

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 juni 1997 en het nader rapport d.d. 15 augustus 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 april 1997, no. 97.002054, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 april 1997, nr. 97 002054, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juni 1997, nr. WOL.97 0217, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, alsmede de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aan.

1. De Kaderwet adviescolleges voorziet in artikel 16 in de mogelijkheid dat een adviescollege uit zijn midden commissies instelt ter voorbereiding van een of meer adviezen. Het is evenwel de uitdrukkelijke bedoeling dat deze commissies zich niet tot zelfstandige adviescolleges mogen ontwikkelen (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 15–16 bij ontwerp-artikel 15). Het voorliggende voorstel van wet wekt de indruk dat de in artikel 3 voorziene vier permanente commissies zwaarder worden opgetuigd dan in de Kaderwet adviescolleges is bedoeld, waarbij de vraag rijst of deze zich in de praktijk niet tot feitelijk zelfstandige adviescolleges zullen ontwikkelen. De Raad van State wijst in dat verband met name op de volgende aspecten: de commissies hebben een permanent karakter; de voorzitters van de commissies worden door de betrokken ministers aangewezen; in de commissies kunnen personen worden benoemd die geen lid zijn van de Adviesraad tot een aantal van vijftien, indien voor de voorbereiding van adviezen specifieke deskundigheid is

vereist; de minister of de adviesraad kan bepalen dat de inbreng van de commissie bij het advies wordt gevoegd.

Blijkens de toelichting gaat het voorstel uit van een streven naar integratie van de advisering op het terrein van het buitenlands beleid, in overeenstemming met het rapport «Raad op Maat». Zou de Adviesraad zich in de praktijk echter voornamelijk beperken tot het goedkeuren en overnemen van hetgeen door de commissies wordt aangedragen, dan komt dit streven in het gedrang. Naar het oordeel van de Raad dient in de toelichting duidelijker te worden gemotiveerd dat de beleidsintegratie in de gekozen opzet niettemin voldoende ruimte krijgt. Voorts beveelt de Raad aan het wel zeer hoge maximale aantal van vijftien niet tot de raad behorende personen dat in elk van de commissies kan worden benoemd te heroverwegen of in ieder geval deze vergaande afwijking van de Kaderwet adviescolleges – die als gezegd slechts voorziet in de instelling door een adviescollege van commissies «uit zijn midden» – van een motivering te voorzien mede tegen het licht van de in de toelichting op artikel 4 genoemde mogelijkheid dat uit de permanente commissies speciale – op de adviesvraag toegesneden – groepen van deskundigen worden samengesteld.

1. De structuur van de Adviesraad internationale vraagstukken zal in beperkte mate afwijken van de door de Kaderwet Adviescolleges voorgescreven structuur. Dit is ingegeven door de complexiteit van de buitenlandse betrekkingen waarbinnen de gebieden rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie als eigensoortige deelterreinen te onderkennen zijn. Dit besef is, naast het streven naar integratie van beleidsadvies, het uitgangspunt geweest bij het ontwerpen van de Adviesraad. Het is het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de noodzaak voor deze deelterreinen permanente commissies in te stellen, waarin door leden van de Raad tezamen met toegevoegde deskundigen gewerkt zal worden aan voorbereiding van adviezen van de Raad. De Adviesraad zelf heeft overigens als enige de adviesbevoegdheid, en daarmee niet alleen de verantwoordelijkheid maar ook de taak te zorgen voor integrale beleidsadvies. Voor alle duidelijkheid is dit laatste in de toelichting op artikel 4 geëxpliciteerd.

De verhouding tussen de Adviesraad en de permanente commissies wijkt – zoals de Raad van State terecht opmerkt – af van hetgeen artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges ten aanzien van het instellen van commissies ter voorbereiding van het advies van het adviescollege bepaalt. Immers in de commissies kunnen naast de voorzitter en andere leden die uit het midden van de raad in de commissie worden benoemd, ook ander personen dan leden van de raad worden benoemd. Hieraan is een maximum gesteld van vijftien. Een dergelijk aantal lijkt veel, doch gelet op de vergaande specialisatie op de onderscheiden deelterreinen van het buitenlands beleid en de wenselijkheid om bij de voorbereiding van adviezen van de betreffende specifieke deskundigen optimaal gebruik te kunnen maken, achten wij het wenselijk daaraan vast te houden. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Overigens hebben de opmerkingen van de Raad van State ertoe geleid, dat de toelichting op de artikelen 3 en 4 meer in algemene zin is herzien. Dit teneinde in het bijzonder de verhouding tussen de raad en de permanente commissies alsmede de samenwerking tussen de permanente commissies bij de voorbereiding van adviezen (dit overigens mede in reactie op de opmerking van de Raad van State ter zake van de eerder in de memorie van toelichting geopperde mogelijkheid van samenstelling van speciale groepen van deskundigen) verder te verduidelijken.

Ook is nader ingegaan op de mogelijkheid door commissies opgestelde stukken te openbaren. Op verzoek van de betrokken ministers, alsmede op initiatief van de Raad kan de schriftelijke inbreng van een permanente commissie door de Raad gepubliceerd worden.

2. Op het terrein van de buitenlandse betrekkingen wordt eveneens een Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken ingesteld (onder andere kamerstukken II 1996/97, 23 725, nr. 22). Mede met het oog op de hiervoor reeds genoemde na te streven integratie van beleidsadvies verdient het aanbeveling in de toelichting aan te geven hoe de taken van de twee adviescolleges zich tot elkaar verhouden en hoe in de eventuele wenselijkheid van onderlinge afstemming zal worden voorzien.

2. De regering acht het onwenselijk de advisering over beleidsvragen en vraagstukken van internationaal recht te integreren, vanuit de optiek dat hier sprake is van zeer verschillende en eigensoortige advisering. 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. Aan de memorie van toelichting is over de taakverdeling tussen de onderhavige Adviesraad en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken een paragraaf toegevoegd.

3. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting verwerkt. De memorie van toelichting is op een enkel punt geactualiseerd.

4. In de paragraaf over de advisering op het terrein van de Europese integratie zijn enige redactionele wijzigingen doorgevoerd ten einde de indruk van autonomie voor de betreffende permanente commissie weg te nemen. Bedoeld is het belang van advisering over dit cruciale onderdeel van buitenlandse beleid te benadrukken, en dit onderwerp tegelijkertijd te positioneren als onderdeel van de integrale taak van de Adviesraad.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en Ontwikkelings-samenwerking, alsmede de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 juni 1997, no. W02.97.0217, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Gelet op de aanwijzingen 73 en 74 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in artikel 3, eerste en derde lid, «Onze betrokken ministers» wijzigen in: Onze ministers wie het mede aangaat. Vervolgens deze laatste term in het wetsvoorstel definiëren.
- In artikel 4, eerste lid, «Onze betrokken minister» vervangen door: Onze minister wie het mede aangaat, of door: Onze minister.