

Vergaderjaar 1996–1997

25 465

Instelling van een vast college van advies inzake internationale vraagstukken, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie (Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een Adviesraad internationale vraagstukken (AIV), in het bijzonder voor de terreinen van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. Het wetsvoorstel maakt deel uit van de wetgeving ter inrichting van het nieuwe adviesstelsel van de rijksoverheid. De voor 1 januari 1997 bestaande adviescolleges zijn per 1 januari 1997 opgeheven of van hun adviestaken ontheven (zie kamerstukken II 1993/94, 24 232, nrs. 1–3). De Kaderwet adviescolleges, die per 1 januari 1997 in werking is getreden bevat algemene bepalingen met betrekking tot adviescolleges. Daarom kan in dit wetsvoorstel worden volstaan met de bepalingen die specifiek betrekking hebben op de oprichting en de werkwijze van de AIV.

Uit artikel 3, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zou kunnen worden afgeleid dat deze Adviesraad zou moeten worden ingesteld bij Rijkswet. Dit werd door de Nederlandse regering niet noodzakelijk geacht. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn hierover geraadpleegd, en hebben tegen de keus voor een gewone wet geen bezwaar gemaakt.

Advisering tot 1997

De beleidsadvisering van de regering over onderwerpen op het gebied van het buitenlands beleid vond tot eind 1996 in het bijzonder plaats door drie adviescolleges, te weten de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) en de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). Daarnaast bestonden er enkele technische adviescolleges.

De Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) werd ingesteld bij wet van 20 juni 1984. De commissie bracht de Minister van Buitenlandse Zaken desgevraagd of uit eigen beweging advies uit over vraagstukken op het gebied van de rechten van de mens in het buitenlands beleid. De ACM telde eind 1996 16 leden en twee adviserende leden.

De Adviesraad Vrede en Veiligheid heeft bestaan sinds oktober 1985, in de periode tot oktober 1990 als Voorlopige Adviesraad Vrede en Veiligheid. De raad kon de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie gevraagd en ongevraagd over vrede- en veiligheidsvraagstukken adviseren. Ook kon de raad op verzoek van de Tweede Kamer advies uitbrengen. In oktober 1994 werd het werkkterrein van de raad verbreed tot de buitenlandse en veiligheidspolitieke aspecten van het Europese integratieproces. Daarbij zou de raad ook aandacht kunnen besteden aan de relevante institutionele en procedurele kenmerken van de Europese Unie, de mogelijke uitbreiding en de relatie van de Unie met andere internationale organisaties. De Adviesraad telde eind 1996 18 leden.

Op 22 januari 1964 installeerde de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minderontwikkelde Landen. In februari 1975 werd de naam gewijzigd in Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). De raad had tot taak de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking op verzoek of uit eigen beweging van advies te dienen over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het aantal leden van de NAR bedroeg eind 1996 55.

Door het van kracht worden van de Herzieningswet adviescolleges zijn deze colleges per 1 januari 1997 opgeheven.

Integratie van beleidsadvisering

De drie genoemde adviescolleges hebben in het algemeen onafhankelijk van elkaar advies uitgebracht. Hoewel in enkele gevallen afstemming heeft plaatsgevonden, bewogen de aan de regering uitgebrachte adviezen zich, zoals door de regering gevraagd, op de onderscheiden terreinen.¹ De laatste jaren heeft de regering echter in toenemende mate de samenhang benadrukt tussen de verschillende terreinen van het buitenlands beleid. Tegen de achtergrond van een groeiende verwevenheid van internationale vraagstukken is het buitenlands beleid hieruit voortvloeiende ontschotting van het buitenlands beleid heeft geleid tot een behoefte aan integratie van de beleidsadvisering, waarin de samenhang tussen de verschillende terreinen beter tot uitdrukking kan worden gebracht. Met de instelling van de AIV wordt beoogd een bundeling van de beleidsadvisering tot stand te brengen zonder deskundigheid op specifieke terreinen te verliezen. Dit streven naar geïntegreerde beleidsadvisering is in overeenstemming met het rapport «Raad op Maat», het regeringsstandpunt hierover en de bij de behandeling in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Heemst, waarin de regering is verzocht bij de herstructurering van het adviesstelsel clusters of bundeling van beleidsvelden na te streven (Kamerstukken II, 1992/1993, 21 247, nr.49). Meer in het algemeen zijn de overwegingen van de regering om te komen tot een nieuwe adviesstructuur weergegeven in de memorie van toelichting bij de Kaderwet adviescolleges.

Bij de opzet van een nieuwe adviesstructuur voor het buitenlands beleid beoogt de regering evenwicht te scheppen tussen integratie van beleidsadvisering enerzijds en handhaving van specifieke deskundigheid anderzijds. Het streven is geïntegreerde advisering te combineren met behoud van specifieke deskundigheid en dieptekennis. Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1997 en bij de schriftelijke beantwoording van de vragen bij de behandeling van deze begroting in de Tweede Kamer op 14 november 1996 heeft de regering daarom gekozen voor de structuur van één adviesraad die wordt gesteund door toegevoegde deskundigen in het verband van vier permanente, uit het midden

¹ In de volgende gevallen heeft in het verleden afstemming plaatsgevonden:
– ACM-CAVV: Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden (ACM-CAVV -15, juni 1992);
– NAR-ACM: Problematiek inheemse volken (ACM-advies Inheemse Volken nr. 16, januari 1993, NAR-briefadvies Inheemse Volken januari 1993);
– AVV-NAR: Verloren Onschuld – Nederland en VN-operaties (AVV-21, november 1996).

van de raad te benoemen, commissies. Drie commissies voor de taken die door de ACM, de AVV en de NAR zijn verricht, te weten mensenrechten, vrede en veiligheid en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt een commissie ingesteld voor advisering op het gebied van de Europese integratie.

Advisering op het terrein van de Europese integratie

Voor vraagstukken op het gebied van Europese integratie bestaat geen specifiek adviescollege. In de praktijk heeft de regering zich gericht tot colleges die over de deskundigheid beschikten voor specifieke adviesaanvragen. Naast de advisering van de Adviesraad Vrede en Veiligheid over de inter-gouvernementele conferentie van de Europese Unie die in juni in Amsterdam is afgesloten heeft tot nu toe met name de Sociaal-Economische Raad een rol van betekenis gespeeld voor de advisering op dit gebied. Het groeiende belang en de verwevenheid van de terreinen die deel uitmaken van de Europese samenwerking vergen een meer structurele aanpak van de advisering. De in te stellen commissie voor Europese integratie kan in deze behoefte voorzien, waarbij dient te worden aangetekend dat betrokkenheid bij advisering over (aspecten van) Europese samenwerking niet alleen aan deze commissie is voorbehouden.

Afbakening van de taken van de Adviesraad internationale vraagstukken en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

De AIV heeft tot taak advisering op het brede terrein van het buitenlands beleid, terwijl de eveneens op korte termijn tot stand te brengen Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) juridisch-wetenschappelijk advies zal geven over vraagstukken van rechtsontwikkeling op het terrein van het internationale publiekrecht.

Ofschoon een scherpe afbakening tussen beleidsvragen en rechtsontwikkeling niet altijd is te maken, zullen vraagstukken van rechtsontwikkeling als zodanig niet aan de AIV worden voorgelegd. Het staat de adviesaanvrager overigens vrij om in een voorkomend geval te verzoeken om een gezamenlijk advies van deze beide adviesorganen.

Interim oplossing

Omdat werd voorzien dat de wettelijke regeling van de advisering op het terrein van de internationale vraagstukken niet tijdig gereed zou zijn en de regering de mogelijkheid zich op dit terrein van adviezen te laten voorzien niet wilde verliezen, is eind 1996 een interim oplossing getroffen. Daarom zijn, bij ministeriële regeling, voorlopige commissies van advies voor de rechten van de mens, vrede en veiligheid en ontwikkelingssamenwerking alsmede voor Europese integratie ingesteld (Stcrt. 1997, 3). Ten aanzien van de voorlopige adviescommissies is bepaald, dat deze uiterlijk 31 december 1997 zullen ophouden te bestaan.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

De AIV is een adviescollege van de regering in de zin van de artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. Zoals hiervoor is aangegeven, is één van de uitgangspunten van de herziening van de adviesstructuur van de Rijksoverheid de vorming van clusters of brede beleidsvelden waarover advisering kan plaatsvinden. Gelet hierop beoogt dit wetsvoorstel de instelling van één raad voor het gehele terrein van de internationale betrekkingen: de Adviesraad internationale vraagstukken. Het streven is te

bevorderen dat dit wetsvoorstel dit kalenderjaar tot wet wordt verheven zodat de raad uiterlijk met ingang van 1 januari 1998 de adviestaken van de bij interimregeling ingestelde voorlopige commissies zal overnemen.

Artikel 2

In artikel 2 is de taak van de raad omschreven. De adviestaak omvat het geheel van de internationale vraagstukken. Deze kunnen breed, divers en complex van karakter zijn. Bij de advisering gaat het niet alleen om de genoemde terreinen waarop de permanente commissies (zie artikel 3) werkzaam zullen zijn, namelijk de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. De advisering kan zich ook uitstrekken tot andere terreinen van buitenlands beleid.

Artikel 3

Dit artikel regelt de instelling van de vier permanente commissies uit het midden van de raad voor de voorbereiding van adviezen op hun onderscheiden werkerreinen. Omdat het gaat om complexe beleids-terreinen die van toenemend belang zijn en blijvende politieke aandacht vereisen is de regering van oordeel dat de commissies een permanent karakter dienen te krijgen. De voorzitters van deze commissies worden door de minister uit de leden van de raad benoemd; daarnaast kunnen ook andere leden van de raad deel uit maken van de permanente commissies. Op deze wijze is de samenhang gewaarborgd tussen de werkzaamheden van de adviesraad en de permanente commissies. Gelet op het permanente karakter van de commissies – mede vanwege de blijvende adviesbehoefte op het desbetreffende gebied – en de verwachting dat voor de voorbereiding van adviezen op (deel)terreinen van de desbetreffende beleidsgebieden de daarvoor benodigde specifieke deskundigheid niet altijd uit het midden van de adviesraad kan worden verkregen, is in artikel 3, tweede lid, voorzien in de mogelijkheid om in de permanente commissie – in afwijking van artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges – andere personen dan leden van de raad te benoemen; op deze wijze kan de beschikbaarheid van de desbetreffende deskundigheid worden gewaarborgd. Aan het aantal op dergelijke wijze in een permanente commissie te benoemen leden, heeft de regering overigens gemeend een maximum te moeten stellen van vijftien. Gelet op de vergaande specialisatie op de onderscheiden deelreinen van het buitenlands beleid, en de wens bij de voorbereiding van adviezen van deze specifieke deskundigheden gebruik te maken is voor deze maximale omvang van de permanente commissies gekozen. Nu deze personen als leden van de permanente commissie worden benoemd, acht de regering het aangewezen om de artikelen 11 tot en met 14 van de Kaderwet adviescolleges daarop van overeenkomstige toepassing te verklaren, met dien verstande dat deze leden door de betrokken ministers zullen worden benoemd, geschorst en ontslagen.

In het kader van de evaluatie die ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges elke vier jaar zal dienen plaats te vinden zal worden gezien of zowel het voorgestelde systeem van vier permanente commissies als het aantal daarin te benoemen leden anders dan uit het midden de structuur van de Adviesraad voldoet.

De formele positionering van de aan de permanente commissies toegevoegde deskundigen – anders dan uit het midden van de adviesraad – is geregeld overeenkomstig die van de externe leden van een in institutioneel opzicht vergelijkbaar adviescollege, te weten de Raad voor cultuur (zie artikel 2C, vierde lid, van de Wet op het specifiek cultuurbeleid).

Artikel 4

Artikel 4, eerste lid schrijft voor dat bij de voorbereiding van een advies door de raad op een beleidsgebied waarvoor een permanente commissie is ingesteld, van de desbetreffende permanente commissie gebruik gemaakt dient te worden. In de gevallen dat het vraagstuk waaromtrent de raad advies wordt gevraagd raakt aan het beleidsgebied van meer dan één van de permanente commissies, zullen de desbetreffende permanente commissies daar gezamenlijk een advies over moeten voorbereiden.

Voor het – naar verwachting uitzonderlijke geval – dat in de adviesraad noch in de permanente commissie de voor een bepaald vraagstuk vereiste expertise aanwezig is, kan door de raad op de voet van artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges worden overwogen om daarvoor een externe deskundige te raadplegen.

Mocht de behoefte aan de vereiste expertise een meer permanent karakter dragen, dan kan overwogen worden om – met inachtneming van het maximaal toegestane aantal toegevoegde leden van een permanente commissie – deze op de voet van artikel 3, tweede en derde lid, in de permanente commissie te doen benoemen.

De in te stellen permanente commissies hebben niet de status van adviescollege. Zij kunnen dan ook niet zelfstandig adviseren; de advisering is voorbehouden aan de raad. De Raad heeft bovendien niet alleen de verantwoordelijkheid maar ook de taak om te zorgen voor integrale beleidsadvisering.

Niettemin kan zich het geval voordoen dat de regering zich op de hoogte wenst te stellen van een rapport of een ander afgerond voorbereidend stuk dat een permanente, of een door de raad ingestelde, commissie heeft opgesteld voor de raad. In artikel 4, tweede lid is daarom bepaald dat de betrokken minister de raad kan verzoeken het desbetreffende stuk bij zijn advies te voegen. Ook de raad zelf heeft de mogelijkheid te besluiten een rapport van een commissie bij zijn advies te voegen.

Artikel 5

De interimregeling voorziet slechts voor de korte termijn – uiterlijk tot 31 december 1997 – in de behoefte van de regering aan advisering op de terreinen van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. Met het oog op geïntegreerde advisering over internationale vraagstukken is het van groot belang dat het onderhavige wetsvoorstel zo snel mogelijk tot wet wordt verheven en in werking treedt. Daarmee zal tevens de algehele herziening van de adviesstructuur op het terrein van de rijksoverheid worden afgerond.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i.,
J. J. C. Voorhoeve

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm