

**Studentenparlement
2018/19**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot verdere democratische legitimatie van de Raad van State en van de Hoge Raad en om te waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel

Nr. 4

VERSLAG¹

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 1
2. Het huidige stelsel	p. 9
3. De strekking van het wetsvoorstel	p. 16
4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen	p. 36
5. Diversiteit in de rechtspraak	p. 43
6. Slotopmerkingen	p. 57

1. Inleiding

De leden van het **Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid (Universiteit van Amsterdam, hierna: ADAM)** hebben het wetsvoorstel met gemengde gevoelens gelezen. Vanzelfsprekend zijn voornoemde leden blij met de vergroting van de democratische legitimiteit van de rechterlijke macht. Grote lof gaat daarom uit naar deze regering die het aandurft het stelsel ingrijpend te wijzigen. De leden van de ADAM-fractie zetten daarentegen vraagtekens bij een grondwettelijke verplichting om diversiteit mee te nemen bij de keuze voor rechters. Deze keuze moet volgens de leden van ADAM slechts berusten op de kwaliteit van rechters; hun kennis en staat van verdienste.

De grootste en hoogste macht komt toe aan de burgers in ons dierbare land. De leden van de ADAM-fractie willen wederom accentueren dat het Nederlandse volk, in de ogen van de ADAM-fractie, soeverein zou moeten zijn. Het Nederlandse volk wordt hierbij vertegenwoordigd door de leden van de Staten-Generaal. Hierbij krijgt de Tweede Kamer de meeste legitimiteit als representatie van de Nederlandse kiezers, omdat zij direct gekozen wordt. De Tweede Kamer mag daarom in haar positie nooit overschaduwd worden door de andere delen van de trias politica. Het liefst zouden de leden van de ADAM-fractie zien dat die burgers een zo groot mogelijke directe invloed op wetgeving, uitvoerend beleid en

¹ Herdruk i.v.m. enkele ontbrekende passages.

rechtspraak kunnen uitoefenen. Later zal in dit kader tevens aansluiting worden gezocht bij het Zwitserse systeem van rechtersbenoemingen en -verkiezingen.

Op dit moment is binnen de rechterlijke macht sprake van een nepotistische ons-kent-ons-cultuur waarbij de gezeten raadsheren en staatsraden in de hoogste rechtscolleges elkaar baantjes toespelen in een carrousel dat we kennen uit het partijkartel in ons parlementaire stelsel. Het is algemeen bekend dat vele rechters afkomstig zijn uit het links-elitaire deel onzer bevolking. De leden van de ADAM-fractie danken de regering ervoor dat zij tracht deze cirkel te doorbreken. Het hier voorliggende wetsvoorstel is daarin een eerste stap in de goede richting.

Daarnaast moet een eind gemaakt worden aan het logge karakter van de hoogste rechtscolleges dat ontstaat door de levenslange benoeming. De Tweede Kamer vormt zich immers naar de huidige politieke opinie des volks door periodieke, landelijke verkiezingen te houden. Het is deswege niet meer dan logisch dat ook de rechtsprekende macht om de zoveel tijd qua compositie wijzigt. Onbevattelijk is het dat rechters rechtspreken die soms al decennia geleden geïnstalleerd zijn.

De leden van de ADAM-fractie zijn derhalve verheugd dat de traditie van benoemingen voor het leven met dit wetsvoorstel wordt gestaakt. Door de rechters in de hoogste rechtscolleges te laten rouleren kan in de keuze en samenstelling van deze colleges eer worden gedaan aan de veranderende samenleving. Een termijn van acht jaren dunkt de ADAM-leden geschikt.

Zoals gezegd is de fractie ADAM grotendeels erg te spreken over het wetsvoorstel.

Desalniettemin is één aspect van het wetsvoorstel de leden van ADAM een doorn in het oog. Het betreft hier de grondwettelijke verankering van een streven naar diversiteit in de rechtscolleges. Naar het oordeel van de leden van de ADAM-fractie moeten enkel en alleen ervaring, geleerdheid en overige relevante competenties elementen zijn die meetellen bij de aanwijzing van de hoogste rechters. Voor het zijn van een goede, onafhankelijke, eerlijke rechter is huidskleur, religie of seksuele voorkeur volkomen irrelevant.

Mitsgaders geldt dat als alle mensen gelijk zijn, de diversiteit vanzelfsprekend zal volgen. Die diversiteit kan niet ontstaan eerst nadat de vijver van rechtsgeleerden diverser is geworden.

Een grondwettelijk verankerde verplichting daartoe is ongehoord en overbodig. Bovendien is zij een socialistische, politieke beleidskeuze die geen plek dient te krijgen in de grondwet. De Grondwet behoort, zo dunkt de ADAM-leden, gereserveerd te zijn voor de essentiële onderdelen voor de inrichting van de democratische rechtsstaat en de meest fundamentele rechten die als richtingwijzer gelden van de normen en waarden in onze samenleving.

De leden van de ADAM-fractie zitten hier in een tweestrijd. Uit vorenstaande blijkt al dat het wetsvoorstel twee verschillende thema's beslaat. Enerzijds is dat de wijze van benoeming van de hoogste rechtscolleges, anderzijds betreft dat de diversiteitscriteria die met dit wetsvoorstel in de Grondwet worden opgenomen. Over het eerste zijn de leden van de ADAM-fractie erg te spreken. Het tweede thema is deze leden echter een doorn in het oog. Heeft de regering overwogen beide thema's in afzonderlijke voorstellen tot wijziging van de Grondwet te behandelen? Waarom heeft de regering ervoor gekozen beide thema's met één grondwetswijziging te realiseren? Hoe oordeelt de regering over een mogelijk voorstel tot splitsing op grond van artikel 137 lid 2 Grondwet?

De leden van het **Leids Universitair Bijbels Borrelgenootschap voor een Eerlijke en Rechtvaardige Samenleving** (Universiteit Leiden, hierna: **LUBBERS-fractie**) hebben met interesse kennisgenomen van het regeringsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. De regering beoogt de democratische legitimatie en de diversiteit van de rechtspraak te versterken. Vanuit het maatschappelijk middenveld is door beschikbare informatievoorzieningen zoals social media de stem van het volk meer dan ooit aanwezig. Met het oog hier op en de steeds veranderende samenleving acht LUBBERS het van belang dat de rechtspraak een afspiegeling vormt van de Nederlandse samenleving anno 2019. Met een representatieve rechtspraak geven we de aankomende generaties een land door waarin de burgers vertrouwen kunnen hebben.

Bij de vorige grondwetswijziging benadrukte Staatscommissie Cals-Donner al dat de onafzetbaarheid van de rechter verlangt, dat bij het benoemingsbeleid grote zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Van oudsher is men zich ervan bewust dat de rechterlijke macht de maatschappij moet afspiegelen om zo vertrouwen van het volk te krijgen. De staatscommissie achtte het destijds niet nodig dit in de Grondwet vast te leggen: het door de regering geopperde wetsvoorstel kan daar een volgens LUBBERS wenselijke verandering in brengen.²

De LUBBERS-fractie plaatst echter ook enkele kritische kanttekeningen bij het voorstel. Zo is het effect op de kwaliteit van de rechtspraak niet geheel duidelijk. Daarnaast zijn er vragen over hoe de rechterlijke onpartijdigheid wordt gewaarborgd. Zowel de kwaliteit als onpartijdigheid van de rechtspraak acht de LUBBERS-fractie van bijzonder belang. De LUBBERS-fractie acht het van belang dat de kracht van onze rechtsstaat gewaarborgd blijft. De rechtsstaat is immers een instrument voor de bescherming van de burger. Volgens de LUBBERS-fractie zijn er alternatieven mogelijk die beter uitvoerbaar zijn én leiden tot meer diversiteit. De LUBBERS-fractie is van mening dat democratiseren mogelijk is zonder te politiseren. In ons verslag zal dit standpunt nader uitgewerkt worden.

De leden van de fractie van **Limburg voor de Vrijheid** (Maastricht University, hierna: **LVV-fractie**) hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot verdere democratische legitimatie van de Raad van State en van de Hoge Raad en om te waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel. In het verleden hebben de leden van de LVV-fractie reeds voorgesteld om rechters niet meer voor het leven te benoemen en hebben zij bepleit dat de rechterlijke macht verkozen zou moeten worden door de Tweede Kamer. Dat de regering deze voorstellen deels heeft overgenomen, juichen de leden van de LVV-fractie uiteraard toe, maar tegelijkertijd is er ook reden voor zorg: het voorstel gaat nog niet ver genoeg en de regering is voornemens om rechterlijke organen een ‘betere afspiegeling van de samenleving in haar geheel’ te laten zijn. De leden van de LVV-fractie vinden het een goede

² *Kamerstukken II 1979/1980, 16162, nr. 3, p. 5 (Nng, deel 23, p. 9).*

zaak dat de regering een meer diverse politieke gezindheid binnen de rechterlijke macht nastreeft – het moet immers afgelopen zijn met de kolderieke uitspraken van rechters van D66-huize – maar de leden van de LVV-fractie verafschuwen het idee dat herkomst, godsdienst en levensovertuiging een rol zouden moeten spelen bij de benoeming van de rechterlijke macht. De leden van de LVV-fractie zullen het wetsvoorstel dan ook zeer kritisch blijven volgen zolang de regering vasthoudt aan het ideaal van islamisering van de rechterlijke macht en de invoering van Sharia-rechtspraak in Nederland door ook godsdienst een factor te laten zijn bij benoeming.

De leden van de LVV-fractie zijn te spreken over het versterken van de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van twee van de hoogste rechtscolleges, namelijk de Raad van State en de Hoge Raad. Met dit wetsvoorstel wordt de daad bij het woord gevoegd: de leden van de LVV-fractie hebben zich in het verleden al vaker uitgesproken over de onafhankelijkheid van rechters en bepleiten om rechters niet langer voor het leven te benoemen. Tegelijkertijd vragen de leden van de LVV-fractie zich af waarom dit wetsvoorstel niet strekt tot democratisering van alle rechterlijke instanties. Kan de regering daar op reageren? Uit de Memorie van Toelichting volgt immers niet waarom het wetsvoorstel louter gericht is tot democratisering van de Raad van State en Hoge Raad. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven? Daarnaast vragen de leden van de LVV-fractie zich af hoe de benoeming van de rechterlijke macht precies vorm gaat krijgen in het nieuwe systeem. Is de volgorde van voordracht bindend of heeft de regering de mogelijkheid om van de voordracht van de Tweede Kamer af te wijken? Dient het voorstel tot wijziging van de Grondwet daar niet uitsluitend over te geven teneinde te voorkomen dat de rol van de Tweede Kamer toch weer wordt afgezwakt? Ook ten aanzien van de herbenoeming van rechters rijzen nog enkele vragen. Waarom vindt de regering dat goed functionerende rechters niet in aanmerking dienen te komen voor een systeem van herbenoeming? Het verloop binnen de rechterlijke macht zal groot zijn wanneer de regering aan het uitsluiten van herbenoeming vasthoudt. Kan de regering in kaart brengen of er wel voldoende capaciteit is op de arbeidsmarkt van rechters om het verloop op te vangen? Door herbenoeming van rechters kan het verloop binnen de rechterlijke macht worden opgevangen. Het is immers onduidelijk of er genoeg capaciteit op de arbeidsmarkt is als de regering herbenoeming onmogelijk maakt. Kan de regering deze vragen beantwoorden met statistische gegevens over de arbeidsmarkt van (potentiële) rechters?

De leden van de LVV-fractie hebben niet louter positieve gevoelens bij dit voorstel: het regeringsvoornemen om meer diversiteit binnen de rechterlijke macht na te streven, heeft bij de leden van de LVV-fractie tot gefronste wenkbrauwen geleid. De stelling dat een grotere diversiteit tot betere rechtspraak leidt, is wat de leden van de LVV-fractie betreft een diskwalificatie van de capaciteiten en kwaliteit van de Nederlandse rechterlijke macht. Welke overwegingen brengen de regering tot het oordeel dat rechters met een andere achtergrond beter in staat zijn om over een geschil te beslissen dan een echte Nederlandse rechter? Diversiteit betekent in de visie van de regering dat er mede gekeken dient te worden naar herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen. Waarom heeft de regering voor deze factoren gekozen en

waarom volstaat het niet om slechts rekening te houden met politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen? Hoe moeten de leden van de LVV-fractie daarbij het woord 'mede' duiden? Welke factoren zouden bij de benoeming de doorslag moeten geven: politieke gezindheid, gender of seksuele voorkeur? Of ziet de regering liever dat er naar herkomst, godsdienst of levensovertuiging wordt gekeken? Indien dat zo is: welke herkomst, godsdienst of levensovertuiging heeft dan de voorkeur? Wordt er daarnaast ook naar nationaliteit gekeken, en hanteert de regering daarbij een bepaalde hiërarchie tussen de genoemde gronden? Ziet de regering een getrouwe afspiegeling als ideaal en zo ja, aan welke afspiegeling moeten de leden van de LVV-fractie dan denken? Streeft de regering een afspiegeling van de samenleving, de juristen op de arbeidsmarkt, studentenpopulaties of van iets anders na? De leden van de LVV-fractie vinden het hoogst onverstandig om de rechterlijke macht te ontnederlandsen en personen toe te laten met een geloof dat haaks staat op de waarden waarvoor de rechterlijke macht hoort te staan. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de **Vrije Liberale Volkspartij** (Vrije Universiteit Amsterdam, hierna: **VLV-fractie**) hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de VLV-fractie willen in het bijzonder hun bezorgdheid uiten over de veranderingen met betrekking tot de benoemingstermijn voor leden van de Hoge Raad en de Raad van State, aangezien de huidige duur de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze leden waarborgt. Ten aanzien van de diversiteitseis hebben de leden van de VLV-fractie grote bedenkingen over de wenselijkheid en noodzakelijkheid om deze positieve verplichting op te nemen in de Grondwet.

De leden van de fractie **Groen aan de Maas** (Erasmus Universiteit Rotterdam, hierna: **GadM-fractie**) hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. Deze leden vinden dat het gehele wetsvoorstel veel vragen oproept. De Memorie van Toelichting biedt onvoldoende informatie om weloverwogen voor of tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Alvorens een definitief oordeel over het wetsvoorstel te vellen ontvangen de leden van de GadM-fractie, naar aanleiding van hun vragen, daarom graag een nadere toelichting in de Nota naar aanleiding van het Verslag.

Dit voorstel legt sterk de nadruk op de democratische legitimiteit, maar verliest daarmee de belangrijkste beginselen van de rechtsstaat uit het oog. De regering beoogt de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van twee van de hoogste rechtsprekende organen te versterken, maar verstoort daarbij het evenwicht tussen de drie machten. De leden van de GadM-fractie benadrukken dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter tot de belangrijkste pijlers van onze rechtsstaat behoren. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid dreigen onder druk te komen staan wanneer de politieke kleur van partijen uit de Tweede Kamer invloed kan hebben op de samenstelling van de rechterlijke macht. De leden van de GadM-fractie vrezen dan ook dat het huidige wetsvoorstel zal leiden tot een (verdere) politisering en polarisering van de opvattingen over de rechtelijke macht. Dit zorgt niet voor een versterking, maar juist voor een verzwakking van de legitimiteit van de rechterlijke uitspraken. Het is dan ook niet

ondenkbaar dat het voorliggende wetsvoorstel juist bereikt wat het beoogt te vermijden. Daarnaast begrijpen deze leden de noodzaak tot verdere democratische legitimiteit niet, nu het vertrouwen van de burger in de Tweede Kamer volgens cijfers van het CBS lager is dan het vertrouwen van de burger in de rechter. In 2017 had 41% van de burgers vertrouwen in de Tweede Kamer, en had 73% van de burgers vertrouwen in de rechter. Het is dan ook niet geheel duidelijk waarom de burger gebaat zou zijn bij een grotere invloed van de Tweede Kamer op de benoemingsprocedure.

Tevens wijzen de leden van de GadM-fractie de regering op de onvolledigheid van dit wetsvoorstel. Dit voorstel ziet namelijk slechts op de leden van de Hoge Raad en (een deel van) de leden van de Raad van State. Zij zijn lang niet altijd de hoogste rechters. In veel voorkomende gevallen is de CRvB of het CBB bevoegd om als hoogste rechter uitspraak te doen. De leden van de GadM-fractie vragen zich af wat de reden is van de regering om deze rechterlijke instanties niet in het wetsvoorstel te betrekken.

Het voorstel dient volgens de regering twee doelen. Allereerst strekt het tot verdere democratische legitimiteit van de Raad van State en van de Hoge Raad. Ten tweede beoogt de regering te waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel. Het tweede doel van het wetsvoorstel lijkt de leden van de GadM-fractie een wenselijk, doch lastig te bereiken doel. Uit onderzoek blijkt dat organisaties beter presteren wanneer de mensen binnen de organisatie een gemengde culturele en etnische achtergrond hebben. Echter, de leden van de GadM-fractie vragen zich af op welke manier bewerkstelligd zal worden dat de rechtsprekende organen een betere afspiegeling zullen vormen van de maatschappij.

De leden van de fractie van de **Partij der Utrechtse Linkse Socialisten** (Universiteit Utrecht, hierna: **PULS-fractie**) hebben met verontrusting kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In de memorie van toelichting (hierna: MvT) stelt de regering dat de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van de rechterlijke macht moet worden versterkt om het evenwicht tussen de staatsmachten te herstellen. De leden zien de noodzaak van deze eerste hoofdlijn van het wetsvoorstel niet, aangezien zij van mening zijn dat dit evenwicht helemaal niet is verstoord. Als argument voor de verstoring van het evenwicht draagt de regering aan dat de rechter nationale bepalingen kan toetsen aan bepalingen van bovennationale herkomst. Hierbij zou de uitleg van de rechter boven de bevoegdheid van de nationale wetgever prevaleren. Waar de regering hieraan voorbijgaat, is dat ook deze bovennationale bepalingen op democratische wijze tot stand zijn gekomen. Deze regels worden niet door een hogere macht aan Nederland opgelegd, maar zijn allen door het parlement goedgekeurd. Internationale verdragen worden middels een goedkeuringswet aangenomen dan wel stilzwijgend goedgekeurd. Ook bij de totstandkoming van EU-recht hebben de Nederlandse regering en het democratisch gekozen Europees Parlement inspraak. Daarnaast mogen rechters enkel internationale bepalingen direct toepassen als deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. De rechter houdt de overheid enkel aan de bepalingen die zij zelf heeft goedgekeurd. Deze rechter is een goed opgeleide professional met grondige kennis van

het recht dat de overheid zelf tot stand heeft gebracht en hij toetst de nationale wetgeving op zorgvuldige en onafhankelijke wijze aan hoger recht. Er is dus helemaal geen sprake van verstoring in het evenwicht tussen de staatsmachten: eerder is sprake van handhaving van het machtsevenwicht. De leden vragen zich dan ook af waarom volgens de regering dit evenwicht juist nu is verstoord. De rechter toetst immers al een stuk langer dan vandaag aan internationale bepalingen. Het lijkt erop dat de regering de macht van de rechter wil inperken, omdat die laatste grote, bij de regering slecht vallende uitspraken doet. De leden beschouwen dit als zeer verontrustend en indruisend tegen de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechter, die de regering in de MvT nog wel van vitaal belang noemt. De leden vragen de regering dan ook om uiteen te zetten wat de concrete voorbeelden zijn die aanleiding zijn geweest voor het voorliggende wetsvoorstel.

Met de tweede hoofdlijn over het vergroten van de diversiteit binnen de rechterlijke macht zijn de leden van de PULS-fractie het in principe eens. Zij zijn immers altijd al voorstander geweest van het stimuleren van diversiteit binnen de overheid en dus binnen de rechterlijke macht, aangezien het belangrijk is dat de overheid een evenwichtige afspiegeling vormt van de samenleving.

De leden van de **Rode Radboud Unie** (Radboud Universiteit Nijmegen, hierna: **RRU-fractie**) hebben met belangstelling kennisgenomen van het Rijkswetsvoorstel. Anders dan de regering zijn de leden van mening dat het van groot belang is om het evenwicht tussen de staatsmachten te waarborgen.³ Het toekennen van het primaat aan het parlement bij de benoeming van rechters, zoals het voorstel doet, past daarbij niet.

In plaats daarvan vinden de leden het essentieel om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen door de rechterlijke macht invloed te geven bij de selectie van haar leden. Het werven van leden voor de Hoge Raad en de Raad van State is een taak waar veel juridische expertise voor is vereist. De Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State houden zich dagelijks bezig met de behandeling van juridisch complexe zaken. Er is dan ook gegronde reden om de Hoge Raad en de Raad van State inspraak te geven in de benoeming van nieuwe leden. Vanwege het belang van deze onafhankelijkheid zijn de leden van de RRU-fractie evenmin voorstander van een termijngebonden benoeming.

Daarnaast is de voorgestelde grondwetswijziging volgens de leden niet noodzakelijk. De Tweede Kamer heeft nu immers al de bevoegdheid om zelfstandig – los van de aanbeveling die door de Hoge Raad is gedaan – een voordracht te doen voor de benoeming van leden van de Hoge Raad. De praktijk leert echter dat van deze bevoegdheid nauwelijks tot geen gebruik wordt gemaakt.⁴ Het is daarom allerminst zinvol om bevoegdheden te verruimen die in de eerste plaats niet gebruikt worden.

³ *Studentenparlement 2018/19*, nr. 3, p. 5.

⁴ Parlement, *Voordrachten Hoge Raad, geraadpleegd op 7 februari 2019*, op https://www.parlement.com/id/vix5blhj71q/voordrachten_hoge_raad.

De leden van de RRU-fractie vinden dat de overheidsorganisaties in beginsel een afspiegeling moeten vormen van de diversiteit in de samenleving. Zij waarderen dan ook dat de regering streeft naar diversiteit binnen de publieke ambten. Desondanks zijn zij geen voorstander van deze grondwetswijziging ter bevordering van de diversiteit. Gezien het belang van de Hoge Raad en de Raad van State als rechtsvormende rechters en hoogste rechtscolleges, kan bij de selectie van de raadsheren enkel kwaliteit een rol spelen. Voor andere selectiecriteria, hoe gegrond dan ook, is hierbij geen plaats.

De leden van de **Sociaal-Liberale Alliantie Groningen** (Rijksuniversiteit Groningen, hierna: **SLAG-fractie**) hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In een tijd waarin de samenleving in toenemende mate polariseert, is het waarborgen van de democratische rechtsstaat van het allergrootste belang. Iedere Nederlander moet de mogelijkheid hebben zijn leven naar eigen inzicht in te richten en dit in vrijheid te leven. De overheid vervult daarin een bijzonder grote rol. Het is haar taak om voor de burger een omgeving te creëren waarin deze zichzelf volledig kan ontplooien. Die burger moet erop kunnen vertrouwen dat zijn rechten dezelfde zijn als die van ieder ander.

Checks and balances zijn een essentieel kenmerk van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Wetgever, bestuur en rechter hebben ieder hun eigen afgebakende taak – geen van de staatsmachten is almachtig. Dit evenwicht is echter fragiel. Wat de leden van de SLAG-fractie zien, is dat de maatschappelijke verhoudingen gespannen zijn, hetgeen zich vertaalt in een politiek debat dat zich vandaag de dag veeleer toespitst op verschillen dan op onze onderlinge gelijkenissen. Het opkomende populisme werkt deze verdeeldheid in de hand. Omdat de fameuze Nederlandse polder niet onderloopt, neemt de noodzaak van consensuspolitiek toe. De leden van de SLAG-fractie huldigen een materiële democratie-opvatting, waarin niet enkel de meerderheidsregel geldt, maar waarin tevens een onaantastbare kern van grondrechten en gedeelde waarden wordt gekoesterd. Meer dan ooit is het zaak dat de rechtsstaat werkelijk eenieder toekomt. Te dien einde is een onafhankelijke rechter van vitaal belang.

Diversiteit is een van de gedeelde waarden die de leden van de SLAG-fractie koesteren. Buiten kijf staat dat deskundigheid, integriteit en onpartijdigheid de hoofdcriteria moeten vormen bij de benoeming van rechters. Dit neemt echter niet weg dat een moderne rechtsstaat recht doet aan de samenstelling van de samenleving van nu. Dit draagt bij aan het vertrouwen van justitiabelen in de rechterlijke macht over de hele linie. De leden van de SLAG-fractie hebben het volste vertrouwen in de kunde van onze rechters, maar zien de bevordering van diversiteit binnen de rechtspraak als een belangrijke stap om ook bij burgers die zich niet gehoord voelen dit vertrouwen te kweken.

2. Het huidige stelsel

2.1 Inleiding

De leden van de **ADAM-fractie** constateren dat de huidige benoemingspraktijk van leden van onze hoogste rechtscolleges (de leden van de Raad van State en de Hoge Raad) achterhaald en verwerpelijk is. Op dit moment worden leden van de Raad van State en de Hoge Raad voor het leven benoemd, hetgeen momenteel zorgt voor een dichtgemetselde compositie van de rechterlijke macht. Iedereen kan zien dat de rechterlijke macht in Nederland vol zit met slappe, linkse elite die elkaar de hand boven het hoofd houdt. Het is hoog tijd om de huidige macht der elite een halt toe te roepen en hun ivoren toren af te breken. Zij danken hun zetels louter aan hun vriendjes binnen de rechterlijke macht. Voor het intreden van nieuw talent is in het huidige stelsel nauwelijks ruimte; zie hier, een enorm probleem dat in de hedendaagse hoogste ambtenarij stelselmatig wordt genegeerd.

De leden van de **VLV-fractie** constateren dat het wetsvoorstel ziet op een tweeledig doel: het versterken van de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Nederlandse hoogste rechtscolleges en het vergroten van de diversiteit binnen de samenstelling van de rechterlijke macht. De leden van de VLV-fractie wensen op te merken dat het van groot belang is dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter in een liberale rechtsstaat te allen tijde gewaarborgd blijft. De leden van de VLV-fractie vragen zich af hoe de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter gewaarborgd blijft met de voorgestelde benoemingstermijn van acht jaar in tegenstelling tot de huidige procedure waarbij de leden van de Hoge Raad en de Raad van State voor het leven worden benoemd.

De leden van de **PULS-fractie** stellen zich zeer kritisch op ten aanzien van het huidige stelsel van benoeming van de rechterlijke macht: dit stelsel faciliteert coöptatie. Hierdoor heerst een ons-kent-ons-cultuur bij de benoeming van de hoogste rechters. Bij benoeming van de Constitutionele Raad worden kandidaten door de Constitutionele Raad zelf aangedragen. Hierdoor bestaat er voor de Raad van State de mogelijkheid om binnen haar eigen netwerk een rechter voor te dragen, een proces dat plaatsvindt achter de schermen. Dit geldt ook voor de benoeming van leden van de Hoge Raad. De leden betwijfelen of het huidige stelsel garandeert dat iedereen dezelfde kansen heeft om als hoogste rechter aangesteld te worden.

De leden van de PULS-fractie merken op dat het huidige stelsel, waarin de leden van de rechterlijke macht voor het leven worden benoemd, bijdraagt aan het vertrouwen in een rechtvaardige rechtspraak. Een rechter die zich niet bezig hoeft te houden met een herbenoeming of een mogelijk ontslag kan zich onafhankelijk opstellen. Dit is van belang voor het voortbestaan van de rechtsstaat.

De leden van de **RRU-fractie** constateren dat er in het Rijkswetsvoorstel wordt aangegeven dat het recht van voordracht van de Tweede Kamer bij de benoeming van leden van de Hoge

Raad in de praktijk weinig tot niets inhoudt.⁵ De leden van de RRU-fractie hebben daaromtrent een andere lezing. Via het opmaken van een voordracht kan de volksvertegenwoordiging de eindselectie van kandidaten voor de Hoge Raad bepalen. Daarnaast is de regering verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging ten aanzien van de uiteindelijke keuze van de kandidaat.⁶ Zoals uit de memorie van toelichting bij dit voorstel blijkt, is de Tweede Kamer op geen enkele manier gebonden aan de lijst van aanbeveling die door de Hoge Raad is opgesteld.⁷ Mocht de Tweede Kamer haar huidige invloed op de benoemingsprocedure te gering van aard vinden, dan zijn er binnen de huidige juridische kaders voldoende mogelijkheden om die invloed anders vorm te geven. Zij kan haar voordrachtsbevoegdheid anders invullen, bijvoorbeeld door beoordelingscriteria vast te stellen. Een grondwetswijziging om de voordrachtsbevoegdheid te vergroten, beschouwen de leden van de RRU-fractie als onnodig.

De leden van de RRU-fractie wijzen voorts op een oorzaak die de terughoudendheid van de Tweede Kamer bij de benoemingsprocedure mogelijk verklaart. Het ongebruikt laten van haar bevoegdheid impliceert dat de Tweede Kamer de Hoge Raad goed in staat acht om de meest geschikte kandidaten aan te bevelen. Althans, in elk geval dat de Hoge Raad beter in staat is om een gedegen oordeel te geven over de geschiktheid van kandidaten dan de Tweede Kamer. Dit roept de vraag op of er werkelijk behoefte is aan nieuwe instrumenten om de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming van leden van de Hoge Raad te vergroten.

2.2 De benoeming van leden van de Raad van State

De leden van de **ADAM-fractie** constateren dat de Raad van State één van de oudste organen in de Nederlandse staat is. Om de Raad van State hangt dan ook een grote zweem van anciënniteit. Voor de leden van de ADAM-fractie is het immer een doorn in het oog dat de koning president van de Raad is. Hij is immers niet democratisch gekozen. Hoog tijd dat de structuur van de Raad drastisch hervormd wordt. Het is belangrijk dat een dermate belangrijk orgaan kan rekenen op de steun des volks.

Onder eerdere kabinetten was de benoeming van de leden van de Raad een schimmig spel dat zich afspeelt in stoffige achterkamertjes. In de huidige coalitie hebben de leden van de ADAM-fractie altijd de urgentie van transparantie in de politieke processen benadrukt. Dankzij de huidige regering wordt hier goed werk van gemaakt.

Uit artikel 2 lid 1 Wet RvS blijkt dat de Raad van State een aanbeveling doet voor de voordracht van de leden. Uit artikel 8 lid 3 Wet RvS blijkt verder dat de Raad van State ook aanbevelingen doet voor de voordracht van staatsraden. Vervolgens wordt achter de schermen een koninklijk besluit voorbereid. De leden van de ADAM-fractie zijn verheugd dat de regering voornemens is dit meer in de openbaarheid te brengen. Hiervoor is ook een wijziging van de Wet op de Raad van State nodig. Op welke termijn verwacht de regering met een voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State te komen? Kan de regering de leden

⁵ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 4-5.

⁶ P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Wolters Kluwer 2013/8.4.

⁷ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 4-5.

van de ADAM-fractie daarnaast enig inzicht geven in de potentiële strekking van dit wetsvoorstel?

De **LUBBERS-fractie** constateert dat de regering voorstelt om de leden van de Raad van State ook door het parlement te laten benoemen. Er vindt al een jaarlijks overleg tussen de vice-voorzitter van de Raad van State en het parlement plaats over de benoeming van staatsraden en leden van de Raad van State. Wat houdt dit overleg precies in en in hoeverre wordt hiermee de benoeming van de leden van de Raad van State beïnvloed door het parlement? De LUBBERS-fractie vraagt zich ook af waarom de regering de benoeming van de staatsraden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'ABRvS') doorschuift naar een later moment. Is de regering het met LUBBERS eens dat dit afbreuk doet aan de beoogde doelen en daadkracht van het wetsvoorstel, gezien de toegenomen rechtsvormende taak van de ABRvS? Deze vraag stelt de LUBBERS-fractie eveneens over de benoemingen van de hoogste rechters bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Temeer nu deze rechtsinstanties ook een rechtsvormende taak bekleden in het bestuursrecht.

De leden van de **LVV-fractie** constateren dat in het wetsvoorstel staat dat de leden van de Raad bij koninklijk besluit benoemd worden uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kan de regering uitleg verschaffen hoe deze procedure in zijn werk gaat? De leden van de LVV-fractie vragen zich in het bijzonder af of de procedure aansluit zoals bij de Hoge Raad bedoeld in artikel 118 van de Grondwet jo. artikel 5c van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Wordt er ook een lijst van zes personen aan de Tweede Kamer toegestuurd? 'Behoort' de Tweede Kamer, zoals blijkt uit de praktijk, de drie hoogst geplaatsten op de lijst van aanbeveling in haar voordracht over te nemen? Wordt vervolgens de bovenaan geplaatste persoon bij de Koning voor benoeming voorgedragen of kan de Tweede Kamer afwijken van de huidige praktijk zoals bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad? Er wordt gesteld dat het wetsvoorstel voorziet in het versterken van de democratische legitimatie. Zou het in dit kader dan ook niet mogelijk moeten zijn om de rol van de Tweede Kamer bij het benoemingsproces met betrekking tot het opmaken van de lijst van kandidaten te versterken, zowel bij de Raad van State als bij de Hoge Raad? Hoe kijkt de regering hiernaar? Zo stellen de leden van de LVV-fractie aan de regering voor om de Tweede Kamer zelf onderzoek te laten verrichten naar een geschikte rechter en dus vacatures hiervoor open te stellen. Vervolgens wordt uit deze vacatures een geschikte kandidaat gekozen die kan worden voorgedragen aan de regering. Dit is het ultieme voorbeeld van het versterken van de democratische legitimatie. Wat vindt de regering van deze suggestie?

De regering stelt in het wetsvoorstel dat de leden van de Raad van State belast met rechtspraak benoemd worden voor een periode van acht jaren. Kan de regering een indicatie geven van de termijn waarop de onderhavige wijziging van de Grondwet volledig effect sorteert? Conform artikel 8 lid 3 jo. 10 lid 3 Wet op de Raad van State worden staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst ook bij koninklijk besluit op voordracht van Onze

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met Onze Minister van Justitie voor het leven benoemd. De leden van de LVV-fractie zien graag een wetsvoorstel voor wijziging van de Wet op de Raad van State. De regering geeft in de Memorie van Toelichting aan het voornemen te hebben om te zijner tijd een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekt de gewijzigde procedure en de gewijzigde benoemingstermijn van artikel 74 Grondwet in de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst. Kan de regering de leden van de LVV-fractie deelgenoot maken van haar visie omtrent de verdere procedure? Op welke wijze is de regering voornemens dit in een wetsvoorstel neer te leggen? Heeft de regering al nagedacht over de wijziging van de Wet op de Raad van State nadat dit wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in de tweede lezing is aangenomen? De leden van de LVV-fractie zijn zich ervan bewust dat de huidige regering hier niet over gaat. Hoe kijkt de huidige regering hier tegenaan? Daarnaast vragen de leden van de LVV-fractie zich af wat de consequenties zijn voor de huidige hoogste rechters. Vallen zij ook onder de nieuwe regeling, of is overgangsrecht op hen van toepassing?

De leden van de **VLV-fractie** erkennen dat de rol van de Tweede Kamer bij de huidige benoemingsprocedure van de Raad van State beperkter is dan bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Zijn er volgens de regering signalen uit de samenleving waaruit blijkt dat er behoefte is de politiek meer invloed te geven bij de benoemingsprocedure bij de Raad van State?

De leden van de VLV-fractie constateren dat het parlement in het huidige stelsel invloed kan uitoefenen op de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Van deze mogelijkheid werd de afgelopen decennia echter nauwelijks gebruik gemaakt. Aangezien de Tweede Kamer nauwelijks gebruik maakt van haar invloed op de benoemingen van de leden van de Hoge Raad, vragen de leden van de VLV-fractie zich af waarom de regering deze procedure wenst in te voeren bij de Raad van State. De leden van de VLV-fractie constateren dat, anders dan bij de Hoge Raad, de Tweede Kamer geen openbare objectieve criteria hanteert bij de beoordeling van de voorgedragen kandidaten en ook niet motiveert waarom een voordracht wordt overgenomen of gewijzigd. De Hoge Raad en Raad van State toetsen op inhoudelijke kwaliteiten en specialismen van de kandidaten. Kwaliteiten en specialismen die zijn afgestemd op de behoeften van deze rechtscolleges. De leden van de VLV-fractie vragen zich of de Hoge Raad en de Raad van State zelf niet het beste in staat zijn te beoordelen welke kandidaat het meest geschikt is. Volgens de leden van VLV-fractie is onvoldoende gemotiveerd waarin de huidige benoemingsprocedure van de leden van de Raad van State tekort schiet. De leden van de VLV-fractie onderschrijven in ieder geval wel het streven naar een transparante werving en selectieprocedure, bij zowel de Hoge Raad als de Raad van State.

De leden van de **GadM-fractie** begrijpen uit de Memorie van Toelichting dat het wetsvoorstel alleen een wijziging in de benoemingsprocedure van de 'constitutionele Raad' zal inhouden, nu de staatsraden niet aangemerkt kunnen worden als leden van de Raad in grondwettelijke zin. Op dit punt is het wetsvoorstel niet toereikend. De regering geeft aan het voornemen te hebben om een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekt de gewijzigde

procedure en de gewijzigde benoemingstermijn van artikel 74 Grondwet in de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst. De leden van de GadM-fractie vragen zich af wanneer dit wetsvoorstel inzake de Wet op de Raad van State te verwachten valt.

De leden van de GadM-fractie onderkennen de stelling dat het van belang is om te verzekeren dat de Raad van State en de leden van de rechterlijke macht, met inbegrip van de leden van de Hoge Raad, een evenwichtige afspiegeling vormen van de bevolkingsgroepen die in Nederland vertegenwoordigd zijn. Thans bevat zowel de Grondwet als de Wet op de Raad van State geen positieve verplichting om tot een evenwichtige vertegenwoordiging van bevolkingsgroepen binnen rechterlijke instanties te komen. De leden van de GadM-fractie zijn het met de regering eens dat dit zorgelijk is, maar voornoemde leden vragen zich daarbij af hoe de regering denkt diversiteit te kunnen bewerkstelligen zonder verlies van kwaliteit.

2.3 De benoeming van leden van de rechterlijke macht

De leden van de **ADAM-fractie** achten het positief dat onze Grondwet en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) op dit moment geen normen bevatten die een evenwichtige vertegenwoordiging van de bevolkingsgroepen in de rechterlijke macht afdwingen. Rechters dienen niet geselecteerd te worden op basis van afkomst, godsdienst, seksualiteit of levensovertuiging maar op basis van hun kwaliteiten. Slechts de juridische kwaliteiten van rechters zijn relevant. Verderop zal de opvatting van de leden van ADAM-fractie rond het diversiteitscriterium in het wetsvoorstel verder uiteengezet worden.

De **LUBBERS-fractie** wil een zittingsduur van acht jaren graag op waarde kunnen schatten en vraagt de regering daarom wat de huidige, gemiddelde zittingsduur is van de leden van de Raad van State en de leden van de Hoge Raad. Ook vraagt de LUBBERS-fractie zich af wat er wordt besproken tijdens het jaarlijkse overleg tussen de vicevoorzitter van de Raad van State en het parlement.

De leden van de **LVV-fractie** constateren dat in het huidige stelsel zowel leden van alle lagen van de rechterlijke macht als leden van de Raad van State voor het leven worden benoemd. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat leden van de Raad van State niet meer voor het leven worden benoemd, maar voor een periode van acht jaar. Hierbij bestaat er geen mogelijkheid tot herbenoeming. Het voorstel om de leden van de Hoge Raad en respectievelijk van de Raad van State niet meer voor het leven te benoemen strookt met de ideeën van de leden van de LVV-fractie. Door de leden van de LVV-fractie wordt al een lange tijd gepleit voor een wettelijke regeling waarbij alle rechters slechts voor een bepaalde termijn hun ambt bekleden. Waarom stelt de regering niet een bepaalde termijn voor alle leden van rechterlijke colleges voor? Anders dan hetgeen de regering met dit wetsvoorstel heeft beoogd, zijn de leden van de LVV-fractie van mening dat een herbenoeming van een

rechter bij goed functioneren mogelijk zou moeten zijn. Deelt de regering deze opvatting met de leden van de LVV-fractie?

De leden van de **VLV-fractie** constateren merken op dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht een essentieel kenmerk van de liberale rechtsstaat vormen. Het versterken van de invloed vanuit de wetgevende en/of de uitvoerende macht op de rechterlijke macht moet volgens de leden van de VLV-fractie dan ook met bedachtzaamheid gebeuren. De leden van de VLV-fractie constateren dat de Minister van Justitie en Veiligheid binnen het huidige systeem, bij de selectieprocedure van rechterlijke ambtenaren, de mogelijkheid heeft om af te wijken van de voordracht van de Raad voor de Rechtspraak. In de praktijk wordt hier geen gebruik van gemaakt. De politiek heeft in het huidige systeem dus al instrumenten om invloed uit te oefenen op benoemingen van leden van de rechterlijke macht, maar men maakt daar bewust dan wel onbewust geen gebruik van.

De leden van de VLV-fractie vragen zich af of de regering de wens heeft om de in het wetsvoorstel gepresenteerde diversiteitseis, de verkorte benoemingstermijn en de vergrote rol van de Tweede Kamer op benoemingen van de leden van de hoogste rechtscolleges overeenkomstig in te voeren op de gehele rechterlijke macht. In de praktijk maakt de Minister van Veiligheid en Justitie geen gebruik van zijn afwijkingsbevoegdheid. Wat is dan de noodzaak voor het vergroten van de rol van de politiek bij benoemingen van rechterlijke ambtenaren? De leden van de VLV-fractie vragen zich daarnaast af of het de wens is van de regering dat de politiek ook daadwerkelijk een actievere rol gaat spelen in de procedure die nu reeds voor de Hoge Raad bestaat en voortaan ook voor de Raad van State zou gelden.

2.4 Bijzonderheden ten aanzien van de benoeming van leden van de Hoge Raad

De leden van de **ADAM-fractie** wijzen op het feit dat in de huidige benoemingswijze van de leden van de Hoge Raad het schijnheilige karakter van ons politieke stelsel zichtbaar wordt. Bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad worden in de praktijk de wettelijk verankerde regels onvoldoende gebruikt. Thans is immers al mogelijk dat de Tweede Kamer meer invloed uitoefent op de benoeming van de leden van de Hoge Raad. De leden wijzen hier voornamelijk op artikel 5c lid 6 Wvra, waarin is opgenomen dat de Hoge Raad zelf een lijst van aanbevelingen opstuurt naar de Tweede Kamer. Het staat de Kamer wettelijk vrij om van deze aanbevelingen af te wijken. Door echter telkens eenvoudigweg de voordracht van de Hoge Raad te volgen, verzaakt de Kamer haar plicht als controlerend orgaan. Met deze huidige handwijze hielden eerdere kabinetten niet alleen de coöptatie in stand, sterker nog; zij werkten coöptatie zelfs in de hand. Deelt de regering deze analyse? De leden van de ADAM-fractie zijn tevreden dat aan deze praktijk een einde wordt gemaakt. Toch vragen deze leden zich het volgende af. Heeft de regering overwogen eerst binnen de grenzen van de huidige (grond)wetteksten het systeem te doorbreken?

Nu de regering voor een grondwetswijziging heeft gekozen, hebben de leden van de ADAM-fractie nog de volgende vragen. Hoe voorkomt de regering dat na deze grondwetswijziging opnieuw de huidige praktijk herleeft waarbij de Tweede Kamer slaafs een voordracht uit de

rechterlijke macht volgt? Is de regering voornemens artikel 5c lid 6 uit de Wrra na de grondwetswijziging van dit voorstel ook te wijzigen?

De leden van de **LVV-fractie** constateren dat de staatscommissie parlementair stelsel op 27 januari 2017 de opdracht heeft gekregen om onderzoek te doen naar de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. In haar eindrapport d.d. 13 december 2018 adviseert de staatscommissie om artikel 117 lid 1 van de Grondwet zodanig te wijzigen dat leden van de Hoge Raad voortaan op bindende voordracht van een commissie bij koninklijk besluit worden benoemd. Deze commissie moet volgens de staatscommissie bestaan uit een deskundige die is benoemd door de Tweede Kamer, een lid van de Hoge Raad dat daartoe aangewezen is door de President van de Hoge Raad, en een andere deskundige die is aangewezen door de President van de Hoge Raad en de Tweede Kamer gezamenlijk, niet zijnde een rechter of parlementariër.⁸ Hierdoor wordt volgens de staatscommissie het risico van ongewenste (partij-)politieke inmenging bij benoeming van leden van de Hoge Raad voorkomen.⁹ De leden van de LVV-fractie zijn geen voorstander van dit voorstel, omdat zij de wil van het volk hoog in het vaandel hebben staan, en vinden dat de rechterlijke macht benoemd moet worden. Hoe duidt de regering dit voorstel van de staatscommissie, en hoe wil zij ermee omgaan?

In de Memorie van Toelichting wordt desalniettemin gesproken over een voordracht van de leden van de Raad van State door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (en vervolgens in lagere wetgeving over ‘parlementarisering’ van de benoeming van de leden van de Hoge Raad). Het is volgens de leden van de LVV-fractie een goede eerste stap naar een algehele benoeming van rechters door het volk. Zojuist werd immers al benadrukt dat de leden van de LVV-fractie de stem van het volk hoog op de agenda hebben staan. Deelt de regering deze mening, of is zij van plan de parlementarisering hierna een halt toe te roepen?

De leden van de **VLV-fractie** hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om de bijzondere benoemingsprocedure van de Hoge Raad gelijkloidend in de Grondwet op te nemen voor de benoeming van leden van de Raad van State. De regering stelt in de memorie van toelichting dat de leden van de Hoge Raad in feite via coöptatie worden benoemd. De bijzondere benoemingsprocedure van de Hoge Raad houdt in dat de regering gebonden is aan een voordracht van drie personen opgemaakt door de Tweede Kamer. Nadere regels vinden we in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. De Hoge Raad stelt een lijst van aanbeveling op van zes personen. De Tweede Kamer is niet gebonden aan de voordracht van de Hoge Raad, maar neemt in de praktijk vrijwel steeds de drie hoogst geplaatsten op de lijst van aanbeveling over. De memorie van toelichting stelt: ‘In de gewone wet, de Wrra, zal de eigen positie van de Tweede Kamer worden versterkt.’ De leden van de VLV-fractie vragen zich af hoe de regering de toekomstige versterking van de rol van de Tweede Kamer in deze wetgeving voor zich ziet? Krijgt de Raad van State, net zoals de Hoge Raad, de mogelijkheid kandidaten aan te dragen? Of is het de bedoeling een eind te maken aan de mogelijkheid voor

⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport geschreven in opdracht van de regering, 13 december 2018, Amsterdam: Boom 2018, p. 216.

⁹ Ibid, p. 361.

de Hoge raad - en de eventuele mogelijkheid voor de Raad van State – een lijst van zes kandidaten naar voren te schuiven?

De leden van de **SLAG-fractie** bedanken de regering voor haar heldere uiteenzetting van het huidige stelsel omtrent de benoeming van de leden van de Raad van State en de Hoge Raad. Wel betreuren zij de afwezigheid van enige historische context met betrekking tot artikel 118, eerste lid, Grondwet. Hoewel de regering terecht constateert dat de in deze bepaling veronderstelde voordracht door de Tweede Kamer de facto neerkomt op coöptatie door de leden van de Hoge Raad, willen de leden van de SLAG-fractie op dit punt benadrukken dat deze huidige praktijk in overeenstemming is met de achtergrond van het artikel. De introductie van deze procedure in 1814 is nooit bedoeld als enige vorm van democratische legitimatie van de rechter, maar is veeleer ontstaan vanuit praktische overwegingen. De procedure was een kopie van de toenmalige benoemingsprocedure van de leden van de provinciale gerechtshoven, stammend uit een tijd waarin de rechtspraak nog sterk gedecentraliseerd was. Is de regering zich bewust van de achtergrond van artikel 118, eerste lid, Grondwet? Onderkent zij dan ook dat het, gelet hierop, terecht is dat de Tweede Kamer zich in de regel onthoudt van een heroverweging van de door de Hoge Raad opgestelde lijst van aanbeveling?

3. De strekking van het wetsvoorstel

De leden van de **ADAM-fractie** juichen het streven van de regering om de democratische legitimiteit van de rechterlijke macht te versterken toe.

Alvorens inhoudelijk te reageren, willen de leden van de ADAM-fractie een wetstechnische vraag stellen. De voorgestelde artikelen 74 lid 3 en 117 lid 2 bevatten de volgende passage: “De wet stelt daartoe regels”. Deze formulering wijkt af van de gebruikelijke terminologie in de Grondwet. De leden van de ADAM-fractie vragen zich dan ook af of de regering doelbewust voor deze formulering heeft gekozen? Heeft de regering hiermee beoogd rechtstreekse werking te geven aan hetgeen bepaald wordt in de eerste zin van voornoemde artikelen, behoudens nadere wettelijke beperkingen op de diversiteitsregel?

De leden van de ADAM-fractie achten het van groot belang dat het volk meer inspraak krijgt in de benoeming van de hoogste rechterlijke ambten. Rechters dienen namens het soevereine volk recht te spreken, opdat onze wetten de uitleg krijgen die gewenst wordt door het volk. Aangezien de leden van de ADAM-fractie een zo sterk mogelijke democratische legitimiteit op alle vlakken van de overheid nastreven, zijn de leden van de ADAM-fractie voorstander van direct door het volk verkozen rechters. Het wetsvoorstel van de regering is daarom ook een belangrijke stap in de goede richting, omdat verkozen rechters de legitimiteit van de rechterlijke macht vergroten. Daarbij wordt door middel van het wetsvoorstel de nepotistische ons-kent-ons cultuur van de huidige benoemingswijze, waarbij de slager zijn eigen vlees keurt, doorbroken. Voornoemde leden hebben hierover nog enkele vragen.

Ons rechtsstelsel kent naast de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tevens twee bijzondere colleges, de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep van het bedrijfsleven (hierna: CBb). Deze rechtscolleges behoren tot de hoogste rechterlijke instanties. Kan de regering toezeggen de benoemingsprocedure van de rechters in deze organen te wijzigen?

Daarnaast achten de leden van de ADAM-fractie het opmerkelijk dat het wetsvoorstel met geen woord rept over de benoeming van rechters binnen rechtbanken en gerechtshoven. Het belang van democratische legitimatie beperkt zich niet tot de hoogste rechtscolleges, zeker nu lagere rechters zich in toenemende mate activistisch opstellen en ingrijpende, politieke uitspraken doen, zoals in de klimaatzaak Urgenda. Gezien deze ontwikkeling vragen de leden van de ADAM-fractie zich sterk af waarom de regering de lagere rechters in dit wetsvoorstel achterwege heeft gelaten. Kan de regering ons hierover duidelijkheid verschaffen?

Nu het wetsvoorstel uitgaat van een indirect democratisch gekozen rechter, verdient het volgende punt aandacht. Zoals het Zwitserse model en Nieuw-Zeelandse model leren, staat a priori vast dat wanneer het parlement rechters benoemt, de voorkeur van parlementariërs uitgaat naar een rechter die past bij de eigen partijpolitieke kleur. Er treedt zodoende eine gewisse Politisierung van de rechtspraak op. Is de regering zich ervan bewust dat met het wetsvoorstel politieke gezindheid van rechters een rol kan gaan spelen bij de benoeming? De leden van de ADAM-fractie menen dat deze politisering niet negatief hoeft uit te pakken, mits goed uitgewerkt.

Heden ten dage zijn politiek gekleurde rechters geenszins vreemd aan rechterlijke macht. Het is niet uitzonderlijk dat rechters politiek actief zijn, bijvoorbeeld via lidmaatschap van een politieke partij. Zoals algemeen bekend zijn thans links-elitaire partijen sterk oververtegenwoordigd in de rechtspraak. Het voorliggende wetsvoorstel biedt de mogelijkheid ervoor te zorgen dat een breed scala aan politieke geluiden in de rechtspraak vertegenwoordigd is, in plaats van dat alleen een links-elitaire visie op draagkracht kan rekenen binnen de rechterlijke macht. De leden van de ADAM-fractie juichen dit toe. Het is goed transparant te zijn door politisering van de rechtspraak te institutionaliseren in plaats van dit oogluikend - zonder democratisch toezicht - toe te staan zoals nu het geval is.

Het staat desalniettemin buiten kijf dat immer de meest capabele kandidaat de rechterszetel toebedeeld dient te krijgen. Ondanks de politisering die optreedt als gevolg van politieke rechtersbenoemingen, mag volgens de leden van de ADAM-fractie politieke gezindheid an sich nooit doorslaggevend zijn bij een rechtersbenoeming. Een schrikbeeld doemt op waarin parlementariërs dusdanig verblind worden door partijpolitieke strategische spelletjes dat zij een minderwaardige kandidaat van de eigen partij prefereren boven een meer geschikte kandidaat van een andere partij. Het is van niet te onderschatten belang om te voorkomen dat de kwalijke invloed van het partijkartel doorsijpelt naar de rechterlijke macht. Op welke wijze zal de regering waarborgen dat rechtersbenoemingen geen voortzetting van het partijkartel worden, maar gebaseerd worden op merites?

De leden van de ADAM-fractie menen dat de precieze benoemingswijze hier een cruciale rol speelt. De regering heeft volgens de leden van de ADAM-fractie niet duidelijk laten blijken hoe de procedure van voordracht en benoeming wordt vormgegeven. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven?

Het ligt voor de hand dat per jaar meerdere rechters benoemd moeten worden. In het geval gekozen wordt voor een benoeming via eenvoudige meerderheid in de Tweede Kamer, ligt het gevaar op de loer dat de coalitie de facto een monopolie heeft aangaande de rechtersbenoemingen. Een andere optie is eens per jaar meerdere rechters tegelijkertijd te benoemen met een gekwalificeerde meerderheid. Op die manier wordt immers gewaarborgd dat de benoemde rechters een breder draagvlak genieten en wordt voorkomen dat partijpolitieke overwegingen de overhand krijgen. Bovendien hoeft dan slechts eens per jaar de benoemingsprocedure te worden doorlopen. Dit is efficiënter. Hoe staat de regering tegenover deze opties?

De leden van de ADAM-fractie zijn van mening dat een systeem van open sollicitaties, waarbij de kandidaten worden beoordeeld door een Kamercommissie, de voorkeur heeft. Iedereen die aan de voorwaarden voldoet, kan zich kandidaat stellen. De Kamercommissie zal een lijst opstellen waarna de Tweede Kamer zal stemmen over de voordracht. Deelt de regering de mening van de leden van de ADAM-fractie dat een systeem met open sollicitaties zorgt voor een sterkere democratische legitimatie dan het systeem dat op dit moment geldend recht is? Kan de regering toezeggen dat een dergelijk systeem wordt ingevoerd na aanneming van dit wetsvoorstel?

Het is voor de leden van de ADAM-fractie niet duidelijk wat de rechtspositie zal worden van rechters nadat hun ambtstermijn is verstreken. Keren deze rechters terug naar hun functie als bijvoorbeeld rechter bij een hof of hoogleraar bij een universiteit die zij bekleedden voor hun

benoeming tot rechter bij de Hoge Raad of Raad van State? En hoe wordt voorkomen dat rechters van de hoogste rechtscolleges met het oog op een eventuele latere functie, bijvoorbeeld in de commerciële praktijk, voor die sector gunstige uitspraken zullen doen? Zo vrezen de leden van de ADAM-fractie dat de neutraliteit van rechters wordt bedreigd. De leden van de ADAM-fractie hebben grote bezwaren tegen de ambitie van de regering om de diversiteit te amplificeren. Zij hebben een groot aantal vragen over dit deel van het wetsvoorstel. De leden van de ADAM-fractie zijn voorstander van het vergroten van de democratische legitimatie van de hoogste rechtscolleges. Dit mag nochtans nimmer resulteren in een reductie van de kwaliteit van de rechters in de hoogste rechtscolleges. Ook zijn de leden van de ADAM-fractie bevreesd over het mogelijk ontstaan van een situatie waarin een kandidaat met betere kwalificaties zal moeten worden gepasseerd omdat deze niet voldoet aan de diversiteitscriteria. Deelt de regering de vrees van de leden van de ADAM-fractie dat kandidaten met minder goede kwalificaties na aanneming van het onderhavige wetsvoorstel de preferentie krijgen boven kandidaten met betere kwalificaties? Onze bezwaren hierover zullen in het hoofdstuk over diversiteit nog nader worden uiteengezet.

Als laatste vragen de leden van de ADAM-fractie zich af of de regering met dit laatste aspect een onbeduidend, inhoudsloos streven najaagt, nu zoals de regering zelf ook al toegeeft, niet alle groepen vertegenwoordigd kunnen zijn. Bovendien indiceert het woord ‘mede’ dat het niet om een verplichting gaat. Wat voegt dit nietszeggende criterium in de Grondwet toe? Is de regering ook van mening dat dit vereiste slechts symbolisch van aard is, en daarom kan worden geschrapt? Kan de regering expliciteren waarom een dergelijk streven dient te worden opgenomen terwijl dit in de praktijk zeer geringe effecten zal hebben?

De **LUBBERS-fractie** onderschrijft het belang dat de regering hecht aan een democratische legitimatie van de rechterlijke macht. De rechter interpreteert niet alleen de democratisch gelegitimeerde wetten maar heeft daarnaast ook een rechtsvormende taak.

De LUBBERS-fractie acht het van belang dat de rechterlijke macht enige invloed blijft houden bij rechterlijke benoemingen. Hiermee kan de kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak gewaarborgd blijven. Een volledige greep van de rechtspraak op de selectieprocedure gaat echter voorbij aan het belang van de (democratische) legitimiteit van de rechtspraak. Een dergelijke praktijk zou kunnen zorgen voor onvoldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op rechterlijke benoemingen.

LUBBERS is het eens met de regering dat bij de huidige praktijk bij benoeming van leden van de Hoge Raad, de facto sprake is van een vorm van coöptatie. Uit de praktijk is gebleken dat wanneer de Tweede Kamer gebruik maakt van haar bevoegdheid om de benoeming van een raadslid te dwarsbomen, dit de Tweede Kamer niet in dank werd afgenomen.¹⁰ De LUBBERS-fractie kan zich vinden in de – recent geuite – zorgen van de Hoge Raad met betrekking tot de politisering van de rechtspraak. De LUBBERS-fractie onderschrijft echter ook het belang dat de Tweede Kamer bevoegd is zich uit te spreken bij de benoeming van raadsleden, zoals zij dit decennium al meermaals heeft gedaan.¹¹

¹⁰ *Trouw* 7 januari 2012.

¹¹ Zie ook: *NRC* 23 januari 2018.

De regering zegt met nadere wetgeving te willen bewerkstelligen dat de invloed van het parlement op de rechterlijke benoeming toeneemt. Welke regelingen heeft de regering hierbij op het oog?

De LUBBERS-fractie ziet ook andere manieren om de benoeming representatiever te maken, bijvoorbeeld door het betrekken van het maatschappelijk middenveld in rechterlijke benoemingscommissies. Zou de regering willen ingaan op deze mogelijkheid of ziet de regering zelf andere mogelijkheden die zullen leiden tot de (democratische) legitimatie van rechterlijke benoemingen? Daarnaast merkt LUBBERS op dat het huidige wetsvoorstel alleen ziet op de bevordering van diversiteit onder de rechterlijke macht. Waarom heeft de regering zich beperkt tot een dergelijke eis voor alleen deze en niet alle staatsmachten?

De LUBBERS-fractie acht in beginsel een benoemingstermijn van acht jaren voor de benoeming van de leden van de Hoge Raad en Raad van State niet problematisch. De benoemingstermijn voor rechters is niet in strijd met het Europees recht.¹² Bovendien was de intentie van een benoeming voor het leven dat rechters niet tegen hun wil ontslagen konden worden zodat de onafhankelijkheid gewaarborgd zou worden. Hoe zal de regering deze onafhankelijkheid waarborgen bij de tijdelijke benoeming van rechters?

De LUBBERS-fractie vindt het daarnaast van belang dat het huidige voorstel niet inhoudt dat benoemingen gelijktijdig zijn met de verkiezingen. Dat is nodig om te waken voor politisering van de rechtspraak.

De LUBBERS-fractie aarzelt wel over de invloed op de kwaliteit van de rechtspraak bij een beperkte benoemingstermijn voor de leden van de Hoge Raad. Mocht de huidige gemiddelde zittingsduur langer zijn dan acht jaar, dan zullen er meer rechters nodig zijn om de openstaande vacatures op te vullen. Hoe zal, bij een groter wordende vraag en een gelijkblijvend aanbod de kwaliteit van de hoogste rechtsprekende instantie(s) gewaarborgd blijven? Zou de regering daarnaast de stelling kunnen toelichten dat een beperkte benoemingstermijn de democratische legitimatie versterkt?¹³

Principieel is de LUBBERS-fractie het met de regering eens dat een meer diverse samenstelling van de rechterlijke macht niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk is.

LUBBERS heeft kunnen ontdekken dat de rechtspraak in de laatste twee decennia wat betreft diversiteit nauwelijks is meegegroeid met de afspiegeling vanuit de Nederlandse samenleving. In de periode oktober 2000 tot en met april 2005 solliciteerden 1.318 autochtone en 87 allochtone juristen naar een raio-plaats.¹⁴ Hiervan zijn er respectievelijk 267 en 11 tot de opleiding toegelaten. In verhouding is dat bijna de helft minder. In 2016 heeft het NCJM een debatavond georganiseerd met als thema "Wie is de rechter? Over diversiteit in de rechtspraak". Tijdens deze avond bleek dat in 2016 slechts 7% van de rechters een allochtone c.q. bi-culturele achtergrond heeft. De raio-klas van 2016 bestond voor 100% uit autochtone c.q. mono-culturele rechters. Tevens zijn er aanwijzingen voor de stelling dat

¹² Een benoemingstermijn van zes jaren zien we terug bij rechters van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zie artikel I-28, tweede lid van Het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een benoemingstermijn -van negen jaren- zien we terug bij rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zie art. 23 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zie ook de 'Campbell Fell' en 'Belilos' jurisprudentie.

¹³ Bij de vragen die LUBBERS stelt in dit deel van het verslag, wordt nog geen rekening gehouden met de vraag waarom het wetsvoorstel niet ook ziet op de aangepaste benoeming van staatsraden bij andere (hogere) rechtsprekende instanties.

¹⁴ Jaarrapport integratiebeleid 2005, p. 32.

selectiecommissies een (on)bewuste voorkeur hebben voor rechters met dezelfde achtergrond. Kan de regering dit bevestigen?

De regering stelt dat het noodzakelijk is voor het vertrouwen in de rechtspraak dat een meer diverse samenstelling wordt gecreëerd. LUBBERS ziet dit genuanceerder. Het huidige vertrouwen in de rechtspraak in Nederland is hoog en dit maakt LUBBERS trots.¹⁵ Daarnaast streeft de rechtspraak er actief naar om meer interne diversiteit te bevorderen.¹⁶ Het vertrouwen van de burger in de rechtspraak zal naar verwachting toenemen bij een meer diverse samenstelling.

Een ander argument voor meer diversiteit is dat het bevorderend kan zijn voor de kwaliteit van de rechtspraak. Heeft de regering onderzocht of een grotere diversiteit leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak? LUBBERS acht van grote waarde dat Nederland een multicultureel land is, hetgeen altijd heeft bijgedragen aan onze kracht. en rechtspraak die bestaat uit rechters met verschillende, culturele achtergronden zorgt voor een bredere kijk op problematische vraagstukken. Hiermee wordt het referentiekader van de rechtspraak vergroot en de rechterlijke horizon verbreed.

De verdere bevordering van diversiteit mag echter geen positieve discriminatie in de hand werken. Van belang is dat rechters aan benoemingseisen voldoen, ongeacht hun achtergrond. LUBBERS hecht zoals gezegd aan een hoogwaardige kwaliteit van de rechtspraak. Ziet de regering hierin een risico en indien dit het geval is, weegt dit risico volgens de regering op tegen de eerder genoemde vooruitgang van de kwaliteit als gevolg van meer diversiteit? LUBBERS hoort graag wat de regering verstaat onder kwaliteit.

Het wijzigingsvoorstel geeft het parlement de opdracht mee om de diversiteit te vergroten. Een belangrijke voorwaarde om die opdracht te kunnen uitvoeren is de haalbaarheid van diversiteit in de rechtspraak. Het huidige tekort aan een multiculturele samenstelling van de rechterlijke macht zou ook gelegen kunnen zijn in de haalbaarheid.¹⁷ Hoe wil de regering de haalbaarheid vergroten? Is het aanbod van multiculturele sollicitanten toereikend voor de beoogde diversiteitsagenda van de regering?

LUBBERS verwacht dat de toetsing van naleving van het liggende voorstel gecompliceerd zal zijn omdat de voorgestelde grondwettelijke bepalingen een inspanningsverplichting behelzen. Deze verplichting valt wellicht moeilijk te rijmen met het standpunt van de regering dat diversiteit slechts een van de gezichtspunten is en de andere benoembaarheidseisen onveranderd blijven. Is de regering voornemens om bijvoorbeeld een quotum in te stellen? Zou verslaglegging door de Raad van de Rechtspraak over de uitvoering van de diversiteitsclausule een vorm van toezicht kunnen bieden? Dit levert immers prikkels op voor de betrokken actoren bij de benoeming om meer op diversiteit te letten. Aangezien een betrouwbare verslaglegging objectief moet plaatsvinden en niet politiek beïnvloed mag

¹⁵ 'Vertrouwen in de rechter stijgt verder', *Rechtspraak* 25 juli 2018, rechtspraak.nl.

¹⁶ Installatietoespraak Leendert Verheij, 2 juni 2016.

¹⁷ Zie onder andere:

NVvR reactie op meer diversiteit rechters, 14 augustus 2018 <https://nvvr.org/nieuws/2018/reactie-nvvr-op-oproep-om-meer-diversiteit-rechters>. De hoge eisen aan de opleiding spelen volgens sommige ook een rol, zie: <https://www.njb.nl/blog/de-selectie-voor-rechters-geanalyseerd.28769.lynkx>. Ook Marieke Kloek (president gerechtshof Den Haag en voorzitter van de LSR) spreekt zich eerlijk uit over haalbaarheid van een 'diversiteitsagenda' bij de selectieprocedure van kandidaat-rechters: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Moeten-er-meer-rechters-zijn-met-een-niet-westerse-achtergrond.aspx>.

worden zou de Raad voor de Rechtspraak hiervoor bij uitstek de aangewezen instantie kunnen zijn. Hoe kijkt de regering aan tegen het voorgestelde stelsel van toezicht en naleving?

De leden van de **LVV-fractie** constateren dat het wetsvoorstel ertoe strekt om de democratische legitimatie van benoemingen van leden van de Hoge Raad en de Raad van State te vergroten, en de democratische medezeggenschap van de Tweede Kamer uit te breiden. De leden van de LVV-fractie juichen deze ontwikkeling toe en zijn van mening dat de Nederlandse bevolking (mede)-zeggenschap moet krijgen over de benoeming van rechters. De leden van de LVV-fractie beschouwen het onderhavige voorstel als een eerste goede en belangrijke stap voor een verdere uitbreiding van de democratisering van de rechterlijke macht.

Anders dan in het huidige stelsel, krijgt de Tweede Kamer als het belangrijkste democratische orgaan een vaste rol bij de benoeming van de hoogste rechters. Zoals uit paragraaf 2.2 blijkt, blijft de rol van de regering binnen het betreffende wetsvoorstel niettemin sterk: rechters worden uiteindelijk toch bij koninklijk besluit benoemd en de regering kan een nadere selectie maken. De leden van de LVV-fractie zijn van mening dat het gehele primaat bij de benoeming van rechters bij de Tweede Kamer moet komen te liggen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de zeggenschap van de Tweede Kamer uit te breiden en te doen bepalen dat de Tweede Kamer zowel selectie als voordracht uitvoert, waarna de voorgedragen kandidaat bij koninklijk besluit kan worden benoemd?

Zoals reeds aangevoerd blijft de regering het uiteindelijk bevoegde orgaan om rechters te benoemen, naar aanleiding van de bindende voordracht van drie kandidaten door de Tweede Kamer. Zowel de Tweede Kamer als ook de regering zijn organen die een sterke politieke kleur hebben. De leden van de LVV-fractie zijn dan ook niet van mening dat een benoeming door de Tweede Kamer een te sterke politieke invloed op de rechtsprekende macht heeft: de regering is immers ook een politiek orgaan dat slechts een zeer indirecte democratische legitimatie geniet. Deelt de regering het standpunt van de leden van de LVV-fractie om de Tweede Kamer in het benoemingsproces ten opzichte van hoogste rechters de hoofdrol te geven? En is de regering het ermee eens dat de Tweede Kamer gezien haar democratische legitimatie het meest geschikte orgaan is om tot het benoemen van alle en dus ook de hoogste rechters over te gaan?

Voorts strekt het wetsvoorstel ertoe om de benoemingstermijn van hoogste rechters te beperken tot een ambtsperiode van acht jaren. De leden van de LVV-fractie zijn van mening dat een begrensde ambtsperiode de diversiteit binnen de rechtspraak bevordert en tevens tot meer mogelijkheden van democratische benoemingen van nieuwe rechters leidt. Een beperkte ambtsperiode volgt tevens de lijn van het EHRM, dat de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid ook bij een begrensde periode gegarandeerd ziet.¹⁸ Hoe zit het met de arbeidsmarkt van de rechters bij de Raad van State? Is het mogelijk om zoveel rechters om de acht jaar te benoemen? Kan de regering antwoord geven op de vraag of hier onderzoek naar is gedaan?

¹⁸ EHRM 28 juni 1984, 7819/77 (Campbell and Fell/ Groot Britannië).

De leden van de LVV-fractie zijn voorstander van een benoeming van rechters voor bepaalde tijd. Volgens de leden van de LVV-fractie is een dergelijke benoeming niet in strijd met het vereiste van onafhankelijkheid van de rechter (artikel 6 EVRM). Hiervoor wordt verwezen naar jurisprudentie van het EHRM. Uit deze jurisprudentie blijkt dat om aan de eis van onafhankelijkheid te voldoen, het niet noodzakelijk is dat een rechter voor het leven wordt benoemd. Wel wordt door het EHRM als eis gesteld dat een rechter niet op basis van oneigenlijke gronden door de regering kan worden ontslagen.¹⁹

Tevens wijzen de leden van de LVV-fractie op een uitspraak waarin het EHRM een benoemingstermijn van drie jaren heeft geaccepteerd.²⁰ Deze termijn wordt dus niet in strijd met de onafhankelijkheid van de rechter geacht. Deelt de regering de opvatting van de leden van de LVV-fractie dat een begrensde ambtstermijn niet in de weg staat aan de onafhankelijkheid van de rechter?

De leden van de LVV-fractie zijn voorstander van het afschaffen van de levenslange benoeming van rechters, maar zij zijn wel voor de mogelijkheid van een herbenoeming van rechters. Wat is de gedachtegang van de regering achter de afschaffing van de mogelijkheid tot herbenoeming van rechters? Moeten de rechters die bij de Hoge Raad werken opnieuw solliciteren wanneer hun ambtstermijn afgelopen is? Wat zijn hun rechtspositionele omstandigheden? Is een rechter bij de Hoge Raad, na afloop van zijn ambtsperiode, werkloos? En indien dit het geval is, moet hij dan op zoek naar een geheel nieuwe baan? Of krijgt hij een andere baan binnen de rechterlijke macht, bijvoorbeeld als rechter bij een van de gerechtshoven? De regering stelt voor dat de ambtstermijn van rechters van bepaalde duur zou moeten zijn en dat deze van rechtswege, dus zonder ontslag maar door tijdsverloop, zou moeten eindigen. De leden van de LVV-fractie hebben in het verleden twee redenen aangedragen waarom een einde zou moeten komen aan de levenslange benoeming van rechters. Ten eerste stellen de leden van de LVV-fractie dat iedere werknemer in Nederland telkens na een bepaalde periode een functioneringsgesprek en/of beoordelingsgesprek heeft. Dit zou volgens de leden van de LVV-fractie ook voor rechters gelden.

De leden van de LVV-fractie zijn zich bewust van het feit dat ook rechters na een bepaalde periode een beoordelingsgesprek hebben waarbij hun werkzaamheden worden geëvalueerd. Rechters kunnen gezien hun levenslange benoeming echter niet naar aanleiding van een dergelijk gesprek ontslagen worden, terwijl dit bij andere werknemers wel mogelijk is. Volgens de leden van de LVV-fractie zou het mogelijk moeten worden om, indien daartoe aanleiding bestaat, consequenties te kunnen verbinden aan een functioneringsgesprek van een rechter. Waarom kiest de regering niet voor een systeem waarbij er dus wel een mogelijkheid tot herbenoeming bestaat na een beoordelingsgesprek? Tijdens dit gesprek kunnen de werkzaamheden van de betreffende rechter worden geëvalueerd en kan bepaald worden of de rechter in aanmerking zou moeten komen voor herbenoeming.²¹ De leden van de LVV-fractie hebben nog niet aangegeven wie deze evaluatie zou moeten gaan doen. Wel hebben zij in het verleden al aangegeven waaraan moet worden getoetst. Er zou onder andere gekeken moeten

¹⁹ EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (Ringeisen/Oostenrijk).

²⁰ EHRM 28 juni 1984, 7819/77 (Campbell and Fell/ Groot Britannië).

²¹ “Geen levenslange benoeming meer voor rechters”, geraadpleegd op: <www.pvv.nl> 30.1.19.

worden naar hoe zwaar een rechter in het verleden heeft gestraft. Tevens zou gekeken moeten worden of de desbetreffende rechter verdachten vaak tot het uitvoeren van een taakstraf heeft veroordeeld. Wat vindt de regering van deze toetsingscriteria? Ten tweede hebben de leden van de LVV-fractie als argument voor het afschaffen van de levenslange benoeming van rechters aangevoerd dat de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht elkaar moeten controleren, ook wel ‘checks and balances’ genoemd. Het functioneren van de rechter valt ook onder deze controle en een levenslange benoeming van rechters staat volgens de leden van de LVV-fractie in de weg aan het controleren hiervan.²² Deelt de regering deze mening?

Het verbaast de leden van de **VLV-fractie** dat de regering uitgaat van de premisse dat veel burgers zich niet vertegenwoordigd voelen door de leden van de Hoge Raad en de Raad van State. De regering veronderstelt dat sprake is van ontevredenheid bij de bevolking over de huidige samenstelling van deze organen. Beschikt de regering over concrete aanwijzingen dat de bevolking ontevreden is over de huidige benoemingsprocedure voor de leden van de Raad van State? Uit cijfers van het CBS blijkt dat het vertrouwen in de Tweede Kamer slechts 40,8 procent bedraagt.²³ Het vertrouwen in rechters in het algemeen bedraagt daarentegen, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek, maar liefst 72,9 procent. Er zijn geen indicaties dat dit specifiek voor de leden van de Hoge Raad en de Raad van State anders is. Waarop baseert de regering haar veronderstelling dat meer politieke invloed rond de benoeming van de leden van de Hoge Raad en de Raad van State zal leiden tot meer vertrouwen in deze rechtscolleges?

De leden van de VLV-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt de levenslange benoeming te veranderen in een benoeming voor de duur van acht jaar. De leden van de VLV-fractie zijn van mening dat een onafhankelijke rechtspraak een essentieel onderdeel is van onze liberale rechtsstaat. De benoeming voor het leven is één van de belangrijkste waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Dit blijkt ook uit de verankering van dit principe in de Grondwet, die teruggaat tot 1814. De leden van de VLV-fractie vrezen dat de onafhankelijkheid met de voorgestelde termijn van acht jaar in grote mate wordt aangetast. Waarom is specifiek voor een (zeer korte) termijn van acht jaar gekozen? Is het idee dat de benoeming van rechters hierdoor samen kan gaan met de vierjaarlijkse parlementsverkiezing en dat rechters daardoor expliciet een politieke kleur zullen hebben? De leden van de VLV-fractie zijn bezorgd voor een systeem waarbij de besluitvorming rond de benoeming van rechters plaatsvindt in achterkamertjes en onderdeel wordt van het uitruilen van standpunten en portefeuilles tijdens de kabinetsformatie. Is zulks de bedoeling? Zo niet, welke waarborgen heeft de regering om deze onwenselijke aanpak te voorkomen?

De Nederlandse rechtsstaat wordt gekenmerkt door het systeem van checks and balances: het parlement, de regering en de rechterlijke macht zijn in enige mate gescheiden zodat zij elkaars functioneren kunnen controleren. De leden van de VLV-fractie hechten grote waarde aan het

²² “Wilders pareert kritiek op plan tijdelijke benoeming rechters”, geraadpleegd op: <www.nrc.nl> 30.1.19.

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek – Statline, Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken (gewijzigd op 30 april 2018), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82378NED/table?dl=EA2A>.

bestaan van dit controlemechanisme. De leden van de VLV-fractie vragen zich af op welke manieren gezorgd wordt dat het systeem van checks and balances niet zal worden aangetast. In het licht van de machtenscheiding, waarom streeft de regering naar politisering van de Hoge Raad en de Raad van State en een meer dominante positie voor de wetgevende macht? Hoe denkt de regering ervoor te zorgen dat dit niet zal resulteren in politiek getouwtrek om een rechter met een specifieke politieke kleur aan te stellen? In hoeverre heeft de regering rekening gehouden met de mogelijk toekomstige situatie waarin het politieke klimaat turbulenter is dan nu? De leden van de VLV-fractie vragen zich bovendien af of, ondanks dat herverkiezing niet mogelijk is, verkorting van de termijn niet alsnog kan leiden tot onwenselijk herverkiezingsgedrag. Een onwenselijke stimulans kan zijn dat rechters een andere functie beogen te krijgen, waarvoor ze zich van de steun van een politieke partij moeten vergewissen; een politieke partij die ze in hun rechtspraak dus ter wille zullen zijn. Houdt de regering rekening met de mogelijkheid dat rechters, ook zonder herverkiezbaar te zijn, aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid inboeten?

Op het punt van diversiteit baart het de leden van de VLV-fractie zorgen dat de concrete uitwerking van deze grondwetswijziging overgelaten wordt aan de wet in formele zin, met de mogelijkheid tot delegatie. Welke uitwerking in de wet heeft de regering voor ogen? Maakt de regering op dit punt een aanzet tot het creëren van bindende regels (in de vorm van een quorum), of gaat het louter om een streven naar meer diversiteit? Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid tot delegatie, met de formulering “de wet stelt daartoe regels”. Waarom is niet gekozen voor de formulering “bij wet wordt bepaald”, zodat delegatie aan de uitvoerende macht niet mogelijk is? Verder stelt de memorie van toelichting dat een democratisch systeem diversiteit bevordert, ten opzichte van een systeem van coöptatie. Op welke manier zorgt democratisering voor een meer diverse rechterlijke macht? Is in landen met democratisch gekozen rechters meer diversiteit? Hoe wordt gewaarborgd dat de vraag naar diversiteit niet omslaat naar discriminatie van personen die in het huidige stelsel geschikt zouden zijn als kandidaat? Hoe verantwoordt de regering dat diversiteitskenmerken prevaleren boven kwaliteitseisen?

De leden van de **GadM-fractie** lezen in de Memorie van Toelichting dat de regering van mening is dat een grotere invloed van de Tweede Kamer op de benoemingen van de hoogste rechterlijke ambten zal leiden tot een sterkere democratische legitimiteit. Deze leden vragen zich af hoe de regering tot deze conclusie is gekomen, nu de afgelopen jaren de kritiek op de representativiteit van de Tweede Kamer is toegenomen. Zo kent de huidige Tweede Kamer geen leden die een hijab dragen en zijn de leden van de Tweede Kamer qua afkomst overwegend wit. Tevens gaat het voorstel voorbij aan het gegeven dat Nederland niet alleen een democratie is, maar ook een rechtsstaat. Ons stelsel is gebaseerd op de trias politica van Montesquieu: een concept van macht en tegenmacht. Dit betekent dat de rechter geen verlengstuk is van de politiek, maar zelfstandig opereert. Door de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de rechtspraak te vergroten, wordt dit fundamentele uitgangspunt in feite ondermijnd. Het is in dat kader wat deze leden betreft irrelevant dat de uitspraken van rechters een grote invloed hebben op de levens van burgers.

De wet waarborgt immers door tal van bepalingen dat de bevoegdheidsuitoefening van de rechter in overeenstemming is met de grondrechten van burgers. De leden van de GadM-fractie vragen de regering dan ook toe te lichten waarom zij ervoor gekozen heeft om met dit wetsvoorstel de rechtsstatelijke elementen van ons staatsbestel te verzwakken.

De leden van de GadM-fractie wensen te benadrukken dat de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter zeer belangrijke pijlers van onze rechtsstaat zijn. Het essentiële belang van onafhankelijkheid en onpartijdigheid kan niet alleen worden gedestilleerd uit artikel 117 Grondwet, maar volgt bovendien uit diverse internationale verdragen. De onafhankelijkheid en de onpartijdigheid dreigen onder druk te komen staan wanneer de politieke kleur van de Tweede Kamer invloed kan hebben op de samenstelling van de rechterlijke macht. De leden van de GadM-fractie wijzen in dit verband op het feit dat momenteel al door rechtse politici en opiniemakers gesproken wordt over 'D66-rechters'. Tevens is bij de benoeming van Brett Kavanaugh in de Verenigde Staten gebleken dat politieke invloed op de benoeming van rechters schadelijk kan zijn voor zowel de rechter in kwestie als voor het rechtssysteem in zijn totaliteit. De leden van de GadM-fractie vrezen dan ook dat het huidige wetsvoorstel zal leiden tot een verdere politisering en polarisering van de opvattingen over rechtelijke instanties. Dit is geen versterking, maar juist een verzwakking van de legitimiteit van die instanties en hun uitspraken. Het is dan ook niet ondenkbaar dat het voorliggende wetsvoorstel juist bereikt wat het beoogt te vermijden. In dat kader is het ook onduidelijk welk probleem dit wetsvoorstel exact oplost. Volgens het CBS heeft 73% van de burgers vertrouwen in de rechter; slechts 41% van de burgers heeft vertrouwen in de Tweede Kamer. Tevens willen de leden van de GadM-fractie graag van de regering weten waarom zij met dit wetsvoorstel ingaat tegen het onlangs gepubliceerde rapport van de staatscommissie parlementair stelsel. In haar eindrapportage *Lage drempels, hoge dijken* overweegt de staatscommissie immers dat 'van wezenlijk belang is dat (partij-)politieke overwegingen niet de overhand krijgen bij de benoeming van rechters, met name bij de benoeming van leden van de Hoge Raad.' De staatscommissie adviseert zelfs om de benoemingsprocedure nog minder politiek te maken dan momenteel het geval is.

De leden van de GadM-fractie zijn tevens van mening dat de regering niet aannemelijk maakt dat een aan een termijn van acht jaar gebonden benoeming bijdraagt aan de democratische legitimiteit van de rechtspraak. Voor deze leden is het onduidelijk waarom een wijziging van de samenstelling van de rechterlijke macht dient te volgen op een wijziging van de samenstelling van de Tweede Kamer. Rechters doen immers geen uitspraken op basis van persoonlijke voorkeuren, maar op basis van het recht. Graag vernemen de leden van de GadM-fractie waarom de regering het wetgevingsproces zelf niet als het geijkte instrument ziet om het geldende recht aan te laten sluiten bij de realiteit van de samenleving in plaats van een wijziging van de samenstelling van de rechterlijke macht, omdat de rechter geen uitspraak doet op basis van zijn persoonlijke voorkeur.

De leden van de GadM-fractie zijn van mening dat benoeming voor het leven de voorkeur verdient. Op het moment dat de regering toch besluit om tijdelijke benoemingen in te voeren,

zijn deze leden, met de regering, van mening dat herbenoemingen moeten worden uitgesloten. Een eventuele aanstaande herbenoeming kan immers een perverse prikkel opleveren. Wel is het, in het kader van de continuïteit, volgens de leden een gemiste kans dat de rechters slechts voor acht jaar zitting mogen nemen. Juist wanneer een positie voor een langere tijd wordt bekleed, kunnen ontwikkelingen in de samenleving goed op waarde geschat worden. Dit komt de uniformiteit van de rechtspraak zonder meer ten goede. De leden van de GadM-fractie vernemen graag van de regering hoe de continuïteit en uniformiteit van de rechtspraak in het nieuwe systeem gewaarborgd worden.

Voorname leden zijn verder van mening dat de kritiek die de regering uit op het huidige systeem van coöptatie van artikel 118 Grondwet onvoldoende is uitgewerkt. De leden van de GadM-fractie willen graag van de regering weten hoe zij het systeem van coöptatie in de praktijk denkt te doorbreken. Gaat de Tweede Kamer in het vervolg zelf de lijst met kandidaten samenstellen of blijft er sprake van een eerste aanzet vanuit de rechterlijke organisatie?

De leden van de GadM-fractie hebben reeds aangegeven het wetsvoorstel onvolledig te vinden, nu de wijziging van artikel 74 Grondwet alleen ziet op de constitutionele leden van de Raad van State. Deze leden wijzen de regering verder nog op een andere beperking van de werking van dit wetsvoorstel. Deze beperking ligt in het feit dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State lang niet altijd de hoogste bestuursrechter is. In veel voorkomende gevallen is de CRvB of het CBB bevoegd om als hoogste rechter uitspraak te doen. De leden van de GadM-fractie vernemen graag van de regering waarom deze rechterlijke colleges niet zijn meegenomen in het wetsvoorstel.

De leden van de **PULS-fractie** benadrukken het belang van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Iedereen moet in Nederland uit kunnen gaan van een eerlijk proces met een onafhankelijke rechter. Dit is essentieel voor het vertrouwen in de rechtspraak. De onafhankelijke positie van de rechter is met name van belang in geschillen tussen burgers en de overheid of grote bedrijven die de rechten en belangen van het individu verdrukken. Deze rechten zijn door het parlement opgesteld, maar worden effectief beschermd door de rechter. In de rechtspraak zou sprake moeten zijn van gelijkheid tussen partijen, maar in werkelijkheid is dit niet het geval. De overheid en grote bedrijven hebben veel meer middelen tot hun beschikking om de rechter van hun gelijk te overtuigen dan een burger die voor de eerste keer in aanraking komt met de rechterlijke macht. Om effectieve rechtsbescherming te bewerkstelligen is het dan ook zeer belangrijk dat een rechter hierbij onafhankelijk een oordeel kan vellen en hieraan tegenwicht kan bieden wanneer de burger dat zelf niet kan. Een inperking van de onafhankelijkheid van de rechter ten behoeve van versterking van het parlement zal dus onherroepelijk ten koste gaan van de zwakkeren in onze samenleving. De onafhankelijkheid van de rechter is essentieel om de rechten van met name de zwakkeren in onze samenleving te beschermen tegen de overheid en het grootkapitaal. Door het voorliggende wetsvoorstel zullen rechters zich verbonden voelen met de Kamerleden die hen hebben verkozen en hierdoor is de onpartijdigheid en onafhankelijkheid in het geding. De rechter zal een verplichting voelen om zijn eigen politieke voorkeur mee te laten spelen in zijn

uitspraken. Om deze reden is hij immers verkozen. Als de burger er niet op kan vertrouwen dat hij onafhankelijk wordt berecht, zal hij ook minder snel naar de rechter stappen. Zo draagt inperking van de onafhankelijkheid van de rechter bij aan een klassenjustitie waarin enkel de overheid en de veel vermogenden hun recht weten te halen. De leden van de PULS-fractie zijn dan ook zeer verontrust over de inperking van de onafhankelijkheid.

De regering stelt dat voor het vertrouwen in de rechtspraak een evenwichtige samenstelling van de rechterlijke colleges van groot belang is. De leden van de PULS-fractie twijfelen ten zeerste of de praktijk van benoemingen door de Tweede Kamer zal leiden tot de gewenste diverse samenstelling. De leden vragen zich vooral af hoe in de huidige politieke realiteit van coalitievorming het met name voor kleine oppositiefracties mogelijk zal zijn om invloed uit te oefenen op de benoemingen. Deze leden voorzien dat in een dergelijk stelsel de rechterlijke colleges zullen worden aangesteld door de bestaande bestuurlijke elite. Daarmee zal geen enkel verschil worden bewerkstelligd ten opzichte van de huidige situatie. Hoe is de regering van plan om deze procedure precies vorm te geven?

Daarnaast hebben de leden van de PULS-fractie grote zorgen over het effect van een verregaande invloed van de Tweede Kamer op de benoeming van de rechterlijke colleges. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het vertrouwen van het volk in de Nederlandse rechters in 2017 met 72% uitermate hoog is, ook al zijn rechters niet democratisch gekozen. Deze legitimiteit vloeit dus niet voort uit democratische legitimiteit, maar juist uit de onafhankelijke positie van de rechter, een duidelijke en goede motivatie, procedurele rechtvaardigheid en rechtvaardige oordelen. Op politieagenten na vormen rechters het overheidsorgaan dat het meest wordt vertrouwd, terwijl slechts 41% van de Nederlanders aangeeft vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer. Zij wordt door de burger daarmee net zoveel vertrouwd als de bancaire sector en het grote bedrijfsleven.²⁴ De leden zijn zeer bezorgd dat indien de positie van de Tweede Kamer ten aanzien van de benoeming van de rechterlijke colleges versterkt zal worden, het gebrek aan vertrouwen in de Tweede Kamer ook zijn neerslag zal hebben op het vertrouwen in de rechterlijke colleges. Hoe beoordeelt de regering deze cijfers? Is de regering het met de leden eens dat deze cijfers relevant zijn voor een dergelijke afweging?

De leden van de PULS-fractie hebben daarnaast twijfels bij de tijdelijke benoemingstermijn. Hierbij staat voor deze leden voorop dat rechters onafhankelijk dienen te zijn. De regering stelt dat de samenstelling van de rechterlijke colleges niet teveel dient te verschillen van de partijpolitieke verhoudingen in de Tweede Kamer. Dat impliceert dat de partijpolitieke voorkeur van rechters een belangrijke rol speelt bij de benoeming door de Tweede Kamer. Dat staat haaks op het gegeven van de onafhankelijke rechter en dient dan ook zoveel mogelijk voorkomen te worden. Het stelsel met tijdelijke benoemingen kan gevolgen hebben voor de potentieel geïnteresseerden in een aanstelling als rechter. PULS kan zich voorstellen dat vooral jonge mensen en mensen aan het einde van hun loopbaan geïnteresseerd zullen zijn. Dit zou kunnen leiden tot verlies van expertise onder de rechters waarvoor een tijdelijke

²⁴ CBS, 'Meer vertrouwen in elkaar en instituties', zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/meer-vertrouwen-in-elkaar-en-instituties>.

aanstelling minder aantrekkelijk is. Het zou wenselijk zijn als de regering zich hierover kan uitlaten.

De regering stelt dat een benoemingstermijn van 8 jaar een juiste balans is tussen verschillende gezichtspunten. Echter, zij noemt daarbij alleen de wens tot meer invloed vanuit de kamer aan de ene kant en continuïteit binnen de colleges aan de andere kant. De Raad van State en de Hoge Raad worden gevormd door rechters van goede kwaliteit met een lange staat van dienst. De leden van de PULS-fractie vrezen ervoor dat een benoeming voor de termijn van 8 jaar de kennisopbouw binnen de colleges te veel in gevaar brengt. Kan de regering aantonen dat er geen sprake zal zijn van kwaliteitsverlies?

De leden van de **RRU-fractie** constateren dat de regering met dit voorstel wenst de Tweede Kamer een primaat te geven bij benoeming van de in het voorstel bedoelde rechters.²⁵ In de eerste plaats zijn de leden van de RRU-fractie hierop tegen, omdat de rechterlijke macht een gelijkwaardige positie inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten.²⁶ Het principe van machtenscheiding biedt een waarborg voor de vrijheid van burgers tegen inmenging van de overheid door de overheidsmacht te verdelen over drie ambten.²⁷ Het toekennen van een primaat aan een van de staatsmachten tast het principe van de machtenscheiding aan. Daarnaast is het de rechtsprekende macht die als controlerend orgaan voor de wetgevende macht optreedt, bijvoorbeeld door het toetsen van wetten aan internationale verdragen. Het zou dan ook onwenselijk zijn wanneer de Tweede Kamer vergaande bevoegdheden krijgt met betrekking tot de benoeming van leden van de Hoge Raad en de Raad van State met rechtspraak belast. Zo krijgt de Tweede Kamer immers een bevoegdheid tot inmenging in het orgaan dat hen controleert, hetgeen een onevenwichtige situatie oplevert. Dit Rijkswetsvoorstel beoogt dus afbreuk te doen aan kenmerken van de onafhankelijke rechterlijke macht in de machtenscheiding, hetgeen de leden van de RRU-fractie, in het bijzonder vanwege de controlefunctie van de rechterlijke macht, onwenselijk achten.²⁸

De leden van de RRU-fractie beschouwen een zekere mate van coöptatie bij de benoeming van rechters als een waarborg voor de onafhankelijkheid van de Hoge Raad. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) eist dat er recht wordt gesproken door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat is ingesteld bij wet. Een aspect hiervan is de institutionele onafhankelijkheid. Deze ziet erop dat de rechterlijke macht in zijn geheel een onafhankelijke positie inneemt tegenover de andere staatsmachten.²⁹ Deze institutionele onafhankelijkheid staat in nauw verband met het beginsel van de machtenscheiding.³⁰ In het huidige stelsel worden leden van de Hoge Raad door de regering benoemd op grond van artikel 117 lid 1 Grondwet. In zoverre is de scheiding van de rechterlijke macht ten aanzien van de andere staatsmachten niet absoluut. De

²⁵ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 2.

²⁶ P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie rechters en rechtspraak*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, p. 44.

²⁷ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 44.

²⁸ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 44 en 49.

²⁹ P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, p. 17-27.

³⁰ M. Adams, 'De scheiding der machten tussen feit en fictie', *NJB* 2010, p. 227 e.v.

benoemingsprocedure zoals deze nu wordt gehanteerd door de Hoge Raad en de Tweede Kamer komt hier enigszins aan tegemoet. Nu heeft de Hoge Raad door het opstellen van een lijst van aanbeveling in ieder geval nog enige invloed op de benoeming van leden die hij het meest geschikt vindt. Op het moment dat de bevoegdheid tot voordracht volledig bij de Tweede Kamer komt te liggen, wordt deze toch al gebrekkige institutionele onafhankelijkheid verder verzwakt. De leden van de RRU-fractie zijn dan ook van mening dat het vergroten van de invloed van de Tweede Kamer een verdere afbreuk doet aan de positie van de Hoge Raad en de rechtsprekende macht in zijn geheel. Dit vertoont sterke gelijkenissen met de hervormingen van de rechtsstaat in Polen. Hier is de politieke invloed op de rechtelijke macht sterk toegenomen.³¹ Het is dan ook niet voor niets dat veel EU-lidstaten, waaronder onze regering, streng willen optreden tegen Polen. Het bevreedt de leden dan ook dat de regering met dit Rijkswetsvoorstel een soortgelijke hervorming voorstelt.

Ten tweede zien de leden van de RRU-fractie praktische bezwaren bij dit voorstel. Men moet bij beschouwingen over de benoeming van raadsheren in het achterhoofd houden dat het geen normale sollicitatieprocedure betreft, waarbij de kandidaten voor het oprapen liggen. Bij potentiële kandidaten – waarbij rekening wordt gehouden met het benodigde specialisme – wordt eerst gepolst of zij een plek in de Hoge Raad ambiëren. Voor de benoeming komen daarnaast louter personen in aanmerking die hun sporen als jurist ruimschoots hebben verdiend. Er is dus geen grote vijver waaruit gevist kan worden, hetgeen onveranderd blijft als de invloed van de Tweede Kamer op de benoeming vergroot zou worden.³²

Volgens de RRU-fractie is het dan ook volstrekt logisch dat de Hoge Raad indirect zijn eigen leden kiest. De leden van de Hoge Raad zijn bij uitstek geschikt om kandidaten te vinden die de openstaande vacatures kunnen opvullen. Voor dergelijke colleges biedt het stelsel van coöptatie grote voordelen boven andere selectieprocedures. Het is namelijk de Hoge Raad die weet waaraan behoefte is en welke personen daarvoor op dat moment het meest geschikt zijn. Doordat de raadsheren van de Hoge Raad middenin de cassatiepraktijk verkeren, bevinden zij zich in de ideale positie om te beoordelen welke kandidaat het meest passend is om de gevraagde expertise op te vangen. Daarnaast kan het zijn dat de Hoge Raad gezien de ontwikkeling van het soort zaken dat ter cassatie worden voorgelegd, behoefte heeft aan een kandidaat met een geheel ander specialisme. Het is voor de Tweede Kamer vrijwel onmogelijk om de ontwikkelingen van cassatiezaken zo nauw te volgen dat zij goed in kan schatten aan welk type kandidaat behoefte is. Om deze reden kunnen de bovenstaande factoren het beste binnen de colleges zelf worden afgewogen. De leden stellen zich op het standpunt dat bij invoering van dit Rijkswetsvoorstel de kwaliteit van de rechtspraak van onze hoogste rechtscollages ernstig onder druk kan komen te staan.

De RRU-fractie is van mening dat ook de organen van de Raad van State zelf het beste in staat zijn om de meest geschikte personen te benoemen. De leden van de Constitutionele Raad worden momenteel benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken tezamen met de minister van Justitie & Veiligheid. Voor deze voordracht

³¹ HvJ EU 19 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:852 (Commissie/Polen).

³² P.J. van Koppen en J. ten Kate, *De Hoge Raad in persoon*, Deventer: Kluwer 2003, p. 49-50.

wordt door de Raad een aanbeveling gedaan en hierbij wordt de afdeling gehoord waartoe het lid gaat behoren. In het geval van dubbelbenoemingen zijn dit beide afdelingen.³³ We zien hier dus eenzelfde systeem als bij de Hoge Raad. De Raad beveelt aan welke leden zij graag benoemd zien. Een verregaande parlementaire invloed op deze benoeming is ook hier de kwaliteit van rechtspraak niet dienstig.

De leden van de Constitutionele Raad zijn daarnaast niet allemaal met rechtspraak belast. Toch wil de regering voor alle leden een voordrachtsrecht voor de Tweede Kamer creëren. Dit strookt niet met het doel van het voorstel, namelijk: het vergroten van de invloed van de Tweede Kamer op de hoogste rechtsprekende ambten.³⁴ Verder mag de Nederlandse rechter wetten niet toetsen aan de Grondwet. Het is aan de wetgever om de constitutionaleiteit van wetten te beoordelen.³⁵ De Raad van State heeft hierbij een belangrijke taak, omdat de Raad over wetsvoorstellen adviseert. In het licht van deze taak acht de RRU-fractie het onwenselijk dat de onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de wetgevende macht door een voordracht wordt ingeperkt. De huidige benoemingsprocedure vormt immers een goede balans tussen de machten. De leden vinden het derhalve onnodig om een machtsverschuiving door te voeren richting de wetgevende macht. Ook is de kwaliteit van de kandidaten in de huidige procedure gewaarborgd door het advies van de Raad en de afdeling(en) waarin het lid wordt benoemd. Bij een voordracht door de Tweede Kamer is dit nog maar de vraag.

Op de derde plaats strookt de invoering van een tijdelijke benoeming niet met de Nederlandse constitutionele uitgangspunten voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De benoeming voor het leven van de rechterlijke macht behoort tot de kern van onze grondwettelijke uitgangspunten. Dit blijkt onder andere uit het feit dat deze bepaling al sinds 1814 in de Grondwet staat, en zelfs al in daaraan voorafgaande staatsregelingen is verankerd.³⁶ Bij een discussie over een mogelijke grondwetswijziging in 1848 werd toen reeds door de regering gesteld: 'Immers, de raadsheer, eenmaal voor levenslang benoemd, is even daardoor in het volle genot zijner onafhankelijkheid geplaatst'.³⁷

De benoeming voor het leven is een belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. Dit standpunt wordt veelvuldig in de literatuur onderschreven en wordt beschouwd als basisvoorwaarde voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Daartoe behoort eveneens dat de regering geen (indirecte) invloed uitoefent op het functioneren van leden van de rechtsprekende macht.³⁸ Een tijdelijke benoeming kan dus een bedreiging vormen voor de rechterlijke onafhankelijkheid.³⁹ Hoewel de mogelijkheid tot herbenoeming vanwege het gevaar van zogenoemd 'herbenoemingsgedrag' bij dit aanhangige Rijkswetsvoorstel wordt uitgesloten, wordt deze gelegenheid wel geboden door het schrappen van de benoeming voor het leven. Opvattingen over de wenselijkheid hiervan kunnen immers in de loop der tijd

³³ Artikel 2 Wet op de Raad van State.

³⁴ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 5.

³⁵ Artikel 120 Grondwet.

³⁶ Artikel 113 Grondwet (oud: 1814) en artikel 90 Staatsregeling van 1801.

³⁷ P. M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief*, SteR nr. 3, 2011/4.5.2, Deventer: Wolters Kluwer 2011, (online in Kluwer Navigator).

³⁸ M.J.P. Verburgh, 'De onafhankelijkheid van de (belasting)rechter ten opzichte van de overheid', in: *Eenvoud en doeltreffendheid*, Liber Amicorum Mr. J.T. Warnaar, Deventer: Uitgeverij FED 1988, p. 231-240.

³⁹ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 246.

wijzigen, waardoor het gevaar ontstaat dat men later alsnog kans ziet om herbenoeming mogelijk te maken.

Daarnaast zijn de leden van de RRU-fractie tegen het afschaffen van de benoeming voor het leven, omdat de benoeming voor acht jaar ten koste kan gaan van de juridische kwaliteit van de uitspraken van de Hoge Raad en de Raad van State. Zoals gesteld is de functie van raadsheer in de Hoge Raad een ambt waarbij bijzonder complexe cassatiezaken voorkomen. Deze zaken zijn qua procedure en inhoud wezenlijk anders dan de procedures die worden gevoerd bij de rechtbank of het hof.⁴⁰ Bovendien vervullen deze raadsheren een cruciale taak met betrekking tot het bevorderen van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Voor raadsheren van de Hoge Raad geldt dan ook dat zij moeten behoren tot de meest bekwamen en ervaren rechters in hun vakgebied. Zij bouwen bij benoeming voor het leven jarenlange ervaring als cassatierechter op. Indien rechters voor een periode van acht jaar worden benoemd, volgen relatief onervaren cassatierechters elkaar snel op.

Tevens is van belang dat het steeds moeilijker wordt om geschikte kandidaten te vinden voor de Hoge Raad indien de doorloopsnelheid veel groter wordt. Waar nu doorgaans meestal twee of drie nieuwe raadsheren per jaar aantreden, kan dit onder het nieuwe stelsel een veel groter aantal zijn. Huidige raadsheren kunnen immers aanblijven tot het bereiken van de leeftijd van 70 jaar. De invoering van dit Rijkswetsvoorstel daarentegen zal tot gevolg hebben dat nadien geplaatste raadsheren, die inmiddels de gewenste expertise en ervaring hebben, eerder moeten aftreden. Ze kunnen immers maar voor een termijn van 8 jaar als rechter in de hoogste rechtscolleges aanblijven. Herbenoeming is volgens de regering namelijk, terecht, niet gewenst.⁴¹

Bovendien betwisten de leden van de RRU-fractie dat het schrappen van de benoeming voor het leven noodzakelijk is voor het te bereiken doel. Deze door de regering gewenste ‘parlementarisering’ kan immers ook plaatsvinden indien de benoeming voor het leven in stand blijft. Nog afgezien van de wenselijkheid van deze hervorming van de selectieprocedure, wordt in de memorie van toelichting een vrij summiere toelichting gegeven voor de noodzakelijkheid van deze zeer ingrijpende wijziging.

Ten slotte zijn de leden van de RRU-fractie tegen de invoering van een grondwettelijke regeling waarin diversiteitseisen worden gesteld aan de samenstelling van de hoogste gerechten. Hoewel zij waarderen dat de regering streeft naar diversiteit binnen de hoogste rechterlijke colleges, zien de leden inhoudelijke en praktische bezwaren.

In de eerste plaats is de RRU-fractie van mening dat het bij de hoogste rechterlijke colleges enkel kan draaien om vaktechnische bekwaamheid en geschiktheidseisen. Uitspraken van deze colleges betreffen immers de rechtseenheid en rechtsontwikkeling van Nederland, en bovendien zijn de zaken die ter beoordeling worden voorgelegd aan de Hoge Raad en de Raad van State van zeer complexe aard. Een grondwettelijke bepaling waarin wordt opgenomen dat diversiteitseisen in acht moeten worden genomen, kan derhalve leiden tot een situatie waarin kwaliteit ondergeschikt raakt aan diversiteit.

⁴⁰ Artikel 79 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁴¹ Artikel 117 Grondwet.

Daarnaast bestaan de Hoge Raad en de Raad van State uit een select gezelschap. Zoals de regering zelf terecht opmerkt, kunnen daarbij niet alle groeperingen worden vertegenwoordigd.⁴² Hieruit blijkt een praktische belemmering. Het aantal potentiële kandidaten met bijvoorbeeld een bepaalde godsdienst of afkomst, is nu eenmaal summier. In tegenstelling tot andere overheidsinstanties, zoals bij de politie of in het onderwijs, is er bij de hoogste rechtscolleges geen groot aantal geschikte kandidaten waaruit geselecteerd kan worden.

Bovendien vrezen de leden van de RRU-fractie ervoor dat de benoemingen een politieke lading krijgen wanneer de politieke voorkeur van een kandidaat een rol gaat spelen bij de benoeming. Met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter vinden de leden een openbaring van politieke kleur niet wenselijk. De schijn kan worden gewekt dat er langs partijlijn wordt geoordeeld.

Alles in ogenschouw genomen, vinden de leden van de RRU-fractie dat een maatregel als het wijzigen van de Grondwet hier niet op zijn plaats is. Zij vragen zich af of de regering alternatieven voor het diversiteitsstreven heeft overwogen en zo ja, waarom zij daar niets mee heeft gedaan. De rechtspraak zelf streeft eveneens naar diversiteit binnen haar organisatie, maar voert daarvoor momenteel geen duidelijk beleid.⁴³ Het invoeren van dergelijk beleid, in samenspraak met de rechterlijke organisatie, zou een denkbare oplossing zijn die minder vergaand is dan het wijzigen van de Grondwet. Het invoeren van dit beleid zou kunnen zien op de rechtspraak in het algemeen en kan dus ook voor de lagere rechtscolleges effectief zijn.

De leden van de **SLAG-fractie** merken op dat de regering de aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel ziet in het feit dat de rechter ingevolge artikel 93 en 94 van de Grondwet in toenemende mate nationale wettelijke voorschriften terzijde schuift indien hij meent dat sprake is van strijd met bovennationale normen. Uit democratisch oogpunt acht de regering dit een zorgelijke ontwikkeling. Kan de regering voorbeelden noemen waaruit de door haar veronderstelde tendens blijkt?

De regering zal het met de leden van de SLAG-fractie eens zijn dat niet alleen de rechter een ieder verbindende bepalingen van bijvoorbeeld verdragen in ogenschouw moet nemen, maar dat ook de wetgever in het opstellen van wetgeving zich daaraan in eenzelfde mate heeft te conformeren. Welk gevaar voor de positie van de wetgever ziet de regering in het buiten toepassing laten van kennelijk met internationaal recht onverenigbare nationale wetgeving? Ontkent de regering de voorrang van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties op nationale wetgeving op grond van het systeem van artikel 93 en 94 van de Grondwet? Wat is volgens de regering de meerwaarde van democratische legitimatie van de rechter aan de op hem rustende constitutionele plicht om met internationaal recht onverenigbare nationale wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten?

⁴² *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 6.

⁴³ L. Verheij, *Etnische diversiteit in de Rechtspraak*, 2 juni 2016,

<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/etnische-diversiteit-in-de-rechtspraak-gerechtshof-den-haag-2016.pdf>

Vervolgens begrijpen de leden van de SLAG-fractie niet waarom de regering democratische legitimatie van de rechter wenst ter rechtvaardiging van het voorrang verlenen aan internationaal recht, wanneer bedacht wordt dat het de nationale wetgever is geweest die, met de volste democratische legitimatie, de verdragen heeft geratificeerd en daarmee de rechtstreekse werking hiervan, en die van de besluiten die uit die verdragen voortvloeien, heeft erkend. Ziet de regering in de figuur van de rechter een verkapte heroverweging van reeds door de wetgever zelf bekrachtigd bovennationaal recht? Het is toch niet aan de rechter om op de wenken van de wetgever de verbindendheid van bovennationaal recht in twijfel te trekken, omdat de wetgever spijt heeft van verbintenissen die hij zelf is aangegaan?

De leden van de SLAG-fractie hechten grote waarde aan een onafhankelijke rechterlijke macht. De regering noemt een sterkere democratische legitimatie van de rechtspraak als reden voor (verdere) parlementarisering van de benoeming van leden van de Raad van State en van de Hoge Raad. De leden van de SLAG-fractie bestrijden het standpunt van de regering dat de rechter een vorm van democratische legitimatie behoeft. Volgens voornoemde leden dankt de rechter zijn gezag aan zijn deskundigheid, integriteit en onpartijdigheid. Daarnaast worden de leden van de hoogste rechterlijke colleges geacht ervaren te zijn. Deze eigenschappen maken dat de burger een uitspraak accepteert, ook wanneer de zaak niet in zijn voordeel wordt beslecht. In de door de regering voorgestelde benoemingsprocedure schuilt het risico dat de Tweede Kamer zich laat verleiden tot het benoemen van een politiek welgevallige rechter. Het risico van twijfel bij de burger over de vraag of die rechter benoemd is op basis van de genoemde objectieve maatstaven, is navenant aanwezig. Zodoende kan de indruk bij burgers worden gewekt dat rechterlijke uitspraken fluctueren met de waan van de dag. Is dit werkelijk een consequentie die de regering wenselijk acht? Doen politieke belangen bij de benoeming van deze of gene rechter niet af aan het gezag van, en het vertrouwen in, rechters?

De leden van de SLAG-fractie zijn van mening dat een onafhankelijke rechter een neutrale rechter behoort te zijn. Op die manier is gewaarborgd dat een ieder in vrijheid en gelijkheid kan gebruikmaken van de bescherming die de rechter biedt. De rechter kan dan ook niet uit zijn ambt worden ontzet wegens eventueel politiek onwelgevallige uitspraken. Volgens de leden van de SLAG-fractie wordt ook de rechterlijke macht politiek gekleurd, wanneer het parlement zich mengt in de samenstelling van rechtsprekende organen en zich hierbij laat leiden door de op het moment dominante politieke stroming. Voorts is niet ondenkbaar dat door politieke partijen rechters met gelijke politieke kleur voorgedragen worden. Dergelijke politisering van de rechterlijke macht staat op gespannen voet met de rechterlijke onafhankelijkheid. Waarom neemt de regering dit onaanvaardbare gevolg op de koop toe? Is de regering het met de leden van de SLAG-fractie eens dat de rechtszaal niet de aangewezen plaats is om politiek te bedrijven?

Het Nederlandse staatsbestel kent een systeem van *checks and balances* dat wordt geacht de machten onderling in evenwicht te houden. Door de kruisbestuiving tussen wetgever en bestuur is de onafhankelijke rechter als laatste zelfstandige macht overgebleven. De leden van de SLAG-fractie huiveren voor een verdere samensmelting der machten zoals de regering die

voorstelt. In een rechtsstaat dient elke macht vergezeld te gaan van een tegenmacht. Wordt een van de wetgever afhankelijke rechter volgens de regering niet beknot in zijn vermogen om de wetgevende en uitvoerende machten tegenwicht te bieden? Is zij het voorts met de leden van de SLAG-fractie eens dat, gelet op de polarisering die in ons land zichtbaar is, de onafhankelijke rechter buiten invloed van de volksvertegenwoordiging moet blijven? In hoeverre kunnen de staatsmachten elkaar controleren nu deze machten in toenemende mate vervlechten? Hoe ziet het evenwicht tussen de staatsmachten er volgens de regering uit, dat zij zo vurig wenst te herstellen?

De leden van de SLAG-fractie bemerken dat de regering grote waarde hecht aan parlementarisering van de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Zij constateren dat, hoewel de Grondwet ten aanzien van de leden van de Hoge Raad reeds inspraak veronderstelt, in de praktijk sprake is van coöptatie. Nu de procedure ten aanzien van de benoeming van de leden van de Hoge Raad ongewijzigd blijft, rijst de vraag of de praktijk zal wijzigen. Kan de regering uitleggen waarom zij verwacht dat de Tweede Kamer, mede tegen de historische achtergrond van de procedure, na de grondwetsherziening een andere invulling gaat geven aan de bevoegdheid die zij reeds bezit? Verwacht de regering, gezien het voorgaande, dat het de benoeming van de leden van de Raad van State anders zal vergaan?

De leden van de SLAG-fractie zetten vraagtekens bij de huidige waarde van artikel 118, eerste lid, Grondwet. Zij staan daarin overigens niet alleen. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft in haar eindrapport – met de toepasselijke ondertitel *DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT IN BALANS* – dienaangaande een voorstel gedaan tot het instellen van een voordrachtscommissie, bestaande uit leden die worden aangewezen door leden van zowel de Tweede Kamer als van de Hoge Raad. Hoe verklaart de regering dat het voorliggende wetsvoorstel en dit rapport, ofschoon zij beide ten doel hebben het evenwicht te herstellen in de Nederlandse democratische rechtsstaat, tot een tegenovergestelde conclusie komen wat betreft de manier om dit gezamenlijke doel te bereiken? Hoe waardeert de regering overigens het voorstel van de commissie-Remkes?

De regering kiest ervoor om de leden van de Raad van State met rechtspraak belast en de leden van de Hoge Raad te benoemen voor een periode van acht jaren. De levenslange benoeming van de hierboven genoemde personen is in de parlementaire geschiedenis steeds gezien als de waarborg bij uitstek voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Reeds in de Grondwet van 1814 is bepaald dat leden van de Hoge Raad voor hun leven worden aangesteld. In de Grondwet van 1983 is voor de leden van de Raad van State eveneens een benoeming voor het leven opgenomen. De leden van de SLAG-fractie vragen zich af hoe de regering de voorgestelde wijziging van een levenslange naar een tijdelijke benoeming ziet in het licht van deze historische achtergrond. Wat is er opeens veranderd dat thans een tijdelijke benoeming wenselijk wordt geacht? Is de regering van mening dat de grondwetgever zich reeds in 1814, en vervolgens opnieuw in 1983, heeft vergist?

De regering merkt op dat een termijn van acht jaar het juiste midden is tussen de diverse belangen en gezichtspunten. De leden van de SLAG-fractie menen dat, zonder concretisering en nadere duiding van die belangen en gezichtspunten, de achtjarige termijn een keuze lijkt die veeleer is gebaseerd op willekeur dan op een deugdelijke onderbouwing. Daarom vragen zij de regering waaruit deze belangen en gezichtspunten bestaan. Waarom is gekozen voor acht jaren, en niet voor meer of minder?

De regering merkt in haar toelichting terecht op dat herbenoeming van de leden van het hoogste rechterlijke college mogelijk onwenselijk gedrag met zich brengt. In haar toelichting wijst de regering er eveneens op dat rechters met het oog op herbenoeming mogelijk zullen meewerken aan beslissingen die goed vallen bij de dan heersende meerderheid in de Tweede Kamer. In de context van een parlementaire voordracht, wordt het de leden van de SLAG-fractie niet duidelijk waarom een rechterlijke ‘campagne’ pas zou spelen bij de herbenoeming, en niet reeds bij de eerste aanstelling als lid van de Raad van State dan wel van de Hoge Raad. Het gevaar bestaat dat leden van de rechtbanken en gerechtshoven bij het openvallen van een vacature bij een van de hoogste rechterlijke colleges in de verleiding worden gebracht politiek gewenste oordelen te vellen. Is de regering het met de leden van de SLAG-fractie eens dat deze verleiding reeds aanwezig is bij de initiële benoeming? Waarom meent de regering dat herverkiezingsgedrag afbreuk zou doen aan de onafhankelijkheid van de rechter, maar miskent zij dat verkiezingsgedrag in eerste instantie dit eveneens kan doen?

De leden van de SLAG-fractie constateren dat de regering voornemens is de leden van de Raad van State en van de Hoge Raad, die in functie zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van deze nieuwe regeling in de Grondwet, hun benoeming voor het leven te laten behouden. Uit haar toelichting blijkt dat de regering waarde hecht aan geleidelijke vervanging en continuïteit in de taakvervulling van rechters. Nu de toelichting daarvan geen blijk geeft, vragen de leden van de SLAG-fractie de regering of zij rekening heeft gehouden met de leeftijd van de huidige leden van voornoemde rechterlijke colleges. Mogelijk bereiken meerderen tegelijk de pensioenleeftijd en dient een groot aantal nieuwe leden op hetzelfde moment te worden aangesteld. Heeft de regering rekening gehouden met dit scenario? Beschikt de regering over gegevens omtrent de leeftijden van de huidige rechters, en kan zij deze met de leden van de Kamer delen?

4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen

Met het wetsvoorstel wordt beoogt om aan te sluiten bij Europese ontwikkelingen, de leden van de **ADAM-fractie** willen zich hier graag van distantiëren. De Europese Unie (hierna: EU) én supranationale hoven ontbreekt iedere vorm van democratische legitimatie. Zo is door de jaren heen de EU steeds verder uitgebreid en ongemerkt heeft het onwenselijk veel macht naar zich toe getrokken. Dikwijls gebeurde dit zonder expliciete toestemming van lidstaten. Hetzelfde geldt voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), dat uitspraak doet over schendingen van het EVRM en naar wiens uitspraken de regering verwijst. Op het eerste gezicht lijkt de benoemingsprocedure van de rechters binnen dit Hof beter geregeld, maar schijn bedriegt. De rechters van dit Hof worden benoemd door de parlementaire vergadering van de Raad van Europa. Nederlandse parlementariërs nemen hier zitting samen met parlementariërs uit andere lidstaten zoals Turkije en Polen. Zij hebben evenveel zeggenschap in de benoeming van rechters. De uitkomst van deze procedure is dat Nederland en haar cultuur onvoldoende invloed heeft op de benoeming, doch trekt het Hof wel steeds meer macht naar zich toe door in zijn jurisprudentie verdragsteksten dusdanig op te rekken dat steeds meer zaken onder haar jurisdictie vallen. Op deze manier gunt het de nationale rechter niet langer het laatste woord waar deze eigenlijk wel het laatste woord zou verdienen.

Het is belangrijk om de vraag te stellen of uitspraken en regelgeving afkomstig van de EU en het EHRM aansluit bij de wil van het Nederlandse volk en de ontwikkelingen die de staat doormaakt. Het antwoord op deze vraag is volgens de leden van de ADAM-fractie onherroepelijk 'neen'. Deze instituten, ongeacht of dit gerechtshoven of supranationale organisaties zijn, zijn vrijwel blind voor nationale culturele gevoeligheden. Het is uiteraard krankzinnig dat een entiteit, compleet onwetend over wat er in Nederland speelt, kan bepalen wat de juiste ontwikkelingen zijn voor het Nederlandse volk en het is nog krankzinniger dat onze regering hier zonder schaamte in mee wil gaan door dit een overweging te laten zijn in het wetgevingsproces. Het zijn immers instituten die door de Nederlandse bevolking nooit gekozen zijn, we kunnen dan ook onmogelijk zeggen of dit een weg is die de Nederlandse bevolking in wil slaan.

Voorts zijn de leden van de ADAM-fractie met de regering van mening dat het Zwitserse stelsel als een goed voorbeeld voor Nederland kan fungeren. De sterke, onafhankelijke staat Zwitserland is op meer dan één manier een staat waarvan Nederland het voorbeeld zou moeten volgen, maar is dat zeker wat betreft de democratische legitimatie van rechters. In het wetsvoorstel worden, net als in Zwitserland, de hoogste rechters gekozen door de volksvertegenwoordiging. De regering impliceert in de memorie van toelichting dat het Nederlands parlement daadwerkelijk een soeverein parlement is. Gelet op het bovenstaande zijn wij van mening dat het parlement überhaupt al niet soeverein is nu er teveel macht is overgedragen aan de Europese Unie, iets wat in Zwitserland niet aan de orde is. Daarnaast willen de leden van de ADAM-fractie benadrukken dat het volk soeverein zou moeten zijn en het parlement louter een vertegenwoordigend orgaan is.

De ADAM-fractie streeft naar de volledige invoering van het Zwitsers model; inclusief de rechtstreeks gekozen rechter. Wat is de achterliggende gedachte van de regering om dit achterwege te laten?

De **LUBBERS-fractie** acht samen met de regering van belang dat het recht op een eerlijk proces gewaarborgd is.⁴⁴ De regering stelt dat het voorstel zorgt voor een betere waarborg van dit recht. De LUBBERS-fractie ziet echter niet direct waar deze verbetering uit bestaat. Het recht op een eerlijk proces houdt onder andere in dat de rechterlijke macht onafhankelijk en onpartijdig dient te zijn. Op basis van de door de regering ter beschikking gestelde informatie is geen eenduidig antwoord te vinden op de vraag of het huidige wetsvoorstel negatieve gevolgen heeft voor de rechterlijke onpartijdigheid. Een nadere beoordeling is daarom wenselijk.

Volgens het EHRM valt de onpartijdigheid uiteen in subjectieve onpartijdigheid, objectieve onpartijdigheid en de schijn van onpartijdigheid.⁴⁵ Voor de subjectieve onpartijdigheid moet er beoordeeld worden of een meer diverse samenstelling van rechters invloed heeft op rechterlijke uitspraken. De LUBBERS-fractie kan zich voorstellen dat een rechter beter in staat zal zijn om een oordeel te vormen omdat hij meer kennis heeft van de achtergrond van de justitiabele als hij uit dezelfde bevolkingsgroep afkomstig is. Dit effect kan ook optreden wanneer niet de rechter zelf, maar zijn collega's uit dezelfde bevolkingsgroep komen als de justitiabele. In een collegiaal overleg kan dan kennis uitgewisseld worden. Als het effect van een meer diverse samenstelling van de rechtspraak op de afzonderlijke beslissingen van rechters hiertoe beperkt blijft komt de subjectieve onpartijdigheid volgens LUBBERS in ieder geval niet in gevaar. De LUBBERS-fractie vraagt zich af of de regering ook andere effecten op de beslissingen van rechters verwacht en wat de positieve of mogelijk negatieve gevolgen hiervan kunnen zijn voor de subjectieve onpartijdigheid.

De LUBBERS-fractie is van mening dat de objectieve onpartijdigheid verbetert als de rechterlijke macht meer divers is. Wanneer verschillende groepen vertegenwoordigd zijn, resulteert dit immers gemiddeld genomen in een evenwichtiger en daarmee minder partijdig oordeel. Dit draagt bij aan de publieke gerechtigheid waar LUBBERS voor staat.

De schijn van onpartijdigheid zou enerzijds kunnen verbeteren omdat de huidige perceptie is dat de rechterlijke macht te eenzijdig is samengesteld. Dit kan echter in sommige gevallen juist een schijn van partijdigheid opleveren. Een meer diverse samenstelling kan het eerdergenoemd argument weerleggen. Anderzijds zou een expliciete bepaling in de Grondwet men bewuster kunnen maken van de mogelijkheid dat een rechter intrinsiek partijdig zou kunnen zijn vanwege zijn achtergrond. LUBBERS begrijpt dat de achtergrond van een rechter niet meespeelt bij zijn vakkundig oordeel maar hoe ziet de regering dit? Acht de regering het mogelijk dat de schijn van partijdigheid in het geding komt wanneer procespartijen bewust verschillen c.q. gelijkenissen ervaren tussen zichzelf en hun rechter? Omdat de schijn van partijdigheid het belangrijkste criterium van het EHRM is, verlangt de LUBBERS-fractie een antwoord op deze vraag.

⁴⁴ Zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.

⁴⁵ Bovend'Eert 2008, p. 35-38.

De regering stelt politieke voorkeur als selectiecriteria voor. Volgens de LUBBERS-fractie heeft dit criterium een belangrijke invloed op de beoordeling van de onpartijdigheid. Zou de regering kunnen aangeven hoe alle vormen van onpartijdigheid gewaarborgd kunnen blijven wanneer dit criterium gehanteerd wordt?

Wanneer men over de grens kijkt, valt het de leden van de **LVV-fractie** op dat de rechters van het Bundesverfassungsgericht niet voor het leven benoemd zijn. Het Bundesverfassungsgericht is het constitutioneel hof in Duitsland, en bestaat uit twee senaten van elk acht rechters.⁴⁶ De ambtstermijn is twaalf jaar, of eindigt op de leeftijdsgrens van 68 waarmee de pensioenleeftijd wordt bereikt.⁴⁷ Met het oog op de onafhankelijkheid is herbenoeming niet mogelijk. De leden van de LVV-fractie zijn erg te spreken over het feit dat rechters van het Bundesverfassungsgericht niet voor het leven worden benoemd, maar vinden zoals hierboven aangegeven wel dat het mogelijk moet zijn om – na een positieve evaluatie – een rechter te kunnen herbenoemen. In het Bundesverfassungsgericht moeten om de twaalf jaar zestien nieuwe rechters worden aangesteld, en niet eens allemaal op hetzelfde moment. In Nederland gaat het om vele tientallen leden van de Hoge Raad en staatsraden, en dat om de acht jaar. Denkt de regering dat dit mogelijk is zonder het herbenoemen van rechters? Voorts betekent een benoeming met een politieke kleur niet automatisch dat onpartijdige rechtspraak onmogelijk wordt. In Duitsland worden regelmatig voormalige politici tot hoogste rechters benoemd, zoals de voormalige minister-president van het Saarland Peter Müller of het lid van de Bondsdag Stephan Harbart.⁴⁸ Buiten de EU bevestigt het voorbeeld van de VS het fractiestandpunt: de door politieke organen benoemde rechters nemen regelmatig andere standpunten in dan de partijen door wie ze werden benoemd en dit is tevens in de uitspraken van de Supreme Court terug te zien.⁴⁹ Deelt de regering het standpunt van de leden van de LVV-fractie dat een meer politiek beïnvloede benoeming geen invloed op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters heeft?

De leden van de **VLV-fractie** vragen de regering de volgende stelling nader te motiveren: 'Met dit wetsvoorstel wordt, meer dan thans het geval is, tegemoetgekomen aan de geest van het recht op een eerlijk proces. Het sluit aan bij het EVRM, waarin het belang van de parlementaire invloed bij de benoeming van de hoogste rechters wordt onderstreept.' De leden van de VLV-fractie vragen zich af in hoeverre politieke invloed bijdraagt aan een eerlijker proces. Recente ervaringen in Hongarije en Polen leren ons immers dat politieke invloed niet zorgt voor een onafhankelijker gerecht en eerlijker proces. In Hongarije trad in 2011 een nieuwe grondwet in werking. Nieuw daarin was dat zittende rechters op 62-jarige leeftijd met pensioen moesten en niet langer tot hun 70ste mochten doorwerken. In korte tijd werden honderden rechters met pensioen gestuurd. Zij werden vervangen door rechters die loyaal zijn aan Orbans partij Fidesz. In de jaren hierop volgde kwam de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht steeds verder in het gedrang. In september 2018 stemde een

⁴⁶ Artikel 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

⁴⁷ Artikel 4 lid 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

⁴⁸ "Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof scheidet aus dem Amt", geraadpleegd op: <www.bundesverfassungsgericht.de> 30.11.18.

⁴⁹ Zie hiervoor bijv. United States Supreme Court, LAWRENCE et al. v. TEXAS (2003), No. 02-10, 26.06.2003.

meerderheid van het Europees Parlement voor strafmaatregelen tegen Hongarije. In hoeverre kan de regering nu stellen dat met het wetsvoorstel zoals gepresenteerd, recht wordt gedaan aan Europese ontwikkelingen? Immers een meerderheid van het Europees Parlement maakt zich zorgen over de ontwikkelingen zoals wij die zien in Hongarije en Polen. In Polen werd ook de pensioenleeftijd van rechters verlaagd van 70 jaar naar 65 jaar. Deze maatregel was tevens bedoeld om meer politieke invloed te krijgen op het benoemen van rechters. De Europese Commissie spande daarop in september 2018 een rechtszaak aan tegen Polen, omdat ook zij het principe van een onafhankelijke rechterlijke macht ondermijnde. Voor de leden van de VLV-fractie is het van groot belang dat een liberale rechtsstaat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht waarborgt. De leden van de VLV-fractie wensen hun bezorgdheid uit te drukken over de reputatie van Nederland binnen de Europese Unie als te ondoordacht aansluiting zou worden gezocht bij de ontwikkelingen in bovengenoemde EU-lidstaten.

De leden van de VLV-fractie vragen zich af waar in het EVRM 'het belang van de parlementaire invloed bij de benoeming van de hoogste rechters' precies tot uiting komt. Zij vragen zich af in hoeverre het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel te vergelijken is met de Hoge Raad en Raad van State. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft immers een andere samenstelling, behandelt andere onderwerpen en ontleent haar legitimiteit aan de verschillende lidstaten. De leden van de VLV-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom deze organen wel vergelijkbaar zouden zijn.

De leden van de **GadM-fractie** achten het onvoldoende duidelijk bij welke Europese ontwikkelingen aangaande de selectie van de hoogste rechters dit wetsvoorstel aansluit. De regering stelt in de Memorie van Toelichting dat het uitgangspunt bij deze ontwikkelingen is gelegen in het bieden van de waarborgen die volgen uit artikel 6 EVRM. Voorgenoemde leden vernemen graag van de regering welke Europese ontwikkelingen zij relevant acht voor dit wetsvoorstel. Tevens vragen de leden zich af hoe dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan het in artikel 6 EVRM neergelegde fundamentele recht op een eerlijk proces, aangezien een duidelijke verbinding met artikel 6 EVRM niet aanwezig lijkt te zijn. Het huidige recht omvat voldoende waarborgen voor het fundamentele recht op een eerlijk proces en de leden van de GadM-fractie zien dit dan ook niet als reden voor de grondwetswijziging in kwestie. Kan de regering de aansluiting bij Europese ontwikkelingen nader toelichten?

Daarnaast wordt er in de Memorie van Toelichting verwezen naar de wijze van benoeming van de rechters van het EHRM. Dit wetsvoorstel zou volgens de regering aansluiten bij de Europese wijze van benoeming, omdat er op Europees niveau ook parlementaire invloed is. Naar het oordeel van de leden van de GadM-fractie miskent de regering hierin wel het verschil in historische achtergrond en de aanwezige belangen van de Raad van Europa. De reden van de diverse nationaliteiten van de rechters van het EHRM is immers gelegen in de wijze waarop de Raad van Europa is georganiseerd en niet in de wens om een afspiegeling te vormen van de samenleving. Het EHRM bestaat uit 47 rechters, uit elke Verdragsstaat één (artikel 20 EVRM). Op deze manier is elke Verdragsstaat vertegenwoordigd in het EHRM. Elke Verdragsstaat stelt een lijst op met drie potentiële rechters, waarna de Parlementaire

Vergadering mag stemmen (artikel 22 EVRM). De Parlementaire Vergadering wordt pas aan het einde van de benoemingsprocedure bij het proces betrokken en kiest op basis van de voorselectie van de Verdragsstaten. Het is daarom maar zeer de vraag of de verkiezing van de rechters door de Parlementaire Vergadering bijdraagt aan democratische legitimiteit van de rechters van het EHRM. De leden van de GadM-fractie zijn dan ook van mening dat een vergelijkbare procedure op nationaal niveau voor de benoeming van de rechters – met parlementaire invloed slechts op het allerlaatste moment – de democratische legitimiteit van de rechterlijke instanties niet ten goede komt.

De leden van de GadM-fractie merken op dat de regering voor dit wetsvoorstel aansluiting heeft gezocht bij het Zwitserse stelsel. Voornoemde leden willen benadrukken dat Zwitserland een parlementaire democratie heeft met sterke directe elementen. Nederland kent dergelijke elementen niet. De leden vragen zich af waarom de regering aansluiting heeft gezocht met dit wetsvoorstel bij het Zwitserse stelsel. Er zijn namelijk nog meer staten waar het volk, al dan niet indirect, invloed heeft op de benoeming van de rechterlijke macht. Wat was van doorslaggevende betekenis om toch het Zwitserse stelsel als uitgangspunt te nemen?

De leden van de **PULS-fractie** constateren dat de regering stelt dat de verkiezing van rechters in Zwitserland in hoge mate bijdraagt aan de legitimiteit van rechtspraak, omdat het actief burgerschap vereist en daarmee een stabiele democratie verstevigt. De leden van de PULS-fractie merken daarbij op dat de opkomst bij dergelijke verkiezingen in Zwitserland zeer laag is. Zo was de opkomst voor de verkiezing van Procureur-Generaal Jonot in 2014 slechts 30%.⁵⁰ In het voorliggende wetsvoorstel is geen duidelijke toename van ‘actief burgerschap’, daar geen extra verkiezingen worden gehouden en het niet zal leiden tot een extra ‘kiesmoment’. Waarom heeft de regering tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel inspiratie opgedaan uit het Zwitserse stelsel, maar geeft tegelijkertijd aan dat het Zwitserse stelsel niet binnen het Nederlandse stelsel van parlementaire soevereiniteit past? Zou de regering kunnen toelichten wat de overeenkomsten zijn tussen het Zwitserse rechtssysteem en het Nederlandse rechtssysteem?

De regering stelt dat met dit wetsvoorstel, meer dan thans het geval is, tegemoetgekomen wordt aan de geest van het recht op een eerlijk proces, zoals beschermd door artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Echter, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) spreekt helemaal geen voorkeur uit voor een bepaald benoemings- of verkiezingssysteem. Het EHRM zelf wordt bijvoorbeeld gekozen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, overigens een voorbeeld van benoeming die de regering ook aanhaalt. Voor het EHRM is het belangrijk dat waarborgen bestaan tegen een benoeming op oneigenlijke gronden.⁵¹ Zoals gesteld, twijfelen de leden van de PULS-fractie ten zeerste of partijpolitieke overwegingen valide gronden zijn die moeten worden meegenomen in de benoemingen van rechters. Zou de regering verder uiteen kunnen zetten

⁵⁰ P.M. Langbroek, ‘Democratie en Selectie van Rechters’, zie: <http://blog.montaignecentre.com/index.php/100/democratie-en-selectie-van-rechters-philip-langbroek/>.

⁵¹ P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief*, Deventer: Kluwer 2011, p. 73, zie: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/89935/89935.pdf>.

waarom partijpolitieke overwegingen wel valide gronden zijn? Zou de regering daarnaast kunnen uitleggen waarom de benoemingsprocedure van het EHRM als voorbeeld wordt gebruikt, daar dit een situatie van internationale politiek betreft, ver verwijderd van het doel van het voorliggende wetsvoorstel?

De strikte machtenscheiding komt met dit wetsvoorstel in het geding. Een duidelijke machtenscheiding is de kern van onze rechtstaat en waarborgt de onafhankelijkheid van rechters. De leden van de PULS-fractie hebben dan ook grote bedenkingen bij dit wetsvoorstel. Zij vrezen voor uitholling van de rechtsstaat indien de politiek op dergelijke wijze rechters aanstelt. De Europese Commissie wees al eerder op dit gevaar. Neem bijvoorbeeld de situatie in Polen en Hongarije, waar steeds meer politieke invloed op de rechterlijke benoeming komt. Polen kwam met een hervorming van de rechterlijke macht, waarbij een gewone meerderheid van het parlement de rechters van de Poolse Raad voor de Rechtspraak zou benoemen. Deze omstreden hervorming leidde zelfs tot een Artikel 7-procedure door de Europese Commissie. De democratie en rechtsstaat zouden om zeep worden geholpen door deze nieuwe wetwijzigingen.⁵² Wat maakt Nederland hier anders in? De Europese Commissie heeft kritiek gehad op Polen en Hongarije. Waarom wil de regering dan nu een vergelijkbaar stelsel invoeren? Komt de democratie en de rechtsstaat hiermee niet in gevaar? En hoe moeten Poolse en Hongaarse praktijken voorkomen worden?

De leden van de **RRU-fractie** zijn verder verwonderd over het feit dat enkel het EVRM en de situatie in Zwitserland ter illustratie voor dit voorstel zijn aangehaald in de memorie van toelichting.⁵³ Zij vragen zich af waarom enkel voor deze twee voorbeelden gekozen is, gezien het feit dat er meer situaties te noemen zijn waar de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en de rechtspraak een heet hangijzer is.

De leden van de RRU-fractie verwijzen allereerst naar de hervormingen van de rechtsstaat in Polen. Daar is de politieke invloed van het parlement op de rechterlijke macht verder uitgebreid. Ten eerste hebben de hervormingen in Polen ertoe geleid dat de onafhankelijkheid van het Constitutionele Hof is beperkt, in die zin, dat het Hof het handelen van de wetgever minder kan controleren. Hierdoor wordt gevreesd voor ondermijning van de rechtsstaat. Het werd gemakkelijker om Poolse rechters te ontslaan en vervroegd met pensioen te sturen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft een voorlopige voorziening getroffen naar aanleiding van deze maatregel. Het Hof benadrukt in deze beschikking dat onafhankelijkheid van rechters de grootste waarborg is met betrekking tot de grote waarde die wordt gehecht aan de rechtsstaat.⁵⁴

Ten tweede heeft de volksvertegenwoordiging grote invloed op de benoeming van de leden van de Raad voor de Rechtspraak. Hierdoor is volgens de Venice Commission de onafhankelijkheid van de rechtspraak ernstig in het geding.⁵⁵ Het Rijkswetsvoorstel zoals dat

⁵² European Parliament, Report on a proposal calling on the Council to determine the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, rapporteur Judith Sargentini, 4 juli 2018.

⁵³ Studententparlement 2018/19, nr. 3, p. 6-7.

⁵⁴ HvJ EU 19 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:852 (Commissie/Polen), r.o. 21.

⁵⁵ Opinion No. 904/2017 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 11 December 2017.

nu voor ons ligt, vertoont gelijkenissen met de hervormingen in Polen. Ook hier wordt de invloed van de Tweede Kamer vergroot, waardoor de machtenscheiding niet meer in evenwicht is. Verdere parlementaire invloed leidt tot een sterkere democratische legitimatie, maar de machtenscheiding en daarmee de fundamenten van de democratische rechtsstaat worden ernstig ondermijnd.

Voorts trekken de leden van de RRU-fractie een vergelijking met het Supreme Court in de Verenigde Staten. De politieke invloed is bij de benoeming van de rechters in dit rechtscollege erg groot. De meeste presidenten nomineren in de praktijk namelijk kandidaten die dezelfde ideologie aanhangen als de president. In controversiële gevallen speelt die politieke kleur van rechters een rol bij de uitspraak waartoe zij komen. Een systeem waarbij de politieke kleur van rechters invloed heeft op uitspraken is onwenselijk in een rechtsstaat zoals wij die in Nederland kennen. De rechter moet immers onafhankelijk en onpartijdig recht kunnen spreken en dat is niet mogelijk indien de politieke voorkeur van rechters bij benoemingen de doorslag geeft.

Daarnaast beoogt het voorstel rechters te benoemen op basis van kwaliteitskenmerken, zoals politieke voorkeur. Het kenbaar maken daarvan kan tot gevolg hebben dat besluiten van de rechterlijke macht een grotere politieke lading zullen krijgen, waardoor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht in het geding komt. Een uitspraak op basis van politieke voorkeuren is dan ook uitermate onwenselijk.

De leden van de **SLAG-fractie** hechten grote waarde aan de internationale oriëntatie van Nederland. Rechtsvergelijking met bondgenoten, zowel in Europa als daarbuiten, zijn van kardinaal belang voor de positie van Nederland binnen internationale betrekkingen.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt volgens de regering, meer dan thans het geval is, tegemoetgekomen aan de geest van het recht op een eerlijk proces. De leden van de SLAG-fractie vragen zich af op wat voor manier parlementarisering volgens de regering bijdraagt aan een eerlijker proces. Welk verband ziet de regering tussen beide variabelen? Is de regering van mening dat de huidige rechterlijke organisatie in Nederland niet voldoet aan de regels van een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM?

Door de regering wordt onder meer gewezen op de parlementaire invloed bij benoeming van leden van het EHRM. Hoe ziet de regering in het EHRM goed vergelijkingsmateriaal, indachtig de andere, unieke aard en samenstelling van het EHRM?

In de toelichting valt te lezen dat de regering inspiratie heeft gezocht bij het Zwitserse stelsel. De regering stelt dat de verkiezing van rechters in Zwitserland actief burgerschap, en daarmee een stabiele democratie, verstevigt. Deze elementen, die zij wil laten doorklinken in het Nederlandse stelsel, verliezen echter waarde wanneer dit geschiedt in de vorm van indirecte legitimatie, zoals wordt voorgesteld. Niet valt in te zien waarom het samenvallen van de verkiezing van de volksvertegenwoordiging en rechtspraak heilzaam zou zijn in termen van

actief burgerschap. De kiezer wordt veeleer in verwarring gebracht doordat zijn ene stem op tweeërlei wijze invloed heeft op de samenstelling van staatsorganen. Daargelaten dat de leden van de SLAG tegen elke vorm van directe dan wel indirecte democratische legitimatie van de rechterlijke macht zijn, stellen de leden van de SLAG-fractie de regering de vraag of het onderhavige wetsvoorstel inderdaad actief burgerschap stimuleert, zoals zij beweert.

Voorts wijzen de leden van de SLAG-fractie op de zware kritiek die is geuit op de wijze waarop in delen van Zwitserland rechters worden benoemd. Het rapport van GRECO uit 2017 stelt dat openbaar lidmaatschap van rechters van een politieke partij zou leiden tot schade aan de kwaliteit en objectiviteit van rechterlijke uitspraken en dat het tevens zou leiden tot corruptie. De leden van de SLAG-fractie nemen aan dat de regering bekend is met het voornoemde rapport, en vragen de regering wat de betekenis is van dit rapport voor de door de regering gewenste aansluiting bij Europese ontwikkelingen. Is dit werkelijk een systeem waarbij de regering wenst aan te sluiten?

De leden van de SLAG-fractie hebben al benadrukt dat zij grote waarde hechten aan een onafhankelijke rechter. Opmerkelijk is dan ook dat naar de gang van zaken in Zwitserland wordt verwezen, nu nota bene de van de Raad van Europa deel uitmakende GRECO hierop ferme kritiek heeft geuit. Op geen enkele wijze valt dan ook in te zien waarom de regering de vergelijking met het Zwitserse stelsel relevant acht als onderbouwing voor het voorliggende wetsvoorstel.

Gelet op het bovenstaande missen de leden van de SLAG-fractie een kritische rechtsvergelijking met andere, voor vergelijking vatbare Europese landen, en vragen de regering dit alsnog te doen.

5. Diversiteit in de rechtspraak

De leden van de **ADAM-fractie** reageren afwijzend op het voorstel om diversiteitscriteria op te nemen in de wet. Allereerst willen de leden van de ADAM-fractie duidelijk maken dat onze beweegreden tot de afwijzing niet ligt in de gedachte dat de fractie tegen diversiteit zou zijn. De leden van de ADAM-fractie menen echter dat diversiteit geen doel op zich mag zijn. Kwaliteit behoort het enige criterium van gewicht te zijn bij het benoemen van rechters. Kenmerken zoals herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur zijn hiervoor volstrekt irrelevant. Het streven om criteria te verankeren in de Grondwet acht de ADAM-fractie dan ook volstrekt ridicuul.

Het toevoegen van een diversiteitscriterium is doorgeslagen politieke correctheid ten top. Dit streven levert verschillende grote problemen op. De leden van de ADAM-fractie wijzen erop dat het diversiteitsstreven tot discriminatie leidt. Wanneer bij rechtersbenoeringen een speciale focus wordt gelegd op diversiteit, heeft niet iedereen een gelijke kans op de positie van hoogste rechter. Personen met bepaalde kenmerken hebben immers een streepje voor wanneer zij behoren tot een groep die volgens de politiek correcte moraalridders op dat moment ondervertegenwoordigd is. Deze vorm van discriminatie als ‘positief’ bestempelen doet niks af aan het feit dat dit een spijkerharde vorm van discriminatie is. Graag herinnert de ADAM-fractie de regering in dit kader aan het non-discriminatiebeginsel uit artikel 1 van de Grondwet. Discriminatie hoort niet thuis in onze democratische rechtsstaat; in geen enkele vorm. Deelt de regering deze mening?

Daarnaast bestaat het gevaar dat een kandidaat met betere kwalificaties wordt gepasseerd omdat deze niet voldoet aan de diversiteitseisen. De hoogste rechters hebben uitdrukkelijk de taak om te zorgen voor rechtseenheid en rechtsontwikkeling: het inkleuren van de kaders die de wetgever geeft. Het is van belang dat zij worden geselecteerd op basis van hun kwaliteiten en dat niemand kan worden uitgesloten van selectie als gevolg van positieve discriminatie. Hoe zal de regering voorkomen dat kandidaten met minder goede kwalificaties na aanneming van het onderhavige wetsvoorstel de voorkeur krijgen boven kandidaten met betere kwalificaties omwille van de diversiteit?

Voorts streeft de regering ernaar de democratische legitimatie van de rechtspraak te bevorderen door middel van het introduceren van diversiteitscriteria. De leden van de ADAM-fractie willen de regering erop attenderen dat de legitimatie van de rechtspraak niet is gelegen in de hoedanigheid van de persoon van de rechter, zoals de regering denkt. Deze is gelegen in het feit dat uitspraken worden geschreven door onafhankelijke rechters, dat deze uitspraken worden gemotiveerd en vervolgens openbaar worden gemaakt. Het volk kan op deze wijze de rechterlijke macht controleren. Het is volgens de leden van de ADAM-fractie derhalve onnodig en te drastisch om de in het onderhavige wetsvoorstel beoogde diversiteitscriteria te implementeren in de grondwet.

Daarenboven verwachten de leden van de ADAM-fractie dat diversiteit in de rechtspraak uiteindelijk spontaan zal toenemen op het moment dat de kwalijke, nepotistische ons-kent-ons-cultuur door het eerste onderdeel van dit wetsvoorstel wordt doorbroken. Na het

doorbreken van dit stelsel zal de selectie van rechters in de hoogste rechtscolleges niet langer beperkt zijn tot kandidaten die onderdeel uitmaken van de huidige baantjescarousel. Kan de regering daarom nader duiden waarom zij desondanks voornemens is dergelijke inhoudsloze criteria te implementeren?

De leden van de ADAM-fractie menen zodoende dat iedere geschikte kandidaat gelijke toegang dient te hebben tot de hoogste rechterlijke ambten. Voornoemde leden zijn daarom voorstander van open sollicitaties. Wanneer de vijver van rechtsgeleerden diverser wordt, volgt diversiteit in de rechterlijke macht vanzelf. In de tussentijd mag de kwaliteit van de rechterlijke macht niet lijden onder dit politiek correcte, inhoudsloze en geforceerde diversiteitsstreven.

Zoals eerder opgemerkt acht de **LUBBERS-fractie** het van belang dat de rechterlijke macht divers samengesteld is. De wens naar meer diversiteit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. De regering geeft een limitatieve opsomming van groepskenmerken waar op gelet zou moeten worden bij de selectie van rechters. LUBBERS is benieuwd waarom gekozen is voor deze kenmerken en wat de samenhang is tussen deze kenmerken? Ook vraagt de LUBBERS-fractie zich af waarom de keuze is gemaakt om op *specifieke* kenmerken te letten. Bij alle gestelde criteria is het van belang dat er een objectieve en breed gedragen definitie is om willekeur te voorkomen. Objectieve definities zijn meetbaar. Dit vergroot mogelijk de uitvoerbaarheid van het voorstel. Beschikt de regering over objectieve en breed gedragen definities van de genoemde criteria? Wat verstaat de regering bijvoorbeeld onder het zeer ruim geformuleerde begrip 'herkomst'?

LUBBERS is van mening dat het hierboven uiteengezette gecompliceerd is en in de praktijk lastig te bewerkstelligen zal zijn. LUBBERS vraagt zich af of de door de regering gehanteerde criteria voldoende objectief te bepalen zijn en niet juist tot veel complexe vraagstukken zullen leiden in de toekomst.

Zou een niet-limitatief selectie criterium niet meer bevorderlijk zijn voor de diversiteit? In de eerste plaats sluit dit beter aan bij de formulering van artikel 1 Grondwet en artikel 14 EVRM. De door het wetsvoorstel beoogde grondwettelijke bepalingen kunnen worden geïnspireerd door deze breed gedragen bepalingen. In de tweede plaats voorkomt dit ongelijke behandeling ten opzichte van mensen die groepskenmerken bezitten die *niet* in de limitatieve opsomming zijn opgenomen.

In artikel 1 Grondwet worden groepskenmerken genoemd gevolgd door de zinsnede dat andere kenmerken ook onder de bepaling kunnen vallen. Dit is in wezen een gedeeltelijke limitatieve opsomming. Het ligt volgens LUBBERS meer voor de hand om de huidige grondwettelijke terminologie te volgen en vervolgens een niet-limitatief selectie criterium te hanteren in plaats van een limitatieve opsomming zoals de regering voorstelt. Er wordt namelijk meer gewicht toegekend aan de gegeven criteria. Het nadeel daarvan is dat er nog steeds ongelijkheid kan bestaan ten opzichte van groepen die niet genoemd zijn in de opsomming van criteria. Hoe kijkt de regering, met inachtneming van deze argumenten, aan tegen het limitatieve karakter van de door hen voorgestelde opsomming?

De regering stelt dat de voorgestelde groepskenmerken als selectiecriteria niet altijd bekend zullen zijn. LUBBERS vindt het moeilijk voorstelbaar hoe het parlement en andere organen die betrokken zijn bij de benoeming van rechters aan hun grondwettelijke plicht zullen kunnen voldoen. Om hieraan te voldoen zal het voor deze organen nodig zijn om vragen te stellen naar niet-openbare groepskenmerken. De regering lijkt zich bewust van de mogelijke privacy rechtelijke belemmeringen die de openbaarmaking van bepaalde kenmerken met zich mee zal brengen maar tegelijkertijd is het *juist* noodzakelijk voor het doel van het wetsvoorstel dat diverse eigenschappen van rechters zo veel mogelijk waarneembaar zijn. Hoe kijkt de regering tegen deze problematiek aan?

Ongeacht of de openbaarmaking van deze groepskenmerken van rechters in overeenstemming met privacyregelgeving is acht de LUBBERS-fractie het onwenselijk dat deze kenmerken openbaar worden gemaakt. Niet alleen de organen die betrokken zijn bij de benoeming, maar de hele bevolking zal zich ervan op de hoogte kunnen stellen. Het vooroverleg bij de benoeming van een nieuwe rechter vindt plaats in een besloten commissievergadering. Daarna vindt de benoeming echter plaats in een openbare plenaire vergadering waar ook vragen over de groepskenmerken gesteld kunnen worden en waar de hele bevolking kennis van kan nemen. Besloten verklaring van de plenaire vergadering zou heel vergaand zijn aangezien dit vrijwel nooit gebeurt. Een brede openbaarmaking kan anderzijds negatieve gevolgen hebben voor de rechterlijke schijn van onpartijdigheid en een grove inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer en recht op privacy van de individuele rechter.

Het hanteren van het door onze fractie voorgestelde niet-limitatieve selectie criterium ‘*openbare groepskenmerken*’ kan een uitkomst bieden voor de hierboven gestelde problematiek. Met *openbare groepskenmerken* doelt de LUBBERS-fractie op kenmerken die gedeeld worden door meerdere mensen en die bekend zijn zonder er naar te hoeven vragen. Hierbij kan het gaan om uiterlijke kenmerken, maar als iemand bijvoorbeeld openlijk homoseksueel is kan dat onder onze definitie ook een openbaar groepskenmerk zijn. Ons voorstel leidt niet tot ongelijke behandeling. Elk individu bezit immers bepaalde openbare groepskenmerken en kan minder duidelijk waarneembare kenmerken indien door zichzelf gewenst, openbaar maken. Met het selectie criterium *openbare groepskenmerken* wordt een tweeledig doel nagestreefd: het risico op privacy rechtelijke problemen neemt af omdat er geen groepskenmerken openbaar gemaakt *moeten* worden en tegelijkertijd wordt er een hoog niveau van diversiteit in de rechtspraak bereikt omdat veel verschillende groepen vertegenwoordigd zullen zijn en niet een beperkt aantal groepen. Dit zal de rechterlijke schijn van onpartijdigheid positief beïnvloeden. LUBBERS vindt op praktische gronden dat het bovenstaande minder complicaties zal opleveren bij de uitvoering in de praktijk. Hoe ziet de regering dit? Is de regering met LUBBERS van mening dat bovenstaand voorstel hetzelfde doel nastreeft als wat de regering beoogt?

Over het selectie criterium politieke gezindheid plaatst de LUBBERS-fractie serieuze kanttekeningen. Bij dit selectie criterium is de kans groot dat de rechterlijke onpartijdigheid onder druk komt te staan. Het recht op een eerlijk proces zal in ieder geval niet gewaarborgd

zijn als de rechtspraak politiseert. Onder politisering van de rechtspraak verstaat LUBBERS dat de politieke voorkeur van een rechter een betekenisvolle invloed krijgt op benoeming van de rechter en de inhoud van zijn uitspraak. De LUBBERS-fractie kan zich moeilijk voorstellen dat de rechtspraak niet politiseert als politieke gezindheid een selectie criterium is en het parlement hier uitvoering aan geeft. Rechters zijn dan immers mede gekozen op basis van hun politieke voorkeur. LUBBERS acht het noodzakelijk noch wenselijk om met politieke voorkeur van rechters expliciet rekening te houden. Niet alleen is deze voorkeur bij veel mensen aan verandering onderhevig, maar ook is de politieke voorkeur van een kandidaat-rechter moeilijk vast te stellen. Bovendien zou de politieke voorkeur van een rechter geen dwingende rol mogen spelen bij de selectie van rechters. Indien een rechter toch wenst uit te komen voor zijn politieke voorkeur, is dat de keuze van het individu zelf. De voorkeur zou dan onder het door LUBBERS voorgestelde *openbare kenmerken* vallen.

Op welke manier denkt de regering dat het veranderlijke criterium ‘politieke gezindheid’ toch als een betrouwbaar selectie criterium kan fungeren? De LUBBERS-fractie verwacht dat dit alleen mogelijk is als de rechter een duidelijke politieke voorkeur heeft of wanneer hij lid is van een politieke partij. Aansluitend hierop is politisering een logisch gevolg van het selectie criterium politieke gezindheid. Deelt de regering deze verwachting en hoe denkt zij politisering van de rechtspraak te voorkomen?

Volgens LUBBERS is het niet altijd vol te houden dat in de rechtspraak elke vorm van subjectiviteit uitgesloten is. Het is voor een rechter onmogelijk om volledig objectief te zijn, alleen al omdat zijn oordeel over wat objectief is mede gevormd wordt door zijn omgeving en achtergrond en daarmee een subjectieve kleur krijgt. De subjectiviteit moet echter zoveel mogelijk beperkt blijven. Over het algemeen slagen rechters hier momenteel goed in.

De Tweede Kamer heeft zich eerder uitgesproken tegen politisering van de benoeming van de rechters.⁵⁶ Het is daarom de vraag of de Tweede Kamer bereid zal zijn om de benoeming mede te baseren op politieke gezindheid, ook als het gaat om een lichte politieke voorkeur als hierbij de schijn van politisering of de kans op politisering toeneemt. Op de zeldzame momenten dat de Tweede Kamer zich mengde in de benoeming van een rechter ontstond er ophef over de politisering van de rechtspraak.⁵⁷ Hierdoor is het onjuiste beeld ontstaan dat invloed van het parlement op de benoeming van rechters per definitie leidt tot politisering van de rechtspraak. Als rechters echter door het parlement benoemd worden op basis van andere kenmerken dan politieke voorkeur is er geen sprake van politisering, maar wel van de door de regering gewenste parlementaire invloed.

Het is de LUBBERS-fractie opgevallen dat de Eerste Kamer geen zeggenschap heeft over de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Over de Eerste Kamer kan gezegd worden dat deze minder politiek is omdat de senatoren indirect gekozen worden. Bovendien zijn Eerste Kamerleden parttime functionarissen die ook andere functies in de maatschappij bekleden.⁵⁸

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: J.W. IJssink, Benoeming van de leden van de Hoge Raad, *NJB* 2012/03, 20 januari 2012 en <https://rechtennieuws.nl/35665/benoeming-leden-hoge-raad-moet-transparanter/>.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2010/11 32 467, nr. 18, p. 58-59.

⁵⁸ Waaronder ook in de rechtspraak, zie bijvoorbeeld: ‘Rechter in de collegezaal’, *Rechtspraak* 1 januari 2013, rechtspraak.nl.

Eerste Kamerleden zullen in lijn hiermee ook meer letten op de diversiteit van de benoemingen omdat dit vereiste als gevolg van dit voorstel grondwettelijk zou zijn verankerd. Indien de regering twijfelt of de rechtspraak als gevolg van dit voorstel zal politiseren, zou het kunnen overwegen om de Eerste Kamer een rol te geven bij de benoeming. Hoe staat de regering tegenover een rol van de Eerste Kamer bij de benoeming van rechters van de Hoge Raad en de Raad van State?

De Tweede Kamer heeft momenteel al invloed op de benoeming van rechters van de Hoge Raad, maar in de praktijk maakt het hier geen gebruik van vanwege het stelsel dat de facto coöptatie inhoudt. Om te democratiseren hoeft niet per definitie meer invloed aan de Tweede Kamer gegeven te worden, maar kan de Tweede Kamer aangemoedigd worden om meer invloed aan te nemen. Het huidige grondwetsvoorstel draagt hieraan bij, ook zonder politieke gezindheid als criterium, doordat het parlement meer aanleiding geeft om bijvoorbeeld de Raad voor de Rechtspraak opdracht te geven om in de voordracht de nadruk te leggen op een bevolkingsgroep die nog ondervertegenwoordigd is. LUBBERS ziet hier een mogelijkheid voor nadere wetgeving als uitwerking van deze grondwetswijziging.

Het moge duidelijk zijn dat de LUBBERS-fractie voor een maatschappelijk representatieve rechtspraak is, voor het democratiseren van de huidige benoemingswijze van (hogere) rechters en daarmee voor een vermindering van de huidige praktijk van coöptatie. LUBBERS ziet echter veel alternatieve mogelijkheden om dezelfde doelen te behalen die de regering beoogt. Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden. Hierbij is het uitgangspunt om te democratiseren zonder te politiseren.

De leden van de **LVV-fractie** constateren dat er in het voorstel gesproken wordt over de manier waarop rechters benoemd worden: hierbij moet mede rekening gehouden worden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur. Er wordt in de Memorie van Toelichting gesproken van een rechterlijke macht die gediversifieerd dient te zijn. Het doel zou moeten zijn om een veranderende maatschappij en samenleving beter af te spiegelen in de rechterlijke macht. De leden van de LVV-fractie zijn het ten opzichte van de regering op een aantal punten oneens, en concludeert dat het diversificatie-vereiste zoals dat is gedefinieerd overbodig en onnodig lijkt te zijn. Is het wel wenselijk om een dergelijk vereiste op te nemen in het voorstel?

De regering heeft als doel het vertrouwen in de rechtspraak te verhogen door rechters te benoemen die een afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving. Kan de regering antwoord geven op de vraag of meer diversiteit zoals door haar bedoeld en gedefinieerd wel daadwerkelijk meer vertrouwen oplevert in de rechtspraak? Heeft de regering hier onderzoek naar gedaan? Zo ja, kunnen deze gegevens aan de Tweede Kamer bekend worden gemaakt?

Uit de literatuur blijkt dat het studiesucces van allochtone studenten gemiddeld lager is dan dat van autochtone studenten.⁵⁹ Zo zijn er verschillen in studievoortgang, studieresultaten en

⁵⁹ Aandacht voor allochtone studenten in het hoger onderwijs, Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs, Blik grafisch ontwerp, Utrecht, Den Haag media groep.

uitval. De allochtone studenten veranderen vaker van studierichting dan de autochtone medestudenten. Kan de regering nader uiteenzetten waarom een rechter gekozen moet worden op basis van herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur en niet puur op basis van kennis en ervaring?

De leden van de LVV-fractie willen geen islamitische rechtspraak. Dit past niet in de huidige joods-christelijke traditie. Een LVV-rechter denkt misschien wel heel anders over de vrijheid van meningsuiting dan een islamitische rechter. De islam is en blijft naar onze mening een politieke ideologie. De totalitaire leer van geweld en onderdrukking, samen met de sharia, bewijst dat.

Bovendien wordt zowel bij de Hoge Raad als bij de Raad van State al gestreefd naar een zo divers mogelijke samenstelling. Met divers wordt er bedoeld op een samenstelling van verschillende beroepsgroepen, zoals de rechterlijke macht, de advocatuur, de wetenschap, en de fiscale wereld. Kortom, er wordt al rekening gehouden met diversiteit binnen de Hoge Raad en de Raad van State. Het is dan ook overbodig om rechters te kiezen op basis van herkomst, godsdienst, et cetera. De leden van de LVV-fractie zijn van mening dat er een grens zit aan de benoeming van rechters. Deelt de regering deze mening ook?

De leden van de **VLV-fractie** zijn zich bewust dat vanuit grote delen van de samenleving de wens aanwezig is om meer diversiteit te bewerkstelligen bij de benoeming van personen op topposities. De vraag is echter of dit wetsvoorstel wel op een geschikte manier aan deze verwachtingen tegemoetkomt.

Een functie als lid van de Hoge Raad of de Raad van State komt doorgaans pas aan het eind van iemands loopbaan in zicht, hetgeen zich vertaalt in voldoende juridische ervaring en levenservaring om de functie in alle waardigheid en bekwaamheid te vervullen. De verwachting is dan ook, gezien het stijgende aantal werkzame vrouwen binnen de rechterlijke macht, dat in de toekomst steeds meer vrouwen als leden van de Hoge Raad of de Raad van State werkzaam zullen zijn. Kijkend naar het stijgende aantal niet-westerse rechtenstudenten verwachten de leden van de VLV-fractie eenzelfde effect als het gaat om mensen met een niet-westerse achtergrond waardoor culturele diversiteit zal toenemen. Heeft de regering met dit natuurlijke verloop rekening gehouden? Wordt door het ingrijpen middels voorliggend wetsvoorstel dit natuurlijke effect niet verstoord? Is het wel nodig om de in het wetsvoorstel genoemde noodzakelijke culturomslag vanuit de Grondwet op te leggen?

Het wetsvoorstel oppert dat diversiteit een hoger doel dient, te weten het vertrouwen van de samenleving als geheel in de staatsorganen. Vertrouwen in de rechtspraak (in brede zin) zou worden gerealiseerd indien rechters een afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving. De leden van de VLV-fractie plaatsen echter vraagtekens bij de noodzaak om het vertrouwen nog meer te vergroten. De leden van de VLV-fractie vragen zich af of de

Wolff, R. (2007). Met vallen en opstaan. Een onderzoek naar in-, door- en uitstroom van niet-westerse allochtone studenten in het Nederlandse Hoger Onderwijs (1997-2005). Utrecht: Echo 2007.

Severiens, S., Wolff, R. & S. Rezai (2006). Diversiteit in leergemeenschappen. Een onderzoek naar stimulerende factoren in de leeromgeving voor allochtone studenten in het hoger onderwijs. Utrecht: Echo 2007.

regering bekend is met de reeds eerder aangehaalde cijfers van het CBS, waaruit blijkt dat 72,9 procent van de Nederlanders vertrouwen heeft in de rechters en de rechtspraak. Dit percentage is zelfs hoger, te weten 73,2 procent, specifiek bij Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. Waarop baseert de regering haar stelling dat het vertrouwen in de rechters en de rechtspraak moet worden vergroot? Hoe verzoent de regering dat standpunt met de hier genoemde cijfers? Beschikt de regering over concrete aanwijzingen dat voorliggend wetsvoorstel ook daadwerkelijk het beoogde doel zal bereiken? Wordt het algemeen vertrouwen in de rechters en de rechtspraak niet juist geschaad door meer politieke benoemingen?

Dit wetsvoorstel beoogt dat uiteindelijk bij alle benoemingen van rechters mede rekening wordt gehouden met de herkomst, de godsdienst of levensovertuiging, de politieke gezindheid, het geslacht (gender) en de seksuele voorkeur van de te benoemen personen. Het wetsvoorstel erkent ook dat deze kenmerken niet altijd bekend zullen of mogen zijn. Voor de leden van de VLV-fractie lijkt het geen twijfel dat met name de herkomst, de godsdienst of levensovertuiging, de politieke gezindheid en de seksuele voorkeur van een persoon strikte privéaangelegenheden zijn. Acht de regering het daadwerkelijk opportuun om kandidaten te dwingen deze privéaangelegenheden te onthullen bij een kandidaatstelling? De leden van de Hoge Raad dragen immers een uniforme toga die als doel heeft de individualiteit tussen rechters onderling te verhullen en de rechter een onafhankelijk en neutraal uiterlijk te geven. Ook zonder het dragen van een toga, zoals bij de Raad van State het geval is, dient de rechter zijn eigen oordeel en persoonlijke voorkeuren zoveel mogelijk achterwege te laten. Is het wel op zijn plaats om gewicht toe te kennen aan persoonlijke elementen, terwijl de leden van de Hoge Raad en de Raad van State bij de uitoefening van hun functie juist zo neutraal mogelijk moeten zijn?

De leden van de VLV-fractie betwijfelen bovendien of een positieve verplichting in de Grondwet opgenomen dient te worden. De Grondwet bevat immers al het discriminatieverbod, dat wegens haar belang niet voor niets als eerste artikel in de Grondwet is opgenomen. De leden van de VLV-fractie vragen zich daarom af of de positieve verplichting, die de regering voor ogen heeft, het juiste middel is om diversiteit in de samenstelling van de hoogste rechtscolleges te bevorderen. Zijn er geen minder ingrijpende middelen om diversiteit te bewerkstelligen, waarbij de kwaliteit van rechtspraak en de onafhankelijkheid van rechters gewaarborgd blijft? De leden van de VLV-fractie zijn van mening dat binnen de rechtspraak op dit moment al wordt gestreefd naar het vergroten van diversiteit, los van een dwingend voorschrift tot het waarborgen hiervan. Van de in de voorgestelde wetsbepaling opgenomen begrippen komen alleen de begrippen “gender” en “herkomst” niet reeds voor in de tekst van het huidige artikel 1 van de Grondwet. Het wetsvoorstel legt uit dat het begrip “geslacht” naar het oordeel van de regering niet meer van deze tijd is en met het begrip “gender” recht wordt gedaan aan de identiteit van burgers. De vraag rijst dan ook of bij het wijzigen van artikel 117 van de Grondwet niet eerder sprake is van symboolpolitiek, aangezien dit doel wordt bereikt met het reeds bestaande discriminatieverbod op grond van artikel 1 van de Grondwet. Kan de regering duiden

waarom, als een wijziging gewenst is, niet zou kunnen worden volstaan met het wijzigen van artikel 1 van de Grondwet door het begrip “geslacht” te veranderen in “gender” en het begrip “herkomst” toe te voegen?

Bij de selectie van rechters zouden geen concessies gedaan mogen worden aan de kwaliteit. De leden van de VLV-fractie zijn daarom ook erg beducht voor een dwingendrechtelijk quotum in eventuele lagere wetgeving. Om de kwaliteit te kunnen waarborgen dient een openstaande vacature ingevuld te worden door simpelweg de beste kandidaat. Een quotum kan namelijk de schijn wekken dat iemand op oneigenlijke gronden is aangenomen. De leden van de VLV-fractie steunen de noodzaak van hoge inhoudelijke kwaliteit van leden van de colleges, zoals in het wetsvoorstel staat omschreven. Dat dit onveranderd blijft, is volgens de leden van de VLV-fractie dan ook het juiste uitgangspunt. Wat is de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel op dit punt nu de kwaliteit van een kandidaat de belangrijkste eis zal blijven?

De leden van de VLV-fractie vragen zich af of de regering ook alternatieve mogelijkheden heeft onderzocht om de diversiteit binnen de leden van de Hoge Raad en de Raad van State te vergroten. Welke opties zijn door de regering in overweging genomen en afgekeurd? Is er bijvoorbeeld gekeken naar een aanpassing van de arbeidsmarktcommunicatie rondom de werving van rechters zodat een meer diverse groep van potentiële kandidaten wordt bereikt en aangemoedigd om zich kandidaat te stellen als lid van de Hoge Raad of de Raad van State? Of naar meer ondersteuning en voorlichting binnen het universitair onderwijs?

De leden van de VLV-fractie erkennen dat we leven in een divers samengestelde samenleving en dat het belangrijk is dat andere culturen en tradities vertegenwoordigd worden. De leden van de VLV-fractie zijn van mening dat een actief beleid met betrekking tot de stimulering van diversiteit met name van belang is binnen de wetgevende- en uitvoerende macht, aangezien wetgeving democratisch gelegitimeerd tot stand komt. Het toepassen van de door de volksvertegenwoordiging tot stand gekomen wet- en regelgeving behoort toe aan onafhankelijke en onpartijdige rechters. De leden van de VLV-fractie zijn daarom van mening dat de oplossing voor een gemis aan diversiteit gezocht moet worden in een stimulering van diversiteit bij de wetgevende- en uitvoerende macht.

De leden van de **GadM-fractie** lezen in de Memorie van Toelichting dat de voorgestelde wijzigingen van artikel 74 en artikel 117 Grondwet beide specifieke diversiteitsbepalingen bevatten. De bewoording van deze diversiteitsbepalingen sluit aan bij het fundamentele gelijkheidsbeginsel in artikel 1 van de Grondwet. Dit artikel beoogt discriminatie in de Nederlandse samenleving tegen te gaan. Uit dit beginsel vloeit voort dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van ongelijkheid. Een belangrijk verschil met artikel 1 Grondwet betreft de bewoording van de voorgestelde wijzigingen. Door een afwijkende bewoording te hanteren speelt het wetsvoorstel, aldus deze leden, in op de huidige problematiek in de samenleving, waaronder de genderspecifieke identificatie. Een positief element van dit wetsvoorstel is dan ook de wijziging van de discriminatiegrond geslacht naar gender. De leden van de GadM-fractie

onderschrijven met de regering dat het begrip geslacht een te eenzijdige nadruk legt op de biologische verschillen tussen mannen en vrouwen en dat met het begrip gender recht wordt gedaan aan de identiteit van burgers en tevens de diversiteit tussen burgers. Zo wordt getracht de actieve burgerparticipatie te bevorderen.

Voor de leden van de GadM-fractie is het evident dat de regering met dit wetsvoorstel aansluiting heeft gezocht bij het fundamentele grondrecht dat is neergelegd in artikel 1 Grondwet. Echter, het is niet evident waarom zij de open formulering van dit grondwetartikel en de bijbehorende zeer ruime reikwijdte niet heeft overgenomen. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 74 en 117 Grondwet zorgen voor een gesloten systeem met ‘slechts’ zes gronden voor een verboden onderscheid. Artikel 1 van de Grondwet kent naast vijf expliciet genoemde gronden tevens de open norm ‘op welke grond dan ook’. Het voorgestelde gesloten stelsel van de artikelen 74 en 117 Grondwet kan problematisch zijn voor een van de doeleinden van het wetsvoorstel, namelijk een correcte, in ieder geval betere, afspiegeling van de Nederlandse samenleving. Zo zijn vele andere onderscheidingen denkbaar binnen de Nederlandse samenleving die niet vallen onder de reikwijdte van de voorgestelde grondwetswijziging. Het gesloten stelsel is dan ook problematisch en inefficiënt: het kan ertoe leiden dat de grondwetgever zich in de toekomst met enige regelmaat gedwongen zal voelen om het stelsel van gronden aan te passen. De leden van de GadM-fractie zijn van mening dat het opnemen van een open formulering in de lijn van artikel 1 Grondwet een betere oplossing is.

De leden van de GadM-fractie begrijpen naar aanleiding van de Memorie van Toelichting dat de regering een stelsel met sterke of beslissende trekken van coöptatie in zichzelf weinig geschikt acht om diversiteit te bevorderen. Het gevaar van ‘ons-kent-ons’ dreigt immers. Hoewel dit argument steekhoudend is, geldt dit ook voor een benoeming door de Tweede Kamer; ook de Kamer is geen ideale afspiegeling van de samenleving. Zo hebben er bovengemiddeld veel witte, hoogopgeleide mannen uit de Randstad zitting in het parlement. Het politieker maken van de benoeming van rechters is dus zeker niet zonder meer het juiste middel om de democratische legitimiteit van de rechtspraak te vergroten. Dit laat echter onverlet dat het streven naar meer diversiteit is aan te moedigen, nu dit het draagvlak voor de rechterlijke macht kan vergroten en het algehele vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht kan versterken. Echter, de vraag blijft of de door de regering in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen de diversiteit in de praktijk daadwerkelijk zullen bevorderen of dat deze nog nader uitgewerkt dienen te worden om dit doel te kunnen bereiken.

De leden van de **PULS-fractie** waarderen het streven naar meer diversiteit binnen de rechterlijke macht. We leven in een zeer diverse samenleving met veel verschillende achtergronden. Deze diversiteit biedt ongekende kansen: uit onderzoek blijkt dat diverse organisaties een stuk succesvoller zijn dan niet-diverse organisaties.⁶⁰ Essentieel voor het slagen van een diverse samenleving is dat de verschillende groepen in Nederland gelijke

⁶⁰ S. de Vries e.a., *Diversiteit op de werkvloer: hoe werkt dat?*, Amsterdam: PlantijnCasparie 2005.

kansen krijgen in hun leven. In Nederland moet het voor iedereen mogelijk zijn om zijn dromen na te jagen, ongeacht achtergrond. Daarbij hoort dat iedereen een gelijke kans moet hebben om met de juiste kwalificaties het ambt van rechter te vervullen. Dit wordt ondersteund door artikelen 1 en 3 Grondwet. Uit het lage aantal rechters met een migratieachtergrond blijkt dat er veel onbenut potentieel is. Door het streven naar diversiteit binnen de rechterlijke macht wordt gestimuleerd dat iedereen daadwerkelijk dezelfde kans heeft om als rechter aan de slag te gaan en zo wordt de kansengelijkheid in Nederland bevorderd. Dit heeft tot voordeel dat ten eerste het vertrouwen in de rechtspraak wordt vergroot en ten tweede dat een verplicht diversiteitsbeleid resulteert in een rechterlijke organisatie die dankzij meer verscheidenheid meer kennis in huis heeft. Het bewerkstelligen van diversiteit gaat echter niet vanzelf. Keer op keer is gebleken dat goed beleid moet worden gevoerd om diversiteit binnen een organisatie te vergroten. Dat vraagt in dit geval om daadkrachtig en secuur optreden van de overheid. Zij moet duidelijke doelen stellen omtrent diversiteit in de rechtspraak en waar nodig ook bereid zijn om zelf in te grijpen. De tijd van praten over diversiteit is voorbij: het is nu tijd voor doen.

Het wetsvoorstel spreekt van de diversiteitskenmerken herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur. De leden van de PULS-fractie vragen zich af waarom specifiek voor deze diversiteitskenmerken is gekozen en niet voor bijvoorbeeld leeftijd of regionale spreiding. Ook de omstandigheden waarin een rechter is opgegroeid, neemt hij als levenservaring mee in zijn ambt. Het is belangrijk dat binnen de rechterlijke macht ook rechters zijn die in minder bevoorrechte omstandigheden zijn opgegroeid, zeker aangezien veel mensen die voor de rechter moeten komen ook uit een minder goed milieu komen. Zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel nog andere diversiteitskenmerken overwogen?

De gemiddelde burger komt in zijn of haar leven zeer weinig in aanraking met een rechter. Zelfs bij een diverse rechterlijke macht is de kans dus klein dat een burger bij dat zeer sporadische contact ook daadwerkelijk te maken krijgt met een rechter van een minderheidsgroepering. De leden van de PULS-fractie wensen van de regering te vernemen hoe zij de rechterlijke diversiteit inzichtelijk wil maken. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat de diversiteit van de rechterlijke macht ook daadwerkelijk kenbaar wordt voor de burger, ook als deze niet vaak in direct contact komt met de rechterlijke macht? Daarnaast zijn sommige diversiteitskenmerken zoals politieke gezindheid en seksuele voorkeur helemaal niet zichtbaar voor de justitiabele. Is het in dat geval niet zo dat de burger deze diversiteit alsnog niet ervaart? Als deze diversiteit niet zichtbaar is zal dit ook geen positieve effecten hebben op het vertrouwen in de rechtspraak.

De leden van de PULS-fractie hechten een zeer groot belang aan het recht op privacy van de burgers. In een tijd waar grof geld wordt verdiend met persoonsgegevens en grote (tech)bedrijven massaal inbreuk maken op de privacy van de burger moet de overheid hier zeer zorgvuldig mee omgaan en het goede voorbeeld geven. Om diversiteit binnen de rechterlijke macht te stimuleren is het noodzakelijk om de diversiteitskenmerken van

potentiële rechters te vragen en te verwerken. In dat kader zijn de leden benieuwd hoe de regering de registratie van de diversiteitskenmerken van de potentiële rechters voor zich ziet. Hoe zal deze registratie vorm krijgen? Voor wie zijn de gegevens uiteindelijk inzichtelijk en worden die gegevens ook openbaar gemaakt? De leden willen graag weten hoe de regering dit proces wil laten verlopen met eerbiediging van het recht op privacy van de rechters.

De leden van de PULS-fractie merken op dat gestreefd wordt naar diversiteit op het gebied van godsdienst. Er zijn echter godsdiensten die voorschrijven om je geloof op een bepaalde manier te uiten zoals het dragen van een keppeltje voor de mannen in het jodendom en een hoofddoek voor de vrouwen in de islam. Het is vooralsnog voor rechters niet toegestaan tijdens hun werk uiting te geven aan hun godsdienst. Als hieraan wordt vastgehouden, zou dat betekenen dat moslima's en joodse mannen nog steeds geen effectieve toegang hebben tot het ambt van rechter. Heeft de regering nagedacht over deze problematiek en is zij bereid om rechters toe te staan om religieuze uitingen te dragen om te voorkomen dat bepaalde groepen alsnog worden uitgesloten van de rechterlijke macht? Indien dit niet het geval is, komt de gelijke behandeling hier dan niet mee in het geding nu wel andere vormen van diversiteit worden aangemoedigd maar geloofsovertuigingen alsnog de spreekwoordelijke das om wordt gedaan?

De leden van de PULS-fractie vinden dat al heel veel gepraat is over het vergroten van diversiteit binnen de overheid, maar dat het nu echt tijd is om daadwerkelijk aan de slag te gaan en om resultaten te bereiken op het gebied van het diverser maken van de overheid. Een intentieverklaring voor het diverser maken van de rechterlijke macht is dus niet genoeg. Bij het diverser maken van de rechterlijke macht zou de overheid een sterke rol moeten spelen. Is de regering het met de leden eens dat doelen gesteld moeten worden aan de rechterlijke macht om de diversiteit te vergroten en dat over deze doelen in jaarverslagen verantwoording moet worden afgelegd? Een steeds terugkerend thema wanneer het gaat over het streven naar diversiteit is het instellen van diversiteitsquota. Een minimaal percentage van rechters zou in zo'n geval tot een bepaalde minderheidsgroepering moeten behoren. Hierop zou dan streng moeten worden toegezien en ook worden gesanctioneerd of beloond als zij wel of niet aan deze quota voldoen. De leden vragen zich af of de regering bereid is om dit middel in te zetten om de nagestreefde diversiteit in de rechterlijke macht te bewerkstelligen? Aan de Tweede Kamer zouden deze sancties niet kunnen worden opgelegd. Ook dit pleit dus tegen de eerste hoofdlijn van het wetsvoorstel om deze hoogste rechters direct door de Tweede Kamer te laten kiezen.

In de MvT staat dat een cultuurverandering plaats zal moeten vinden binnen de rechtspraak. De leden van de PULS-fractie vragen zich af hoe de regering wil bewerkstelligen dat deze cultuurverandering van binnenuit plaats zal vinden. De regering kan er zorg voor dragen dat meer rechters worden aangesteld uit verschillende minderheidsgroepen, maar moet dient ook zorg te dragen dat zij zich thuis voelen binnen de rechterlijke macht. Wanneer dit niet het geval is, zullen zij teleurgesteld ook weer stoppen met het rechtersambt en wordt de nagestreefde diversiteit alsnog niet bereikt. Daarom moet de regering volgens de leden

aandringen op beleid om de rechterlijke cultuur opener te maken. Ook hier moet in het jaarverslag van de rechterlijke macht verantwoording over worden afgelegd. Hoe wil de regering concreet proberen om een open cultuur te creëren binnen de rechterlijke macht waar iedereen zich welkom voelt?

De leden van de **RRU-fractie** constateren dat de regering terecht aangeeft dat er binnen de rechterlijke organen ruimte moet zijn voor diversiteit en dat deze diversiteit een verrijking vormt voor de rechtspraak.⁶¹ Dat kandidaten met een andere etnische of culturele achtergrond te vaak worden gezien als mensen met een achterstand,⁶² vinden de leden van de RRU-fractie verontrustend. Desondanks zien zij niet in hoe de huidige wijze van werving en selectie van rechters de toegang van kandidaten met een culturele achtergrond belemmert. Kan de regering deze stelling toelichten? Mocht er al sprake zijn van “verschildenken”, begrijpen de leden niet dat dit moet worden tegengegaan met een grondwetswijziging. De regering wijst zelf op het voeren van diversiteitsbeleid in de private sector.⁶³ Dergelijk beleid zou zoals gezegd tevens een uitkomst kunnen bieden om bewustwording te bewerkstelligen bij alle rechtsprekende organisaties.

De leden van de **SLAG-fractie** menen dat het gezag van de rechter, naast zijn kunde, mede bepaald wordt door het vertrouwen dat de burger in hem heeft. Zeker in tijden van polarisering is het nu, meer dan ooit, zaak dat tegenover de grillen die democratie nu eenmaal met zich brengt, een zware toets van rechtsstatelijkheid wordt gesteld. Een moderne rechtsstaat groeit mee met de samenleving. De leden van de SLAG-fractie zijn dan ook verheugd dat de regering een aandachtspunt wil maken van diversiteit in de benoeming van leden van de gehele rechterlijke macht. Zij zijn van mening dat de Grondwet bij uitstek de manier is om onze grondrechten en gedeelde waarden bij wijze van klaroenstoot te verankeren. Een diverse samenstelling van de rechterlijke macht is een van deze gedeelde waarden, nu hierdoor bijgedragen wordt aan het vertrouwen van de burger in individuele gevallen en de rechtspraak in brede zin.

De leden van de SLAG-fractie zijn benieuwd naar de plannen van de regering om werk te maken van deze aandacht voor diversiteit. Een grondwettelijke bepaling ter bevordering van diversiteit is een belangrijke eerste stap om de waarde van diversiteit te verankeren, maar dit moet volgens de leden van SLAG-fractie ook gevolg krijgen. Er zijn in dit geval vele wegen naar Rome. Welke weg de regering hier wil inslaan, is van uiterst belang voor voornoemde leden. De leden van de SLAG-fractie hechten daarbij waarde aan de initiatieven die op dit moment zichtbaar zijn binnen de rechtspraak, en vertrouwen op dier eigen vermogen om intern aan het diversiteitsbeleid vorm te geven. Zo streeft de zogeheten ‘Horizoncommissie’ van de Hoge Raad bij de aanbevelingen reeds naar een evenredige afspiegeling van mannen en vrouwen. Meent de regering met de leden van de SLAG-fractie dat de rechtspraak zelf bij machte is een hogere mate van diversiteit binnen haar gelederen te bewerkstelligen?

⁶¹ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 8.

⁶² *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 8.

⁶³ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 9.

De leden van de SLAG-fractie zien dat de regering in de artikelen 74, derde lid, en 117, tweede lid, van de Grondwet voorstelt dat bij wet regels gesteld worden ter uitvoering van de diversiteitsbepalingen. In de toelichting stelt de regering dat er voorzieningen moeten worden getroffen binnen de rechterlijke organisatie. De leden van de SLAG-fractie beamen het standpunt van de regering dat het diversiteitsbeleid binnen de rechterlijke organisatie zelf moet plaatsvinden. Welke wettelijke voorzieningen heeft de regering op het oog om de rechterlijke macht in staat te stellen een actief diversiteitsbeleid te voeren?

De leden van de SLAG-fractie hebben hun twijfels bij de huidige formulering van de diversiteitsbepalingen. Hoewel het onderhavige voorstel beoogt aan te sluiten bij het huidige artikel 1 Grondwet, verwachten de leden van de SLAG-fractie juist een spanning tussen beide. Nu een clause als het in artikel 1 opgenomen 'of op welke grond dan ook' in de voorgestelde bepalingen ontbreekt, rijst de vraag waarom gekozen is voor een dergelijke limitatieve opsomming. De leden van de SLAG-fractie vragen zich af of een limitatieve opsomming recht doet aan de Nederlandse maatschappij in haar geheel, mede gelet op de razendsnelle ontwikkelingen in onze samenleving op alle mogelijke fronten. De verschillende wijzen waarop mensen hun identiteit kunnen ontplooiën en hun leven kunnen inrichten, vallen niet in een opsomming uit te drukken. De leden van de SLAG-fractie menen dat de Grondwet een document moet zijn voor alle Nederlanders, waaraan een ieder op gelijke wijze de hierin genoemde rechten kan ontleen. Elke Nederlandse staatsburger moet zich gesterkt voelen in zijn kansen om dromen na te jagen, ook wanneer die zien op een carrière in de rechterlijke macht. Het risico bestaat dat niet alle burgers zich kunnen herkennen in de bepalingen zoals deze zijn voorgesteld. Kan de regering aangeven waarom is gekozen voor een limitatieve opsomming en niet voor een algemene bepaling? Is de regering het eens met de stelling dat een diversiteitsbepaling rekening moet houden met alle Nederlanders?

6. Slotopmerkingen

De leden van de **LUBBERS-fractie** hebben tot slot nog de volgende vragen. Waarom ziet de Grondwetswijziging niet op de staatsraden van de ABRvS? De staatsraden van de ABRvS, CRvB en CBb hebben ook een belangrijke rechtsvormende taak en de staatsraden van de ABRvS zijn doorgaans lid van één of beide afdelingen. Zij zijn geen lid in grondwettelijke zin. Eerst stond in de Grondwet dat ook bestuursrechters voor het leven benoemd werden. Dit werd geschrapt vanwege het voornemen om ook bestuursrechters onder de rechterlijke macht te brengen, waardoor deze bepaling overbodig werd. Dit voornemen is echter niet uitgevoerd, waardoor er vooralsnog geen grondwettelijke verankering is.⁶⁴

LUBBERS is van mening dat het afbreuk kan doen aan de kracht van het wetsvoorstel als de benoeming van staatsraden bij de ABRvS wordt vooruitgeschoven. Ziet de regering een mogelijkheid om een technische wijziging willen doorvoeren met een aparte regeling voor de staatsraden met rechtspraak belast?

De leden van de **GadM-fractie** zien – naast de in het Algemeen deel van het Verslag al genoemde knelpunten – nog een knelpunt in dit voorstel. Het betreft de mogelijkheid van delegatie van wetgevende bevoegdheden, in artikel 74, en ook in artikel 117. De regering heeft in de Memorie van Toelichting vastgesteld dat bijzondere voorzieningen zijn vereist voor meer diversiteit en inclusiviteit van de rechterlijke macht en dat deze nader uitgewerkt zullen worden door de wet. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 74 en 117 Grondwet bieden de formele wetgever de mogelijkheid kwesties met betrekking tot de samenstelling van de Raad van State (het voorgestelde artikel 74 lid 3 Gw) en de Hoge Raad (het voorgestelde artikel 117 lid 2 Gw) te delegeren. Het is echter de vraag in hoeverre delegatie gewenst is in het licht van de doeleinden van dit gehele wetsvoorstel – met name in het licht van de beoogde grotere democratische legitimiteit. De leden van de GadM-fractie vragen de regering daarom om nadere toelichting over de aard en omvang van de delegatiemogelijkheid. Welke onderwerpen lenen zich volgens de regering voor regeling in een AMvB, en welke niet?

De leden van de **PULS-fractie** zijn van mening dat de regering onvoldoende duidelijkheid schept met betrekking tot de betekenis van het voorgestelde nieuwe wetsartikel voor de positie van de vice-president en de leden van de Constitutionele Raad en de staatsraden (al dan niet in buitengewone dienst) van beide Afdelingen van de Raad van State. Het wetsvoorstel beoogt de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van de rechterlijke macht te versterken en de rechterlijke macht meer democratische legitimatie te geven. Dit wetsvoorstel maakt echter geen duidelijk onderscheid tussen de invloed van de Tweede Kamer op de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering van de Raad van State.

Zoals eerder uiteengezet zijn de leden van de PULS-fractie van mening dat verregaande invloed van de Tweede Kamer op de benoeming van rechters niet wenselijk is. Het huidige wetsvoorstel gaat echter nog verder door niet alleen bij de benoemingen binnen de Afdeling

⁶⁴ C.A.J.M.Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer 1987, p. 270-271.

bestuursrechtspraak, maar ook bij (enkele) benoemingen binnen de Afdeling advisering van de Raad van State een grote rol aan de Tweede Kamer toe te delen. De leden zijn van mening dat deze verre gaande invloed uitermate onwenselijk is. Naar artikel 2 lid 3 Wet op de Raad van State kunnen leden van de Constitutionele Raad in één of in beide afdelingen benoemd worden. Maximaal 10 leden of staatsraden mogen in beide afdelingen werkzaam zijn, waarbij zich een situatie kan voordoen dat een lid van de Constitutionele Raad in beide of zelfs enkel in de Afdeling advisering werkzaam is. Heeft de regering nagedacht over deze mogelijke situatie(s) en vindt zij deze invloed van de Tweede Kamer op de benoeming van leden dan wel staatsraden van de Afdeling advisering wenselijk?

Eenzelfde situatie doet zich voor met betrekking tot de benoemingsprocedure van de vice-president van de Constitutionele Raad. Deze is namelijk naar artikel 16a lid 4 Wet op de Raad van State voorzitter van de Afdeling advisering van de Raad van State. Blijkens de artikelsgewijze toelichting zal de Tweede Kamer naar het nieuwe artikel 74 lid 2 ook voor de functie van vice-president van de Raad van State een voordracht van drie personen mogen doen. De leden van de PULS-fractie vragen de regering of zij deze invloed van de Tweede Kamer op de benoeming wenselijk vindt.

De regering noemt dat bij een latere uitbreiding van de Wet op de Raad van State de vernieuwde benoemingsprocedure ook zal gelden “voor de benoeming van de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst (de leden die met rechtspraak zijn belast en deel uitmaken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad).” Hierbij wordt, tussen haakjes, wel onderscheid gemaakt tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak. De leden van de PULS-fractie wensen van de regering te vernemen of deze wel degelijk de noodzaak ziet om verdere politieke beïnvloeding van de Afdeling advisering van de Raad van State te voorkomen.

De regering benoemt dat het aspect van diversiteit in de samenstelling van de Raad zwaarder dient te wegen. Het voorgestelde nieuwe lid 3 van artikel 74 Grondwet spreekt over het “mede” rekening houden, wat tot uitdrukking dient te brengen dat het creëren van een zuivere afspiegeling van de samenleving onhaalbaar is en daarnaast geen afbreuk mag doen aan de kwaliteit van de te benoemen leden en staatsraden. De leden van de PULS-fractie zien het creëren van diversiteit zoals eerder verwoordt niet als een inspanningsverplichting, maar als een resultaatverplichting. Kan de regering nader toelichten hoe dit “mede” rekening houden vorm zal krijgen en wat zij zich hierbij voorstelt?

Het voorgestelde artikel 74 lid 3 Grondwet vermeldt dat bij gewone wet nadere regels gesteld kunnen worden om nadere preciseringen aan te brengen aan de wat algemene begrippen uit het derde lid. Aangezien dit wetsvoorstel beoogt de invloed van de wetgever en de macht van de Tweede Kamer te vergroten is een dergelijke verre gaande delegatiebepaling niet consequent. De leden van de PULS-fractie vragen de regering dan ook nader in te gaan op de wijze waarop recht is gedaan aan het primaat van de wetgever en waarom gekozen is voor deze delegatiebepaling.

De voorgestelde wijziging van artikel 74, tweede lid, Grondwet strekkende tot invoering van benoemingen in de Raad van State voor een periode van acht jaar, is met verbazing ontvangen door de **RRU-fractie**. De regering beoogt de Tweede Kamer meer invloed te geven op de benoeming van de hoogste rechters. Met het oog hierop vragen de leden van de RRU-fractie zich af waarom gekozen is voor een termijn van acht jaar. Naar de mening van de leden van de RRU-fractie is deze termijn zeer willekeurig gekozen en leidt deze termijn niet tot het doel dat de regering zegt te willen bereiken. Derhalve zou de RRU-fractie graag willen weten waarom er voor een termijn van acht jaar is gekozen.

Daarnaast vragen de leden zich af waarom de regering de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven buiten beschouwing laat, zeker nu de samenvoeging van deze hoogste bestuursrechtelijke colleges met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (voorlopig) van de baan is. Deze instanties behoren weliswaar niet tot de rechterlijke macht maar hebben – net als de Raad van State – wel een rechtsprekende en rechtsvormende taak.

Een derde punt dat de leden van de RRU-fractie onduidelijk vinden, ziet op de samenstelling van de Raad van State. Leden van de Afdeling advisering blijven voor het leven benoemd. Het voorstel zoals dat nu voor ligt, ziet immers slechts op leden met rechtspraak belast. Hoe gaat de regering om met de leden met een dubbelbenoeming, die zowel in de Afdeling advisering als in de Afdeling bestuursrechtspraak zijn benoemd?

De leden van de RRU-fractie zien geen gegronde reden voor de keuze van een termijn van acht jaar. Hiervoor verwijzen zij naar de opmerking onder Artikel 74, aangezien artikel 117, eerste lid, Grondwet eenzelfde strekking heeft.

De regering stelt voor de positie van zittende rechters ongewijzigd te laten.⁶⁵ Zij zijn immers voor het leven benoemd en zullen door de nieuwe wetgeving niet worden geraakt. Enkel bij het aftreden van voor het leven benoemde raadsheren, zal er conform de nieuwe procedure een rechter voor acht jaar worden benoemd. Omdat de nieuwe regeling enkel geldt bij het aftreden van voor het leven benoemde raadsheren, zal het enorm lang duren voordat deze regeling enig effect sorteert. De Hoge Raad bestaat immers uit maximaal 30 leden,⁶⁶ waarbij jaarlijks doorgaans slechts twee á drie nieuwe leden worden benoemd. Huidige raadsheren kunnen, ook als dit voorstel wet wordt, blijven zitten tot het bereiken van de leeftijd van 70 jaar,⁶⁷ waarna ontslag wordt verleend.⁶⁸

Ten slotte merken de leden van de RRU-fractie op dat de regering de positie van de volksvertegenwoordiging beoogt te vergroten. De reden daarvoor ziet zij in de toetsingsbevoegdheid van de rechter aan internationale verdragen.⁶⁹ De leden van de RRU-fractie zien niet in hoe de positie van de volksvertegenwoordiging wordt beperkt door de

⁶⁵ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 3.

⁶⁶ Artikel 72 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁶⁷ Artikel 117 Grondwet, Artikel 46h lid 3 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

⁶⁸ Artikel 46h Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

⁶⁹ *Studentenparlement* 2018/19, nr. 3, p. 9.

toetsingsbevoegdheid van de rechter. Immers, de volksvertegenwoordiging stemt in met de verdragen waaraan wordt getoetst. Mocht er al sprake zijn van een dergelijk verband, vragen de leden zich af waarom de regering – gelet op haar eigen standpunt – lagere rechtspraak buiten beschouwing heeft gelaten. Juist binnen de rechtbanken en hoven toetsen verhoudingsgewijs het grootste aantal rechters wet- en regelgeving aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen.

De leden van de **SLAG-fractie** staan, naast kwalitatief goede rechtspraak, voor kwalitatief goede wetgeving. Daarom menen zij dat het noodzakelijk is om de resultaten van de diversiteitsbepalingen en de daaromtrent nader te stellen regels binnen afzienbare tijd grondig te evalueren, nu zij een belangrijk maatschappelijk doel dienen. Voornoemde leden stellen dan ook voor om de op basis van de voorgestelde artikelen 74, derde lid, en 117, tweede lid, van de Grondwet nader te stellen regels vergezeld te doen gaan van een evaluatiebepaling die de regering verplicht aan de Staten-Generaal verslag te leggen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Staat de regering welwillend tegenover de wens van de leden van de SLAG-fractie om een evaluatiebepaling op te nemen in de wet die regels stelt ter uitvoering van de onderhavige diversiteitsbepalingen? Ziet zij dan voorts, in het verlengde hiervan, aanleiding om een breder onderzoek in te stellen naar de stand van zaken omtrent diversiteitsbeleid binnen de overheid over de hele linie?