

Vergaderjaar 1995–1996

24 881

Instelling van vaste colleges van advies van het Rijk op het terrein van het Ministerie van Justitie (Wet adviesstelsel Justitie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Op 1 januari 1997 zal het adviesstelsel van het Rijk worden herzien en zal de wetgeving tot inrichting van het nieuwe adviesstelsel in werking treden. De herziening vloeit voort uit het rapport Raad op maat van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen van de Tweede Kamer d.d. 17 februari 1993 (kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 29). Deze commissie beval aan, alle bestaande adviesorganen, met uitzondering van de Raad van State, op te heffen en te vervangen door een sober adviesstelsel met in beginsel één adviesorgaan per departement. De hoofdlijnen van het rapport zijn door Tweede Kamer en regering overgenomen, zij het dat de doelstelling van één adviesorgaan per departement in strikte zin werd losgelaten. Het streven van de herziening is gericht op een beperkt aantal hoogwaardige adviescolleges, belast met strategische advisering op hoofdlijnen van beleid.

De uitvoering van de aanbevelingen van het rapport Raad op maat is in de eerste plaats gezocht in de vorming van grote, strategische colleges met een breed werkkterrein. Daartoe heeft de regering een beperkt aantal grote beleidsterreinen onderscheiden (kamerstukken II 1993–1994, 23 725, nr. 1, p. 13 e.v.). De voorstellen voor de instelling van een aantal grote colleges sluit hierop in belangrijke mate aan. Daarnaast is de regering er steeds van uitgegaan dat in aanvulling hierop een beperkt aantal colleges zal blijven bestaan dat een adviesbehoefte vervult op deelterreinen die niet goed te relateren zijn aan een breed georiënteerd, strategisch adviescollege.

Het betreft hier colleges die voorzien in een technisch/specialistische deskundigheid, dan wel colleges wier advisering strikt voortvloeit uit toezichthoudende of andere bestuurlijke taken.

In de vierde voortgangsrapportage herziening adviesstelsel (Kamerstukken II 1995–1996, 23 725, nr. 14) worden deze uitgangspunten concreet uitgewerkt. Per departement wordt een beeld gegeven van het nieuwe stelsel. Vermeld wordt dat op het terrein van het Ministerie van Justitie de adviestaken van de Commissie vennootschapsrecht, de Adviescommissie burgerlijk procesrecht en de Registratiekamer zullen worden gehandhaafd.

¹ Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (art. 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige wetsvoorstel verschaft hiervoor de – ingevolge de Kaderwet adviescolleges noodzakelijke – wettelijke regeling. Voorts wordt een tweetal tijdelijke adviestaken geregeld, te weten van de Commissie auteursrecht en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Voor het terrein van het Ministerie van Justitie is niet gekozen voor één permanent adviescollege dat de gehele rechtshandhaving bestrijkt. De problemen die zich op dit terrein voordoen zijn zodanig divers en complex, dat met een permanent college met een beperkt aantal vaste leden in onvoldoende mate kan worden ingespeeld op de behoefte aan strategische advisering. Om die reden geeft de regering de voorkeur aan een flexibel systeem waarin in beginsel slechts plaats is voor commissies die eenmalig of op tijdelijke basis adviseren over een bepaald vraagstuk. In deze situatie kan de samenstelling, de bestaansduur en de taakopdracht van het adviescollege optimaal worden afgestemd op de adviesbehoefte in het concrete geval. Daarnaast is besloten tot handhaving van een beperkt aantal specialistische adviesorganen c.q. adviestaken, zoals hiervoor genoemd. Op elk afzonderlijk adviescollege zal hieronder nog worden ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

Voor de gehandhaafde adviescolleges zal de Kaderwet adviescolleges van toepassing zijn (Stb. 1996, 378). Hierin is onder meer geregeld dat de leden bij koninklijk besluit voor ten hoogste vier jaar worden benoemd. Herbenoeming kan twee maal plaatsvinden voor telkens maximaal vier jaar. Voorts wordt voorgeschreven dat leden van adviescolleges worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld. Dit vloeit logisch voort uit de door de herziening beoogde scheiding tussen advies en overleg.

Krachtens de Kaderwet kan het adviescollege adviseren op schriftelijk verzoek van een minister of van een van beide Kamers der Staten-Generaal, dan wel aan de betrokken minister advies uitbrengen uit eigen beweging. In het laatste geval dient hij die minister onverwijld van dit voornemen in kennis te stellen. Voorts bevat de Kaderwet regels omtrent begroting en programmering. Het adviescollege dient jaarlijks voor 1 september een ontwerp-werkprogramma voor het volgende kalenderjaar bij de betrokken minister in te dienen. Ter voorbereiding daarvan dient de minister het adviescollege tijdig te laten weten over welke onderwerpen hij voornemens is advies te vragen. De minister stelt vervolgens het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks naar Tweede en Eerste Kamer. Bij het vervullen van zijn taak houdt het adviescollege met het vastgestelde werkprogramma rekening. Ten slotte is het adviescollege verplicht om jaarlijks voor 1 april verslag uit te brengen van zijn werkzaamheden in het voorafgaande jaar.

De Kaderwet is gedeeltelijk niet van toepassing op adviescolleges die beleidsadvisering niet als hoofdtaak hebben. Dit geldt voor de Registratiekamer en de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Ingevolge artikel 3 van de Kaderwet zijn de verplichtingen inzake begroting, programmering en verslaglegging niet op dergelijke organen toepasselijk. Evenmin gelden de bepalingen inzake de samenstelling en inrichting van adviescolleges van hoofdstuk 3 van deze wet. Deze bepalingen zijn voor organen met gemengde taken minder geschikt omdat zij specifiek zijn toegesneden op colleges met uitsluitend een adviserende taak.

Als gevolg van de uitgebreide voorschriften in de Kaderwet adviescolleges kan het onderhavige wetsvoorstel beperkt van opzet blijven. Volstaan wordt met de regeling van het aantal leden en de omschrijving van de adviestaak voor de onderscheidene colleges. Artikel 7 van de Kaderwet adviescolleges verplicht daartoe. Voor de toepasselijke

voorschriften omtrent samenstelling en werkwijze van de bij de voorgestelde wet in te stellen adviescolleges zij naar de Kaderwet verwezen.

Ten slotte regelt het wetsvoorstel de adviserende taak van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies inzake de Justitiële Kinderbescherming. Anders dan in de hiervoor geregelde gevallen mogen deze colleges niet adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid op de betreffende terreinen, doch slechts over de toepassings- en uitvoeringsaspecten daarvan. Zij zijn derhalve geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en vallen dan ook niet onder het regime van deze wet. Strikt genomen horen zij ook niet in het onderhavige wetsvoorstel thuis. Om praktische redenen worden beide adviestaken evenwel – vooruitlopend op de voorgenomen samenvoeging van beide colleges – in dit wetsvoorstel meegenomen. Voor een verdere uiteenzetting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Artikelsgewijs gedeelte

Artikel 1

Dit artikel behelst de instelling van de commissie vennootschapsrecht. Deze commissie werd ingesteld op 18 juli 1968 en is ontstaan vanuit de behoefte aan deskundige advisering uit wetenschap en praktijk over de wetgeving op dit terrein. Deze behoefte is vooral gegroeid door de toename van de bemoeienissen van de EG (thans: EU) met het vennootschapsrecht, die in de tweede helft van de jaren zestig zijn ingezet. In de afgelopen ruim 25 jaar heeft de commissie bijna alle ontwerpen voor Europese richtlijnen op het gebied van het vennootschapsrecht en aanverwante gebieden in studie genomen en daarover advies uitgebracht. Haar adviezen zijn van grote betekenis voor het bepalen van het standpunt van de Nederlandse regering tijdens de besprekingen met de EU-lidstaten.

Daarnaast adviseert de commissie over wetgeving ter uitvoering van Europese richtlijnen, alsmede nationaal geïnspireerde wetgeving. De adviezen van deze commissie geven blijk van grote kennis, ervaring en inzicht in de materie en zijn dan ook van groot nut bij de totstandkoming van wetgeving op het terrein van het vennootschapsrecht en aanverwante gebieden.

Ook in de nabije toekomst zal dat het geval zijn. Mede in het licht van de voortgaande ontwikkeling van de Europese regelgeving blijft er een behoefte aan permanente advisering op dit complexe terrein.

Bij de omschrijving van de adviestaak is uitgegaan van de omschrijving die is gehanteerd bij het hernieuwde instellingsbesluit nr. 575/688 van 27 december 1988 (Stcrt. 1989, 14). De adviestaak heeft niet uitsluitend betrekking op het vennootschapsrecht in enge zin maar ook op aanverwante gebieden van het rechtspersonenrecht (Boek 2 BW). De diverse onderdelen van het rechtspersonenrecht vertonen een zodanige samenhang dat een beperking van de adviestaak tot louter het vennootschapsrecht als onwenselijk moet worden beschouwd.

Artikel 2

Deze bepaling regelt de instelling van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. Deze commissie is ingesteld bij koninklijk besluit van 12 mei 1986 (Stb. 1986, 253). Zij is een voortzetting van de Subcommissie Rechtsvordering van de Staatscommissie voor de Nederlandse burgerlijke wetgeving. In 1986 werd naar aanleiding van de voorstellen

van de Projectgroep externe advisering (Projectgroep-Van der Ploeg) geconcludeerd dat aan voortzetting van de Staatscommissie geen behoefte meer bestond. Dit gold evenwel niet voor de subcommissie die zich bezighield met onderwerpen van rechtsvordering.

Deze had regelmatig een druk werkprogramma gehad en in het kader daarvan een aantal belangrijke adviezen uitgebracht.

Voorzien werd dat deze ontwikkeling na 1986 verder zou doorzetten. Er bleek sprake van een toenemende druk om – in samenhang met organisatorische veranderingen binnen de rechterlijke macht – in het burgerlijk procesrecht wijzigingen door te voeren. Besloten werd tot oprichting van een adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht, die zich speciaal zou toeleggen op advisering op dit zeer technische terrein. Advisering door deskundigen kan daarbij node worden gemist.

Deze situatie duurt anno 1996 onverminderd voort. Een ingrijpende vernieuwing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is in voorbereiding. Naar verwachting zal dit omvangrijke wetgevingsproject een aantal jaren in beslag nemen. Advisering door de commissie over de diverse onderdelen van de algehele herziening zal in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteit van de nieuwe wetgeving. Ook naar de langere termijn gekeken zal naar verwachting het terrein voldoende in beweging blijven om een permanent adviescollege te rechtvaardigen.

De omschrijving van de adviestaak is rechtstreeks overgenomen uit het reeds genoemde koninklijk besluit van 1986. Er bestaat geen aanleiding om in deze omschrijving verandering aan te brengen. Zij geeft kort en helder weer waarmee de commissie zich bezighoudt.

Artikel 3

Dit artikel regelt de instelling van de commissie auteursrecht. Het betreft een tijdelijke commissie: zij werd bij ministerieel besluit voor vier jaar ingesteld (Stcrt. 1995, 60). Dienovereenkomstig is in het vierde lid bepaald dat de commissie met ingang van 1 april 1999 ophoudt te bestaan.

De commissie kan niet worden beschouwd als een tijdelijk adviescollege in de zin van artikel 5 van de Kaderwet adviescolleges. Uit de taakomschrijving blijkt immers dat de advisering van de commissie niet is gericht op «een in de tijd beperkt vraagstuk». De adviestaak strekt zich zonder beperking uit tot alle wetgeving op het terrein van het auteursrecht en de naburige rechten. Hieruit volgt dat voor continuering van de commissie met de huidige taakomschrijving – hoewel voor bepaalde tijd ingesteld – na 1 januari 1997 een wettelijke basis nodig is.

Artikel 4 en 5

Op 1 juli 1989 is de Wet persoonsregistraties in werking getreden (Wet van 28 december 1988, Stb. 1988, 665). Op grond van artikel 37 van de wet is de Registratiekamer ingesteld die belast is met een combinatie van taken. Naast advisering ziet de Kamer toe op de werking van persoonsregistraties overeenkomstig de wet, bemiddelt en adviseert hij in geschillen tussen houder en geregistreerde, brengt hij advies uit aan de rechtbank over een verzoekschrift van een geregistreerde en beoordeelt zij gedragscodes.

Voor de toekomstige positie van de Registratiekamer is de EU-richtlijn inzake bescherming van persoonsgegevens die op 24 oktober 1995 tot stand is gekomen (Richtlijn 95/46/EG, Publikatieblad EG no. L281 d.d. 23 november 1995) van belang. De Tweede Kamer is tijdens de voorbereiding reeds uitvoerig over deze richtlijn geïnformeerd. De richtlijn schrijft onder

meer voor dat er in elke lidstaat een toezichthoudende autoriteit dient te zijn die belast is met beleidsadvisering. In Nederland is deze autoriteit de Registratiekamer. Uit de richtlijn volgt derhalve de noodzaak tot continuering van de adviestaak in een of andere vorm.

De afgelopen jaren is al gebleken dat de Registratiekamer vanuit zijn bijzondere deskundigheid zeer nuttige adviezen geeft over regelgeving en beleid op het terrein van de privacybescherming. Zijn deskundigheid wordt mede gevoed door de ervaringen die worden opgedaan bij de vervulling van zijn andere taken. Tegen deze achtergrond acht ik advisering over beleid en regelgeving door de Registratiekamer ook in de toekomst zinvol. Het privacyrecht is permanent in beweging als gevolg van technologische ontwikkelingen en de toenemende invloed van Europese regelgeving. De behoefte aan goede advisering op dit terrein duurt daardoor onverminderd voort.

Voorgesteld wordt om de huidige adviestaak zoals geformuleerd in artikel 37, derde lid, te handhaven. De gehanteerde formuleringen blijken in de praktijk goed te voldoen. Krachtens de voorgestelde wijziging van artikel 27 van de Wet politieregisters wordt de adviestaak van de Registratiekamer voor laatstgenoemde wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is eveneens overeenkomstig de huidige situatie. Bij de wet die strekt tot implementatie van de richtlijn zal worden bezien op welke wijze – gelet op de tekst van de richtlijn – de adviestaak opnieuw moet worden vormgegeven. Overigens is bij de formulering van de onderhavige artikelen ervan uitgegaan dat artikel 1.4 en 1.5 van de voorgestelde Aanpassingswet herziening adviesstelsel (kamerstukken II 1995/96, 24 749, nrs. 1–2) op de voorgestelde datum van inwerkingtreding tot stand zal zijn gekomen.

Artikel 6 en 7

Krachtens artikel 2, eerste lid, van de huidige Vreemdelingenwet heeft de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken tot taak om de Minister van Justitie van advies te dienen over de toepassing van het bepaalde bij of krachtens de wet. In deze taakomschrijving ligt tevens de beleidsadvisering besloten.

Dergelijke advisering is thans slechts een beperkt onderdeel van de totale werkzaamheden van de commissie: deze bestaan vrijwel geheel uit het geven van adviezen in procedures van individuele vreemdelingen als bedoeld in artikel 31, tweede en derde lid. Niettemin zien wij de beleidsadviezen van de commissie als een nuttige aanvulling daarop.

De regering is van oordeel dat de beleidsadviestaak op termijn kan komen te vervallen. In de vierde voortgangsrapportage (kamerstukken II 1995–1996, 23 725, nr. 14) is reeds vermeld dat de commissie op 1 januari 2001 van deze taak wordt ontheven. Tot die tijd is sprake van een overgangperiode. De komende tijd zal worden toegewerkt naar een situatie waarin op andere wijze in de behoefte aan deskundige advisering is voorzien.

In de Aanpassingswet herziening adviesstelsel is artikel 2, eerste lid, geherformuleerd en meer toegespitst op de permanente adviestaak van de commissie in bestuursrechtelijke procedures. Het onderhavige wetsvoorstel sluit daarbij aan door het krachtens de Aanpassingswet te wijzigen lid te handhaven en de beleidsadviestaak in een afzonderlijk lid van artikel 2 op te nemen. Het tijdelijke karakter van de adviestaak volgt uit artikel 7 van het wetsvoorstel.

Artikel 8 en 9

Zoals hiervoor reeds vermeld zijn ook enkele bepalingen opgenomen waarin aan een tweetal colleges een beperktere adviestaak wordt toegekend en derhalve duidelijk verschillen van de rest van het wetsvoorstel.

De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming hebben thans beide een combinatie van taken op belangrijke terreinen van het Justitiebeleid. De Centrale Raad is een orgaan met een rechtsprekende, toezichhoudende en adviserende taak op het terrein van de strafrechtstoepassing. Het College van Advies is belast met advisering en rechtspraak op het terrein van de toepassing van wettelijke bepalingen met jeugdigen. Het voornemen bestaat om beide organen samen te voegen. In overleg met beide colleges wordt thans bezien hoe deze samenvoeging wettelijk gestalte moet krijgen.

Vanwege de samenhang met de rechtsprekende en toezichhoudende functie zoals deze worden beoogd voor het nieuw te vormen college is van belang dat het ook in de toekomst mogelijk blijft om dat college te raadplegen over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving. Vooruitlopend op de samenvoeging wordt thans een aldus geformuleerde adviestaak voor elk van beide colleges afzonderlijk in de wet vastgelegd.

Conform de lopende herziening van het adviesstelsel strekt de adviestaak zich niet uit tot beleid en regelgeving in algemene zin, maar alleen op de toepassing en uitvoering daarvan. In deze zin heeft de adviestaak een beperktere inhoud dan in de huidige situatie. De adviestaak valt om die reden ook buiten de reikwijdte van de Kaderwet adviescolleges.

Zoals gezegd zullen de verschillende taken van beide colleges in onderlinge samenhang worden uitgeoefend. Dit geldt zeker ook voor de adviserende taak. Uit de praktijk blijkt dat de inhoud van de adviezen sterk gevoed wordt door de ervaringen en inzichten die bij het verrichten van de overige taken zijn opgedaan. Om het belang van bedoelde samenhang te onderstrepen is in de formulering van de adviestaak tot uitdrukking gebracht dat deze moet worden uitgeoefend in het licht van de overige werkzaamheden die bij of krachtens de wet aan beide colleges worden opgedragen.

De behoefte om te adviseren zal in de praktijk meer dan eens uit bij de uitoefening van andere taken verkregen inzichten kunnen voortvloeien. Het is daarom van belang dat adviezen niet slechts op verzoek van de minister, maar ook uit eigen beweging kunnen worden uitgebracht. Om die reden is bepaald dat beide colleges niet alleen desgevraagd, maar ook uit eigen beweging advies kunnen uitbrengen. Vanwege de samenhang met andere taken ligt het voor de hand dat beide colleges in voorkomende gevallen van deze bevoegdheid gebruik zullen maken.

Artikel 10

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is gelijk aan de datum waarop het nieuwe adviesstelsel als geheel van start gaat.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz