

Vergaderjaar 1997–1998

25 460

Instelling van een vast college van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Wet op de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 november 1997

Ik heb de eer, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, de gestelde vragen als volgt te beantwoorden. De in beginsel positieve ontvangst van het voorstel ter instelling van een commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken verheugt ons.

De taak van de Commissie

Door leden van de CDA fractie is gevraagd waarom er, naast de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV), nog een andere juridisch-wetenschappelijke adviesraad in het leven worden geroepen. Ook vragen deze leden naar de taakafbakening tussen de betreffende raden. De afbakening van de taken die door de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) en door de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken zullen worden vervuld leidde tot vragen van leden van de fracties van D66 en de RPF.

Er wordt door de regering gestreefd naar drie adviesraden die tezamen zowel het terrein van het buitenlands beleid als het terrein van het internationaal (publiek)recht en het internationaal privaatrecht bestrijken. Het betreft hier de CAVV, de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (SCIPR) (Kamerstuk 25 304) en de AIV (Kamerstuk 25 465). Voor de instelling van drie adviesorganen is gekozen omdat de werkvelden naar aard en structuur zozeer verschillen dat daarover niet goed door één adviesorgaan te adviseren zou zijn.

Eenzijds is er behoefte aan advisering van beleidsmatige aard, waarin door de AIV zal worden voorzien. Voor de achtergronden daarvan verwijzen wij graag naar de desbetreffende Kamerstukken. De CAVV daarentegen zal zich concentreren op advisering van juridisch-wetenschappelijke aard, hetgeen een andersoortige deskundigheid vereist. Het onderscheid in de aard van de advisering door enerzijds de AIV en anderzijds de CAVV zal dan ook leiden tot een ander type adviesverzoeken. Om die reden werd het, om de vraag van leden van de RPF fractie te beantwoorden, dan ook niet wenselijk geacht om de CAVV in te stellen via de Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken.

Niet alleen heeft deze laatste wet niet het karakter van een raamwet, de aard van de advisering die van de CAVV wordt verwacht zou ook moeilijk passen binnen het kader van de AIV.

Daarnaast is er behoefte aan rechtsgeleerd advies, waarin voorzien zal worden door enerzijds de SCIPR en anderzijds de CAVV. Voor een beschrijving van de taak van de SCIPR verwijzen wij naar de betreffende Kamerstukken. De terreinen van het internationale publiekrecht – taak van de CAVV – en het internationaal privaatrecht – taak van de SCIPR – verschillen dusdanig van elkaar dat het wenselijk is dat twee afzonderlijke, uit specialisten bestaande organen voor advisering zorg zullen dragen.

Door leden van de D66 fractie is gesteld dat, in verband met het opheffen van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingsvraagstukken en de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid een taakuitbreiding voor de CAVV voor de hand ligt. Wij delen dit oordeel niet, en wijzen erop dat de taken van de door deze leden genoemde adviesorganen een plaats zullen krijgen binnen de opdracht aan de AIV. Er is dus geen sprake van een lacune in de advisering, deze zal worden voortgezet door de AIV. Het blijft overigens mogelijk dat de CAVV door de AIV wordt betrokken bij de juridische aspecten van vraagstukken die de AIV in behandeling heeft, of dat aan beide adviesorganen gezamenlijk een adviesverzoek wordt gericht.

Lidmaatschap van de commissie

Door leden van de D66 fractie is gevraagd naar de reden voor het ontbreken van een aanduiding van het aantal leden van de CAVV in het wetsvoorstel. Wij willen erop wijzen dat de Kadervet adviescolleges in artikel 10 een regeling omtrent de omvang van de adviescolleges bevat, hetgeen een vermelding in dit wetsvoorstel overbodig maakt.

De samenstelling van de Commissie heeft tot opmerkingen geleid van leden van de CDA fractie en van de fractie van D66. Naar aanleiding van de geuite wens de leden van de CAVV uit een bredere groep te recruteren willen wij aantekenen dat de specifieke taak van dit adviesorgaan de advisering over vraagstukken van internationaal recht zal zijn, hetgeen met zich meebrengt dat specialisten op het terrein van het internationaal recht in aanmerking komen voor het lidmaatschap van de Commissie. Daarbij zal in de toekomst zeker gekeken worden naar de mogelijkheid deskundigen uit het bedrijfsleven bij het werk van de Commissie te betrekken, zoals dat in het verleden overigens ook al gebeurd is. In de praktijk is het internationaal recht echter een specialisme dat met name te vinden is in de universitaire wereld en onder nationale en internationale ambtenaren, wat de kring waarbinnen toekomstige leden geworven kunnen worden beperkt. Het kan dus niet zo zijn dat de Commissie wordt samengesteld uit generalisten, omdat dan niet gewaarborgd zal zijn dat de CAVV in staat is de taak te vervullen waartoe zij in het leven wordt geroepen. Conform de opmerking van de leden van de CDA fractie zal er gestreefd worden naar een goede vertegenwoordiging van de uiteenlopende dimensies van het volkenrecht.

Uiteraard wordt er bij de samenstelling van de Commissie gestreefd naar de evenredige deelneming waaraan de leden van de D66 fractie refereren. Deze leden vragen ook of het voornemen bestaat de leden van de Voorlopige Adviescommissie automatisch lid te maken van de CAVV. Dit is niet het geval.

Na de totstandkoming van de wet zal een nieuwe start worden gemaakt voor wat betreft de samenstelling van de CAVV, overeenkomstig de vereisten van de Kadervet adviescolleges.

Met de leden van de fractie van de RPF zijn wij van mening dat de rol van ambtenaren in de sfeer van de informatieverschaffing aan de CAVV een belangrijke zal zijn. De Kaderwet adviescolleges verbiedt echter het lidmaatschap van ambtenaren van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn. Op grond van artikel 19 eerste lid van de Kaderwet adviescolleges kan de Minister van Buitenlandse Zaken ambtenaren aanwijzen tot wie de CAVV zich zal kunnen richten ten einde inlichtingen in te winnen ten behoeve van haar adviestaak. Verwacht mag worden dat de Juridisch Adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds aanstonds zal worden aangewezen.

De menskracht en de middelen die de CAVV ten dienste zullen staan zijn het onderwerp van vragen van leden van de fracties van D66 en van de RPF. Op dit moment wordt het secretariaat van de Commissie verzorgd door medewerkers van de afdeling internationaal recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ondersteuning van de Commissie is een van de taken van deze afdeling, en de tijd voor de ondersteuning zal daar dan ook worden vrijgemaakt. Voor de Commissie is op de begroting van dit departement een bedrag van f 15 000 opgenomen. Voor de volgende jaren zal de CAVV een begroting ontwerpen en voorleggen aan de Minister van Buitenlandse Zaken conform artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges.

Rapporten van de commissie

Het werkprogramma voor de nieuwe commissie is het onderwerp van een vraag door leden van de D66 fractie. Op dit moment bestaat er nog geen werkprogramma voor dit nieuwe adviesorgaan, doch aan de voorbereiding daarvan wordt gewerkt. Het advieswerk van de CAVV wordt in grote mate gestuurd door actuele juridische vragen waarmee het departement van Buitenlandse Zaken wordt geconfronteerd. Dergelijke vragen laten zich niet altijd tevoren voorzien. Een flexibel werkprogramma waarbinnen op de actualiteit in gespeeld kan worden is om die reden inderdaad wenselijk. Deze flexibiliteit is eveneens in de Kaderwet adviescolleges voorzien in artikel 26 tweede lid Kaderwet adviescolleges dat bepaald dat in het werkprogramma rekening moet worden gehouden met onvoorziene adviesverzoeken. Ook achten wij het wenselijk met de voorzitter en leden van de Commissie te overleggen vooraleer een werkprogramma wordt vastgesteld.

Door verschillende fracties is geïnformeerd naar de mogelijkheid voor de CAVV om ongevraagd te adviseren. In dat verband willen wij wijzen op artikel 18 Kaderwet adviescolleges dat deze bevoegdheid regelt. Gezien deze algemene regeling is een dergelijke bevoegdheid niet expliciet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. In antwoord op een vraag van leden van de RPF fractie merken wij op dat de CAVV-oude stijl zelden gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid ongevraagd te adviseren. Om die reden ligt het niet voor de hand een rem te zetten op ongevraagde adviezen. In het werkprogramma zal overeenkomstig artikel 26, tweede lid van de Kaderwet adviescolleges (zoveel mogelijk) rekening dienen te worden gehouden met de mogelijkheid dat de CAVV op eigen initiatief adviezen uitbrengt.

Door leden van de fracties van D66 en het GPV is gevraagd naar de voorgenomen verspreiding van de adviezen van de CAVV. Overeenkomstig artikel 9 Wet openbaarheid van bestuur zullen de adviezen van de CAVV uiterlijk dertig dagen nadat zij zijn ontvangen openbaar worden gemaakt. Tevens zijn wij voornemens deze adviezen toe te zenden aan de voorzitters van de beide kamers der Staten Generaal.

De leden van de fractie van D66 spreken uit het wenselijk te achten dat de CAVV tijd besteedt aan de advisering van de Minister voor Ontwikkelings-samenwerking. Wij delen dit oordeel doch wijzen erop dat de CAVV aan de regering zal adviseren. Adviesverzoeken in het kader van het herijkte buitenlands beleid zullen van belang zijn voor alle bij dat beleid betrokken bewindslieden. In de praktijk zal dit inhouden dat individuele bewindslieden na afstemming met de minister van Buitenlandse Zaken een adviesverzoek aan de CAVV zullen kunnen richten. Dergelijke adviesverzoeken kunnen reeds aanstonds onderdeel uitmaken van het jaarlijks vast te stellen werkprogramma.

Overige opmerkingen

Door de leden van de GPV fractie is de vraag gesteld waarom aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba is gevraagd of kon worden afgezien van instelling van de Commissie bij rijkswet. Achtergrond hiervan is dat in de Eerste Kamer de vraag aan de orde is geweest of niet uit het feit dat de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksbevoegdheid zijn volgt dat ook de advisering over de buitenlandse betrekkingen een koninkrijksbevoegdheid is. Ofschoon de regering van oordeel was dat dit niet het geval is, werd het wenselijk geacht de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba te raadplegen over deze vraag.

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben desgevraagd geen bezwaar aangevoerd tegen het instellen van de CAVV bij gewone wet.

Naar het oordeel van de regering ligt het, in lijn met bovenstaande, niet voor de hand dat de CAVV advies uit zou brengen aan de regeringen van de Nederlandse Antillen of Aruba. Met het begrip «regering» in artikel 2 van het wetsontwerp wordt de regering van het land Nederland bedoeld. Overigens hebben wij wel het voornemen de adviezen van de CAVV en de reactie daarop van de Minister in voorkomende gevallen ook aan de regeringen van de rijkdelen toe te zenden.

Door de leden van de D66 fractie en de fractie van de RPF is geïnformeerd naar de redenen voor de vertraging bij de totstandkoming van een wettelijke grondslag voor de CAVV. De trage totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel is veroorzaakt door het overleg dat noodzakelijk geweest is ten einde de juiste vormgeving van het stelsel van adviescolleges ten behoeve van het buitenlands beleid te bepalen. De regering betreurt de ontstane vertraging. Ter overbrugging van de periode tussen 1 januari 1997, het moment waarop op grond van de Herzieningswet adviesstelsel de bestaande adviesorganen hun werk beëindigden, en 1 januari 1998 als streefdatum voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet, is op 20 december 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken een besluit tot stand gebracht op grond waarvan een Voorlopige adviescommissie inzake volkenrechtelijke vraagstukken in het leven is geroepen (Stcrt. 24 februari 1997).

Door deze Voorlopige adviescommissie inzake volkenrechtelijke vraagstukken is inmiddels een advies tot stand gebracht over de ontwerp-bepalingen van de International Law Commission inzake de staats-aansprakelijkheid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo