

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de kabinetsreactie op het advies nummer 46 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over de ontwerpconclusies van de International Law Commission inzake algemene rechtsbeginselen (Kamerstuk 36 600 V, nr. 59).

De voorzitter van de commissie,
Klaver

De griffier van de commissie,
Westerhoff

Inhoudsopgave

- I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie
- II Antwoord/Reactie van de Minister**
- III Volledige agenda**

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies nummer 46 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV); zij hebben hier enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de VVD-fractie constateren dat zowel het kabinet, als de CAVV de formulering van de International Law Commission (ILC) in ontwerpconclusie 3(b) als onnodig voorzichtig beschouwen. De ILC heeft deze formulering echter bewust gekozen, gezien de voortdurende discussie over de waarde van wetten binnen het internationale juridische systeem. Het schrappen van voorzichtige bewoordingen zou kunnen impliceren dat dit systeem extra waarde krijgt toegekend, terwijl juist voorzichtige bewoordingen ruimte geven aan de discussie over de waarde en betrouwbaarheid van jurisprudentie. Dit kan juist het vertrouwen in toekomstige uitspraken vergroten. Deze leden vragen zich dan ook af hoe het kabinet dit evalueert.

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan het sluiten van internationale verdragen. Zij zien dit als een internationaal democratisch middel om internationaal recht af te dwingen. Deze leden lezen in het CAVV-advies dat er wordt uitgegaan van een niet hiërarchische verhouding tussen internationale verdragen en het internationale gewoonterecht. Deze leden stellen dat een verdrag wel meer waarde heeft dan internationaal gewoonterecht. Zij vragen het kabinet om een reactie op het hiërarchische verschil binnen het internationale recht tussen internationale verdragen en het internationale gewoonterecht.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de CAVV zelf ook van mening is dat het onderscheid tussen algemene rechtsbeginselen ten opzichte van internationaal gewoonterecht niet duidelijk is. Deze leden vragen het kabinet dan ook of zij er volledig op toe gaat zien dat dit nog verwerkt gaat worden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er afgelopen jaren veel scepticisme en discussie is geweest over de werking van het internationaal recht en het Internationaal Gerechtshof. Deze leden vragen het kabinet dan ook hoe een aanscherping en dus versterking van het statuut van het Internationaal Gerechtshof, en dus het internationaal recht, in verhouding staan tot alle kritiek en scepticisme die bestaat over het Internationaal Gerechtshof en internationaal recht. Deze leden constateren dat in het CAVV-advies het antwoord op de vraag of algemene rechtsbeginselen zelfstandig primaire rechten en plichten en secundaire en procedurele regels kunnen genereren, onduidelijk is. Deze leden uiten hun zorgen hierover, aangezien een mogelijk «ja» als antwoord op deze vraag

een belangrijke uitbreiding van de juridische functie van het Internationaal Gerechtshof zou blijken. Deze leden vragen hoe het kabinet dit interpreteert. Wil het kabinet erop toezien dat het statuut van het Internationaal Gerechtshof duidelijk stelt, dat hier geen sprake van moet zijn? Kan het kabinet daarmee niet akkoord gaan totdat dit duidelijker geformuleerd is? De leden van de VVD-fractie vragen in navolging van het CAVV-advies ook hoe het kabinet aankijkt tegen de verdere codificering van het internationaal recht, gelet op dergelijke versterkingen van de statuten. Kan het kabinet toelichten hoe zij hiernaar kijkt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de stukken voor dit schriftelijk overleg. Deze leden hebben zich ervan kunnen overtuigen dat er door de experts van CAVV zorgvuldig naar de ontwerpconclusies van de International Law Commission is gekeken. Deze leden kunnen zich dan ook in de reactie van het kabinet op CAVV-advies nummer 46 vinden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over de ontwerpconclusies van de International Law Commission inzake algemene rechtsbeginselen en de kabinetsreactie daarop. De leden van de BBB-fractie hebben nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de BBB-fractie volgen de lijn van de kabinetsreactie, maar hebben nog wel een vraag over het gestelde op pagina 6 van deze kabinetsreactie over «de internationale gemeenschap», waartoe in ieder geval staten en internationale organisaties behoren als entiteiten die een rol kunnen spelen bij het erkennen, en dus het vormen, van algemene rechtsbeginselen».

Wat betekent dit, als het hierbij gaat om niet statelijke actoren, maar bijvoorbeeld om milities, fracties, of andere groeperingen, die de controle over een bepaald gebied voor langere termijn lijken te hebben?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de stukken voor dit schriftelijk overleg. Zij lezen dat de Minister op pagina 2 van de kabinetsreactie op het CAVV-advies opmerkt: «Het zoeken naar de methodologie van de identificatie van algemene beginselen van internationaal recht toont volgens het kabinet de historische spanning tussen aanhangers van het natuurrecht enerzijds en van het positivisme anderzijds.» Hoewel dit volgens de leden van de ChristenUnie-fractie een terechte observatie is, blijft het standpunt van het kabinet vervolgens uit. Wat is het standpunt van het kabinet ten aanzien van de spanning tussen natuurrecht enerzijds en positivisme anderzijds? Erkent het kabinet dat natuurrecht een transcendente orde impliceert? Hoe gaat het kabinet daarmee om op het moment dat positief recht tot spanning leidt ten aanzien van deze breed ervaren beginselen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat positief recht in internationale zin ook een uitkomst is van een politiek krachtenveld. Erkent de Minister dit? Zo ja, kan het dan zo zijn dat positief internationaal recht theoretisch in strijd kan zijn met rechtsbeginselen? Zo ja, kan de Minister enkele voorbeelden geven waar hij gezien heeft dat positief internationaal recht weliswaar als rechtsnorm gold, maar achteraf gezien

in strijd bleek met de bredere afweging van bronnen die nodig zijn om te kunnen beoordelen of er sprake is van recht?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het internationaal recht en de analyse van de ILC zich toespitsen op mensen, terwijl ook het borgen van de rechten van dieren middels positief (internationaal) recht in opkomst is. Kan het kabinet uiteenzetten welk beginsel ten grondslag ligt aan het verschil in rechten tussen mensen en dieren?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het met het kabinet en de CAVV eens dat spreken van «beschaafde naties» problematisch en anachronistisch is. Deze leden vragen de Minister om te reflecteren op de invloed van deze notie op de ontwikkeling van internationaal recht tot nu toe, aangezien deze voor een groot deel in een tijdsgewricht heeft plaatsgevonden waarin spreken over «beschaafde» en «onbeschaafde» naties nog wel gebruikelijk was. Kan het zijn dat bij de ontwikkeling van het internationaal recht de belangen van «onbeschaafde» naties onvoldoende meegewogen zijn? Welke gevolgen heeft dat volgens de Minister gehad voor de huidige constellaties van internationaal recht en de ontstane bronnen waar we de afgelopen eeuwen uit putten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister kan ingaan op de realiteit waarin internationaal recht en de toepassingen daarvan politiek worden vastgesteld, enerzijds door lidstaten die iets overeenkomen en vervolgens duiden als internationaal recht, en anderzijds door het beroepen op dat recht vanuit politieke overwegingen, bijvoorbeeld bij resoluties van de Verenigde Naties (VN)? Erkent de Minister dat het ingewikkeld is om resoluties hetzelfde gewicht toe te kennen als andere bronnen omschreven in artikel 38 van het statuut van het Internationaal Gerechtshof, omdat bij de eerste politieke en machtsmotieven tevens een rol spelen? Zou dat instrumentarium dan ook niet herijkt moeten worden om machtsafwegingen in te perken, zo vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister erkent dat er een verschil is tussen de internationale rechtsorde en internationaal recht? Indien dat zo is, kan de Minister dan uitleggen hoe artikel 90 van de Grondwet geïnterpreteerd zou moeten worden en wat het verschil zou zijn als er geen «rechtsorde», maar «internationaal recht» zou staan? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister of soevereiniteit van staten echt een algemeen rechtsbeginsel is en, zo ja, sinds wanneer dat als zodanig is vastgesteld? Is de Minister van mening dat de vastgestelde grenzen – bijvoorbeeld de grenzen die rond de conferentie van Berlijn zijn bepaald, maar waarover tot aan de dag van vandaag conflict bestaat – een uiting van deze rechtsbeginselen zijn? Is het kabinet van mening dat deze vastgestelde besluiten onveranderlijk zijn en dat deze een uiting van rechtsbeginselen zouden zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken de volgende zinsnede op pagina 4 van de kabinetsreactie op: «Het kabinet merkt op dat waar de CAVV aangeeft dat de ILC niet ingaat op de vraag wat een beginsel onderscheidt van een rechtsbeginsel, het kabinet het zo begrijpt, dat een *rechts*beginsel een juridisch bindende norm is die de oorsprong kan zijn van andere regels, terwijl een beginsel een buiten het recht gelegen uitgangspunt is dat zelf niet juridisch bindend is.» Deze leden vragen of dit betekent dat, als een rechtsbeginsel niet (meer) als norm wordt ervaren, deze daarmee haar zeggingskracht verliest? Ziet de Minister het gevaar dat er slechts normovertreding ontstaat als maar een paar landen het rechtsbeginsel niet meer als bindend ervaren, maar dat, zodra meer landen dat doen, de ontwikkeling niet meer als een normovertreding gezien kan worden, maar als een doorontwikkeling van een rechtsbeginsel? Hoe verhoudt deze conclusie zich tot de essentie van beginselen, de internationale machtsverhoudingen en bescherming van minderheden daarbij en de feitelijke constatering dat rechtspositivisme uiteindelijk toch

vaker doorslaggevend blijkt te zijn dan beginselen? Vindt de Minister deze redenering dan niet zeer kwetsbaar, aangezien die tevens vatbaar is voor machtsspel van de machtigste landen die (ook bij andere afhankelijke landen) afdwingen dat een rechtsbeginsel niet meer een bindende norm is?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de Minister hoe deze de acht criteria van professor Lon Fuller, waaraan een wetgever zich volgens hem zou moeten houden, beoordeelt. Deze criteria zijn:

- Wetten moeten algemeen zijn (zorgt voor rechtvaardigheid en voorkomt willekeur)
- Wetten moeten kenbaar zijn
- Wetten moeten geen terugwerkende kracht hebben (voorkomt willekeur en machtsmisbruik)
- Wetten moeten duidelijk en helder zijn
- Wetten moeten elkaar niet tegenspreken
- Wetten moeten niet het onmogelijke verlangen
- Wetten moeten stabiel en constant zijn
- Er moet overeenstemming zijn tussen wat werkelijk wordt ondernomen en wat er in de wet is opgenomen; ook de overheid dient gebonden te zijn aan de wetten en regels niet te vaak te veranderen.

Heeft de Minister het idee dat het huidige internationaal recht aan deze acht principes voldoet, zo vragen de leden? Zo nee, op welke onderdelen dan niet en kan het kabinet concrete voorbeelden geven? De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de beginselen onderliggend aan het «Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide» voorbeelden zijn van beginselen die bepaald gedrag verbieden. Kan de Minister toelichten op welke manier de inbreng van het Nederlandse kabinet in de Myanmar/Rohingya-zaak om daar de definitie van genocide te willen aanscherpen, zich verhoudt tot beginselen van voorzienbaarheid van wetten en de onveranderlijkheid van beginselen? De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat volgens de ILC een algemeen rechtsbeginsel intrinsiek is aan de internationale rechtsorde, als een algemeen rechtsbeginsel specifiek is aan de internationale rechtsorde en diens fundamentele kenmerken weerspiegelt en ordent. Het kabinet is het eens met de CAVV dat deze eis verder uitgewerkt dient te worden. Hoe ziet de Minister dit voor zich? Zouden de criteria van Fuller daar handvatten voor kunnen bieden? Leidt deze conclusie ook tot de optie om een herijking van internationale instituten (van de VN-Veiligheidsraad en permanente vertegenwoordiging, het vetorecht van vijf lidstaten, de stemmingen rond VN-resoluties etc.) te verkennen? Zo niet, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de Minister de lex specialis-afspraken tussen staten of groepen in verhouding tot VN-besluitvorming waardeert? Zou het respecteren van lex specialis moeten betekenen dat VN-besluitvorming theoretisch niet zou kunnen voldoen aan de criteria van internationaal recht, omdat de besluitvorming (die enerzijds belegd is bij een aantal landen die bij de oprichting een veto-structuur hebben ingesteld en anderzijds via VN-resoluties een politieke lading en weging kent) in strijd zou zijn met het eerbieden van lex specialis-afspraken? Kan het kabinet hier voorbeelden van noemen in het verleden? Indien de Minister dit concludeert, hoe zou het kabinet daarmee omgaan in de toekomst, mocht dit scenario zich voordoen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met dank kennisgenomen van het CAVV-advies inzake algemene rechtsbeginselen in het internationaal recht en de kabinetsreactie. De voornoemde leden zien enige waarde in de ontwerpconclusies van de International Law Commission om algemene

rechtsbeginselen te kunnen identificeren. De voornoemde leden hebben daarover een aantal vragen.

Hoe kijkt het kabinet naar een recht zoals soevereine gelijkheid waar die een algemeen rechtsbeginsel is en ook gecodificeerd is, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Wat zijn de gangbare technieken om eventuele conflicten in interpretatie daarin op te lossen? Bestaan er bij beginselen van internationaal recht ook mogelijkheden om eventueel voorbehoud of uitzondering te maken, zoals die in verdragenrecht bestaan, zo vragen deze leden. De voornoemde leden vragen naar het bestaan van het instrument, maar zien graag dat dat niet eenvoudig wordt ingezet. Hoe reflecteert het kabinet op ontwerpconclusie 9, die in het CAVV-advies niet zeer wordt toegelicht, zo vragen deze leden. Deze luidt «Teachings of the most highly qualified publicists of the various nations may serve as a subsidiary means for the determination of general principles of law». Bij internationaal recht weegt de opinie van rechtsgeleerden vaker mee als bron. Hoe wordt hierin een keuze en balans gemaakt bij verschillende interpretaties van verschillende geleerden waar soms nog zeer uiteenlopende visies kunnen bestaan? Hoe borgt het kabinet bij de algemene beginselen van internationaal recht dat er niet teveel beginselen komen die bij specifieke invulling, toepassing en toetsing ons buitenlandbeleid te veel inperken, zo vragen deze leden voorts. Voornoemde leden vinden het belangrijk om ook het kabinet aan afspraken te kunnen houden, maar dat maakt het idee dat het kabinet meer vrijheid moet toekomen in buitenlandbeleid en bij rechterlijke toetsing rond onder andere wapenexport dan lastig.

II Antwoord/Reactie van de Minister

III Volledige agenda

- Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken over de kabinetsreactie op advies nummer 46 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over de ontwerpconclusies van de International Law Commission inzake algemene rechtsbeginselen (36 600 V, nr. 59)