land, Scandinavië of het Verenigd Koninkrijk. Behalve met de extern volkenrechtelijk adviseur heb ik ook te maken met de CAVV. In die context voldoe ik mijns inziens aan de strekking van datgene waarom het de commissie-Davids en de regering in haar reactie op het rapport van Davids is gegaan, namelijk de versterking van de volkenrechtelijke component op het departement en tegen het departement aan.

De heer **Pechtold** (D66): Waarom wijkt deze minister dan af van zijn ambtsvoorganger? Die zei op 16 februari 2010 toen we het kabinetsstandpunt over het rapport-Davids bespraken, over de extern volkenrechtelijk adviseur: daarmee volg ik dus letterlijk het advies van de commissie-Davids op. Ik stel vast dat waar het Verhagens voornemen was om dat letterlijk te doen, deze minister nu zegt: dat doe ik niet letterlijk. Wat is zijn

afweging om af te wijken van de toezegging van Verhagen? Is die financieel ingegeven of inhoudelijk?

Minister **Rosenthal**: Die overweging is in geen deele financieel ingegeven. Die is ingegeven vanuit de behoefte om in een afgewogen kader de interne advisering op volkenrechtelijk gebied op een zo hoog mogelijk plan te krijgen en via de extern volkenrechtelijk adviseur de onafhankelijke externe advisering tot gelding te brengen. Ik heb daarbij ook verdisconteerd de aanwezigheid van de voortreffelijke CAVV die voor de lange termijn externe advisering in de richting van niet alleen mijn departement maar ook andere departementen.

De heer **Timmermans** (PvdA): De wijze waarop u het organiseert vind ik minder belangrijk dan het doel dat we dienen te bereiken. Echter, het risico van de wijze waarop u het organiseert is dat de extern volkenrechtelijk adviseur op te grote afstand komt te staan van de werkvloer en dat er dingen gebeuren waar hij geen zicht op heeft. Wat mijn fractie betreft zullen we het oordeel echt moeten laten aan prof. Nollkaemper. Als hij na verloop van tijd tot de conclusie komt dat hij zijn werk zo niet goed kan doen, zullen we u vragen om het anders aan te pakken. Ik wil u graag zo aan de slag laten gaan, maar het is wel voorwaardelijk omdat het ons gaat om het doel dat bereikt moet worden, namelijk een onafhankelijk internationaalrechtelijk advies bij voor Nederland cruciale zaken.

Minister **Rosenthal**: Dit is een zo cruciaal punt dat mij toch verstout om tegen de leden van de commissie te zeggen dat er mij veel gelegen is aan externe volkenrechtelijke advisering maar dat tegelijkertijd de volkenrechtelijke advisering binnen het departement zo veel mogelijk geborgd dient te zijn. Toen ik mij deze materie eigen moest maken, heb ik mij vooral ook verstaan over de positie van de legal officers in verschillende landen. Waar het gaat om de strekking van de zaak, doen zij precies datgene wat helpt om de kwaliteit van de volkenrechtelijke advisering in de richting van de minister op een optimaal peil te brengen. Dus ik heb er zelf volop vertrouwen in dat dit tegemoetkomt aan de strekking van het rapport van de commissie-Davids en aan de reactie van de regering. Wellicht ten overvloede voeg ik eraan toe dat ook de huidige extern volkenrechtelijk adviseur, prof. Nollkaemper, er het vertrouwen in heeft dat hij zijn functie ten volle zal kunnen uitoefenen. Mocht dat anders liggen, dan zal ik dat horen en zou dat ook kunnen nopen tot bijstelling van de structuur die we hebben. We zijn het er namelijk met elkaar over eens dat het moet gaan om de kwaliteit van de volkenrechtelijke advisering in het buitenlands beleid. Wanneer andere departementen van de kwaliteiten van de extern volkenrechtelijk adviseur gebruik zouden willen maken, dan gebeurt dat wel via mij. Dat geldt dus ook wat betreft de minister van Veiligheid en Justitie ter zake van het EVRM.

Met betrekking tot de archivering ga ik ervan uit dat de archivering ten departemente plaatsheeft, maar op een zodanige manier dat de mogelijkheid gevrijwaard is voor de extern volkenrechtelijk adviseur en de legal officers om rechtstreeks aan de minister te adviseren.

De heer Pechtold heeft gevraagd naar het opereren van de ministersstaf. Ik kan hem melden dat de legal officers in elk geval deelnemen aan de DG-staven. Dat lijkt mij toereikend wat betreft de inhoudelijkheid en wat dies meer zij.

Gevraagd is verder naar de advisering van de heer Hoekstra omtrent de Directie Juridische Zaken. De legal officers die op mijn departement werken, werken eigenlijk voor de gehele rijksoverheid. Zij kunnen dus ook ten behoeve van andere departementen hun goede werk doen.

De heer Van Bommel heeft het gehad over de first opinion, de second opinion en de third opinion. Mijn reactie daarop is: ja, zo is dat. Dus daar ben ik gauw mee klaar.

Ten aanzien van zijn vraag over Iran houd ik het op dit moment op het feit dat wij allen in afwachting zijn van de bevindingen vanuit Wenen. Tot dan toe ga ik er niet verder op in.

De heer Timmermans heeft een vraag gesteld met betrekking tot de andere aanbevelingen van de commissie-Davids. Ik moet op dat punt eerst even achterhalen in welke fase we wat dat betreft zitten. Ten aanzien van de periode van tien dagen heeft de heer Nollkaemper zelf aangegeven dat hij ervan uitgaat dat hij zijn werk volop zal kunnen doen.

Ik volg de heer Ten Broeke in zijn opmerking over de officiële missies. Ik ben het daar in grote lijnen mee eens.

De heer De Roon vroeg om doorgeleiding van de brief naar de Kamer omtrent immuniteit naar de rechterlijke macht. Dat gebeurt uiteraard.

De opmerking van mevrouw Peters naar de officiële missies begrijp ik op zichzelf. Natuurlijk speelt die afweging waarover ik het in het begin ook heb gehad. Wat betreft de aard van de officiële missies waarnaar mevrouw Peters ook vroeg, kan ik zeggen dat het gaat om regeringsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van internationale organisaties. Ik zeg ook in de richting van de heer De Roon dat we het hierbij vooral hebben over de executieve macht.

Ik meen hiermee alle vragen te hebben beantwoord.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag over de toegang tot alle documenten en over de derubricering. Daarnaast heb ik geen antwoord op mijn vraag gekregen waarom ervoor is gekozen om de immuniteit uit te breiden tot bezoeken. Het is namelijk geen plicht dat te doen, het gewoonrecht laat het toe. Ik wil er graag een inhoudelijk antwoord want anders moet ik een vervolg in de plenaire zaal gaan regelen.

Minister **Rosenthal**: Omdat de regering in de afweging tussen de verschillende zaken die in het geding zijn, de doorgang van diplomatieke betrekkingen een cruciale aangelegenheid vindt. Dat is het antwoord.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Het gaat om officiële bezoeken door andere mensen dan die welke al diplomatieke bescherming hebben en een beroep kunnen doen op het Verdrag van Wenen. De CAVV behandelt die categorie apart en daar gaat Nederland nu de immuniteit voor uitbreiden, althans daar lijkt het op.

Minister **Rosenthal**: Ik kan er nog aan toevoegen dat dit gebeurt naar analogie van vele andere landen die op dezelfde manier dit internationaal gewoonrecht toepassen. Het is een afweging; dat behoeft geen misverstand over te bestaan.

De heer **Pechtold** (D66): Ik heb nog een aantal vragen die niet zijn beantwoord. Heeft de extern volkenrechtelijk adviseur ook toegang tot de premier? Hoe vindt de archivering van de gegevens plaats? De minister zegt dat DJZ vertegenwoordigd is bij het SGDG-beraad. Maar waarom is DJZ niet aanwezig bij de ministersstaf? Dat gebeurt op heel veel andere ministeries namelijk wel.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Kan de minister daarin ook meenemen mijn vraag over de toegang tot de documenten door DJZ?

Minister **Rosenthal**: Het antwoord is ja.

Wat betreft de lijn in de richting van de minister-president heb ik naar ik meen al gezegd dat het via mij gebeurt.

Wat betreft de archivering: dat doet de onafhankelijke archiefdienst ter zake.

Dan de vraag van de heer Pechtold over de aanwezigheid van DJZ in de ministersstaf. De DG-staf is van eminente betekenis. Het SDG-beraad is niet aan de orde, zo zeg ik tegen de heer Timmermans, aangezien dat intern management betreft. Wat betreft de DG-staf zeg ik: een driewerf ja. Daar gebeuren namelijk de cruciale dingen in de beleidsinhoudelijke sfeer. Ten aanzien van het aansprakelijk stellen van regeringsleiders die met staatsmiddelen internationale misdrijven plegen kan ik nog zeggen dat het ICC-statuut beperkte mogelijkheden biedt om schade te verhalen op veroordeelden. Daartoe moet de rechter besluiten. Dat middel is tot nog toe overigens niet echt gebruikt. Er zijn nog geen rechtszaken afgerond. Ik wil hier wel aandacht voor vragen in de komende vergadering van de ICC-verdragspartijen in december aanstaande te New York. Die toezegging wil ik graag doen.

De **voorzitter**: Er zijn drie toezeggingen gedaan. De laatste daarvan heeft de minister net genoemd en die betreft de ICC-vergadering te New York. Verder zal de minister bevorderen dat de commissie een gesprek kan voeren met de extern volkenrechtelijk adviseur. Daarnaast zullen de conclusies van de extern volkenrechtelijk adviseur tot uitdrukking komen in de brieven ter zake van de minister aan de Kamer. Ik dank de minister en zijn staf en ik dank de collega's.