



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

---

## JAARVERSLAG 2015

### 1. Instelling en taak van de CAVV

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

### 2. De CAVV in 2015

De CAVV rondde in 2015 twee adviezen af. Beide adviezen werden voorbereid door schrijfgroepen bestaande uit enkele CAVV leden en, in het geval van het gecombineerd advies over autonome wapensystemen, ook uit een aantal leden van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Beide adviezen werden door de CAVV als geheel vastgesteld.

Op 7 april 2015 werd een adviesaanvraag ontvangen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie met vragen aan de CAVV en aan de AIV t.a.v. autonome wapensystemen. Voor het opstellen van het advies is een gecombineerde commissie van de AIV en de CAVV in het leven geroepen onder voorzitterschap van LGen b.d. M.L.M. Urlings. Op 12 oktober 2015 heeft de CAVV het gecombineerd advies (nr. 26) over Autonome wapensystemen, de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, vastgesteld en op 22 oktober 2015 is het advies aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aangeboden. In de adviesaanvraag merkt de regering op dat het niet langer denkbeeldig is dat op langere termijn volledig autonome wapensystemen met kunstmatige intelligentie worden ontwikkeld met functies zoals doelselectie en toepassing van (dodelijk) geweld, zonder tussenkomst van menselijk handelen. Er is internationaal een debat ontstaan over de juridische, ethische en beleidsmatige vragen met betrekking tot volledig autonome wapensystemen. Omdat het gaat om ontwikkelingen op het gebied van *emerging technologies* die snel kunnen gaan en de discussies over autonome wapensystemen in internationaal verband nog volop plaatsvinden, heeft de AIV/CAVV het zinvol geacht om zich in het advies vooral te richten op de komende tien jaar en uit te gaan van een definitie van een autonoom wapen als een wapen dat zelfstandig doelen, die voldoen aan voorgeprogrammeerde kenmerken, selecteert en aanvalt, nadat mensen hebben besloten het wapen in te zetten en waarbij een mens niet meer kan ingrijpen om de aanval te stoppen. De belangrijkste conclusies van het advies luiden dat het internationaalrechtelijk kader kan worden toegepast op de inzet van autonome wapens. Zowel het humanitair oorlogsrecht als de rechten van de mens zijn als rechtsregimes van toepassing op alle vormen van geweldsgebruik en er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit anders zou zijn voor (volledig) autonome wapens. Wel lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat in veel situaties de inzet van autonome wapens problematisch zal zijn, omdat daarbij niet bij voorbaat voldoende zekerheid bestaat dat aan de eisen van het humanitair oorlogsrecht van onderscheidend vermogen, proportionaliteit en voorzorg kan worden voldaan. Staten en personen hebben ook bij inzet van (volledig) autonome wapens de verplichting te verzekeren dat deze rechtsregels worden nageleefd. Er is in ieder geval de komende tien jaar geen reden om aan te nemen dat er een lacune in strafrechtelijke aansprakelijkheid van commandanten, ondergeschikten of politieke en civiele verantwoordelijken zal ontstaan. Zij moeten immers bij de besluitvorming de afweging maken of inzet en activering van autonome wapens in de gegeven context kan voldoen aan de eisen van het humanitair oorlogsrecht en ethisch te

verantwoorden is. Ook is er geen lacune in staatsaansprakelijkheid bij de inzet van autonome wapens. Wel treedt een verschuiving van aansprakelijkheid op in vergelijking met de inzet van wapens die voortdurend door mensen worden bediend, zoals bij de gewerschutter of de gevechtspiloot tijdens een luchtgevecht. Bij de inzet van autonome wapens treedt een verschuiving van aansprakelijkheid op in vergelijking met de inzet van wapens die voortdurend door mensen worden bediend. Betekenisvolle menselijke controle op (de inzet van) autonome wapens is daarbij van belang. De AIV/CAVV acht het van belang om te blijven investeren in kennis op het gebied van autonome wapens en acht een moratorium op of verbod van autonome wapens noch wenselijk noch haalbaar. De AIV/CAVV is van mening dat Nederland een actieve rol moet blijven spelen bij discussies over juridische, ethische en beleidsmatige vragen met betrekking tot ontwikkelingen op het gebied van autonome wapensystemen en dat in internationaal verband zo snel mogelijk overeenstemming moet worden bereikt over de definitie van een autonoom wapen en het concept van betekenisvolle menselijke controle. Andere aanbevelingen hebben betrekking op (het belang van) de procedure, vastgelegd in artikel 36 van het eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève waarbij nieuwe wapens en nieuwe methoden van oorlogvoering worden getoetst aan het internationaal recht, en het streven naar de totstandkoming van een “interpretatieve guide” waarin een interpretatie van het bestaande recht bij de inzet van autonome wapens is opgenomen. Voorts adviseert de AIV/CAVV om bij eventuele toekomstige aanschaf van autonome wapens toe te zien op toepassing van het concept “Moral Responsible Engineering” in de ontwerpfase, en bij aanschaf van autonome wapens uitvoerige testen in een realistische omgeving te doen plaatsvinden.

In 2015 werkte de CAVV daarnaast verder aan het advies over de aansprakelijkheid van internationale organisaties. Onder coördinatie van prof. dr. R.A. Wessel heeft de schrijfgroep het advies in december 2015 kunnen afronden nadat de CAVV tijdens de plenaire vergadering van 12 oktober 2015 al grotendeels met het advies had ingestemd. Het advies werd aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken op 15 februari 2016. In het advies worden bestaande mogelijkheden om internationale organisaties aansprakelijk te stellen beschreven. Daarbij wordt uitgebreid stil gestaan bij (de ontwikkelingen ten aanzien van) de immuniteit van jurisdictie die internationale organisaties genieten en die een gang naar de nationale rechter vaak beletten.

De CAVV constateert dat er in toenemende mate sprake is van spanning tussen immuniteit en rechtsbescherming. Daarbij bestaan er verschillen tussen bijvoorbeeld situaties waarin voor een werknemer bij een organisatie geen (afdoende) rechtsmiddelen openstaan en situaties waarin individuen worden geraakt door (het nalaten van) activiteiten, bijvoorbeeld in het kader van VN vredesoperaties.

Vanuit mensenrechtenperspectief is alertheid ten aanzien van mogelijke gaten in de rechtsbescherming toe te juichen. Immers, het blijft onbevredigend wanneer staten in toenemende mate bevoegdheden overdragen aan internationale organisaties, maar deze laatste vervolgens onaantastbaar blijken wanneer zij door individuen worden aangesproken op de (soms zeer ernstige en ingrijpende) gevolgen van hun handelen. Tegelijkertijd is de immuniteit van internationale organisaties niet voor niets in het leven geroepen. Het stelt deze organisaties in staat hun taken uit te voeren onafhankelijk van het rechtssysteem van – in het bijzonder – de gaststaat. Deze onafhankelijkheid is in veel gevallen essentieel voor het functioneren van een internationale organisatie.

In het advies worden opties geïdentificeerd om met de spanning tussen immuniteit en rechtsbescherming om te gaan. Een voor de hand liggende, zij het in de praktijk wellicht moeilijke, oplossing ligt in het opnemen in het zetelverdrag tussen het gastland en een internationale organisatie van de verplichting tot het hebben van een claimsprocedure die voldoet aan de EVRM eisen (vooropgesteld dat het oprichtingsverdrag niet voorziet in een dergelijke procedure). In ieder geval voor nieuw te vestigen internationale organisaties zou een dergelijke clause onderdeel van de onderhandelingen moeten zijn. Met betrekking tot VN vredesoperaties zou Nederland kunnen pleiten voor een aanpassing van de huidige modelovereenkomst (1990 Model SOFA) langs deze lijn. Eerder is al gepleit voor de oprichting van *standing claims commissions*, wellicht langs de lijn van het UN Dispute Tribunal en het UN Appeals Tribunal die zijn opgericht voor interne personeelsaangelegenheden. Een toetsingskader op internationaal niveau zou internationale organisaties kunnen beschermen tegen nationale rechters die hun boekje, internationaalrechtelijk, te buiten gaan en een zekere uniformiteit in de rechtspraak kunnen bevorderen. Binnen een dergelijk kader zou ook aandacht moeten zijn voor gevallen waarin een internationale organisatie geacht wordt afstand te doen van immuniteit. De basis daarvoor kan gevonden worden in de praktijk, waarin veelal al een *waiver* wordt gebruikt wanneer het gaat om verkeersovertredingen, beschuldigingen van seksueel misbruik en materiële schade veroorzaakt door vredesoperaties. Een dergelijk mechanisme kan men zich ook *a priori* voorstellen. In dat geval kan gedacht worden aan de mogelijkheid voor een (hogere/hoogste) rechter om een prejudiciële vraag te stellen aan een internationaal hof of tribunaal. Onderzocht zou kunnen worden of de route van een *advisory opinion* van het Internationaal Gerechtshof hiervoor zinvol en bruikbaar is. Tot slot zou in een aantal gevallen niet gezocht hoeven te worden naar strikt juridische rechtsbescherming, maar zouden ook ‘Ombudspersoon-achtige’ constructies uitkomst

kunnen bieden. Een dergelijke figuur wordt veelal als minder ‘ingrijpend’ beschouwd en kan om die reden voor een internationale organisatie eerder aanvaardbaar zijn.

De CAVV kwam in 2015 vier maal plenair bijeen. Daarnaast kwamen schrijfgroepen op verschillende momenten bijeen.

### **3. Samenstelling**

De leden van de CAVV worden op basis van hun deskundigheid op het gebied van het internationaal recht op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken benoemd bij Koninklijk Besluit.

In 2015 waren de leden van de CAVV dr. C.M. Brölmann, dr. G.R. den Dekker, prof. dr. A.G. Oude Elferink, prof. dr. T.D. Gill, prof. dr. L.J. van den Herik, prof. dr. N.M.C.P. Jägers, prof. dr. J.G. Lammers, prof. dr. W.G. Werner en prof. dr. R.A. Wessel. Op 19 december 2015 liep de benoemingstermijn van prof. dr. T.D. Gill af. Hij is wettelijk niet meer herbenoembaar.

Het blijkt lastig om voor de CAVV geschikte nieuwe leden te vinden met inachtneming van het in de Kaderwet adviescolleges neergelegde vereiste van evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Met het verstrijken van de benoemingstermijn van prof. dr. T.D. Gill bestaat er eind 2015 binnen de CAVV ruimte voor twee nieuwe leden.

Prof. dr. E. Lijnzaad was in het verslagjaar ambtelijk adviseur van de CAVV en mr. D. Klaasen LL.M. en mr. drs. E.M. van Rijssen voerden het secretariaat.

### **4. Financiën**

Het budget van de CAVV is ondergebracht bij de begroting van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De vergoedingen van de voorzitter en de overige leden zijn binnen het wettelijk kader vastgesteld bij ministerieel besluit. Zij ontvangen een bedrag per bijgewoonde vergadering/bijeenkomst en de reiskosten. De totale uitgaven in 2015 kwamen uit op een bedrag van € 10.069,54. Dit bedrag omvat niet de kosten verbonden aan de inzet van de twee secretarissen, die het werk voor de CAVV verrichten als onderdeel van hun functie bij de afdeling Internationaal Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.