

**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. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 1 april 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 1
2. Het huidige stelsel	p. 9
3. De strekking van het wetsvoorstel	p. 17
4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen	p. 29
5. Diversiteit in de rechtspraak	p. 31
6. Slotopmerkingen	p. 35

1. Inleiding

Het kabinet is verheugd over de ruime aandacht die de Kamercommissie aan dit wetsvoorstel heeft besteed. Deze aandacht duidt op grote betrokkenheid bij een onderwerp dat alle aandacht verdient: de verhouding tussen de wetgevende macht en de rechtspraak, en de wijze waarop hierbij wordt omgegaan met het kernbegrip democratische legitimatie. Wij hebben met genoegen vastgesteld dat elk onderdeel op steun kan rekenen – zij het niet altijd met argumenten die wij delen – en constateren daarnaast dat op bijna elk onderdeel kritiek, soms ernstige kritiek, is geuit. Ondanks deze kritiek handhaven wij de essentie van het wetsvoorstel op de beide hoofdpunten, die in onze visie inhoudelijk met elkaar te maken hebben. Vanzelfsprekend komen wij daarop terug.

In deze nota bespreken wij de vragen en opmerkingen van de leden van de Kamercommissie veelal in de volgorde waarin die in het verslag zijn opgenomen. Soms treden wij daardoor enigszins in herhaling.

De leden van ADAM tonen zich een groot voorstander van de door ons nagestreefde vergroting van de democratische legitimiteit van de rechterlijke macht, maar zetten vraagtekens bij de onderdelen van het voorstel die gericht zijn op het vergroten van de diversiteit binnen de rechtspraak. Volgens hen moet de keuze voor rechters slechts berusten op kwaliteit van rechters en hun kennis en staat van dienst. Aan dit laatste aspect doen wij

niet af. Wij hebben in Nederland een rechterlijke macht die in kwalitatief opzicht voor haar taak is berekend. Geen enkel onderdeel van het wetsvoorstel strekt ertoe – of draagt het gevaar in zich – dat wij in dit opzicht de lat lager zouden willen leggen.

De ADAM-fractie wil accentueren dat het Nederlandse volk soeverein moet zijn. Op dit punt beklemtonen wij dat het wetsvoorstel geen veranderingen inhoudt ten aanzien van de mate van soevereiniteit van de Nederlandse Staat. De kernpunten van het voorstel hebben een andere strekking; zij hebben slechts betrekking op de samenstelling van de rechterlijke macht en op de organen van de Staat die het daarin voor het zeggen hebben. Daarbij komt geen directe invloed toe aan de burgers, zoals de hier genoemde leden het liefste zouden zien.

Wij onderschrijven niet de zienswijze van de ADAM-fractie dat bij de rechterlijke macht op dit moment sprake is van een nepotistische ons-kent-ons-cultuur. De dank die zij ons toekennen voor – zoals zij het zien – onze poging tot doorbreking van de cirkel die hierin bestaat dat veel rechters afkomstig zijn uit het links-elitaire deel van de bevolking, komt ons niet toe. Wel willen wij, zoals gezegd, de democratische legitimatie van de rechterlijke macht vergroten. Daarbij krijgt de Tweede Kamer ruimere bevoegdheden. In het verlengde daarvan voorziet het wetsvoorstel in tijdelijke benoemingen voor de leden van de Hoge Raad en de Raad van State. Dat gebeurt echter niet omdat wij het, met de ADAM-fractie, “onbevattelijk” achten dat rechters rechtspreken die soms al decennia geleden zijn geïnstalleerd. De huidige benoemingen voor het leven hebben onmiskenbaar een positief te waarderen kant voor zover daarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tot uiting komt. Daar staat tegenover dat benoemingen die heel lang doorwerken inderdaad ook een keerzijde hebben in deze zin dat bij verschuivende verhoudingen in de volksvertegenwoordiging de representativiteit van de samenstelling van de rechterlijke macht verkleint. Hierin beoogt het wetsvoorstel een ander evenwicht tot stand te brengen, en dit alleen voor de benoemingen in twee van de hoogste organen.

De ADAM-fractie toont zich een tegenstander van de tweede hoofdlijn van het wetsvoorstel, die een uitvloeisel is van ons streven naar meer diversiteit in de rechterlijke macht. Volgens de leden van deze fractie moeten alleen ervaring, geleerdheid en overige relevante competenties meetellen bij de aanwijzing van rechters. Zonder aan het belang van deze criteria af te doen, menen wij dat een samenstelling van de rechterlijke macht die – met inachtneming van hoge kwalitatieve eisen – recht doet aan de diverse samenstelling van de bevolking, zorgt voor een betere verankering van deze staatsmacht. Het gaat hier niet om een socialistische, politieke beleidskeuze, zoals de ADAM-fractie onze keuze omschrijft. Hier is een misvatting in het spel. Een breed gedragen en meer representatieve samenstelling heeft niets te maken met een eenzijdige politieke wens. Het komt ons voor dat de hier geciteerde leden enigszins op twee gedachten hinken. Enerzijds zijn zij van mening dat de rechterlijke macht nu voor een groot deel afkomstig is uit het links-elitaire deel van de bevolking, anderzijds verzetten zij zich tegen een bewust grotere diversiteit die in meerdere mate dan thans het geval is recht doet aan gewijzigde (politieke) verhoudingen. Wij menen dat het wetsvoorstel in de hier besproken opzichten consequent is en daarom terecht de beide

hoofdpijnen bevat. Daarom zijn wij – in reactie op andere vragen van de leden van ADAM – geen voorstander van splitsing van het wetsvoorstel in twee delen, met elk een van de hier bedoelde hoofdpijnen.

Wij onderschrijven de zienswijze van de leden van LUBBERS-fractie dat het van belang is dat de rechtspraak een afspiegeling vormt van de huidige Nederlandse samenleving. Wij zijn verheugd over de steun die deze leden vanuit dit gezichtspunt geven aan de eerste hoofdpijn van het wetsvoorstel. Zij hebben echter ook kritische kanttekeningen geplaatst. Deze betreffen de waarborgen voor de rechterlijke onpartijdigheid. Op deze plaats vermelden wij dat wij hun zorgen daarover niet delen. Ook hierop komen wij terug.

De leden van de LVV-fractie tonen zich voor een deel positief over het wetsvoorstel en hebben aan de andere kant redenen voor zorg. Hun tevredenheid en instemming betreffen de onderdelen van het voorstel die strekken tot een sterkere democratische legitimatie. Wij zijn blij met deze instemming, met dien verstande dat wij hieraan ter vermindering van misverstand toevoegen dat wij elke mogelijkheid van ontslag van rechters wegens bepaalde uitspraken verwerpen. Dat zou een onaanvaardbare inbreuk op het grote goed van de rechterlijke onafhankelijkheid vormen. De tijdelijkheid van de benoemingen op grond van het voorstel staat geheel los van een dergelijke “sanctionering”. De kritiek van de LVV-leden betreft enkele aspecten van het voorstel ter uitwerking van de tweede hoofdpijn, het streven naar een meer divers samengestelde rechterlijke macht. Deze leden juichen meer diversiteit qua politieke gezindheid toe, maar verafschuwden het idee dat herkomst, godsdienst en levensovertuiging een rol zouden moeten spelen bij rechterlijke benoemingen. Wij volgen hen hierin niet. Wij zien, integendeel, een nauw verband tussen de bevordering van de ene en de andere vorm van diversiteit. De rechterlijke macht behoort in alle hier genoemde relevante opzichten divers te zijn. Dat heeft niets met “islamisering van de rechterlijke macht” te maken en zo mogelijk nog minder met de invoering van shariarechtspraak.

De LVV-leden vragen waarom dit wetsvoorstel niet strekt tot democratisering van alle rechterlijke instanties. Wij achten dit een relevante vraag, waarop wij slechts een pragmatisch antwoord geven. Wij willen “van bovenaf” beginnen, gelet ook op de sterk rechtsvormende betekenis van de hoogste colleges waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. De praktische consequenties van uitbreiding van de hier besproken eerste hoofdpijn tot alle rechterlijke benoemingen kunnen wij op dit moment onvoldoende overzien. Deze leden vragen of de voordracht van de Tweede Kamer, ook wat de volgorde betreft, bindend is voor de regering. Ons antwoord is als volgt. Artikel 118, eerste lid, van de Grondwet blijft onveranderd. De benoeming van leden van de Hoge Raad geschiedt dus ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel “uit” een voordracht die door de Tweede Kamer is opgemaakt. Een benoeming buiten de voordracht is en blijft dus onmogelijk. Het staat de Koning, onder de volledige politieke verantwoordelijkheid van de regering, echter vrij om van de volgorde van de voordracht af te wijken. Wij menen dat deze opzet in het stelsel van de Grondwet past. Vanzelfsprekend dient een minister zich tegenover de Staten-Generaal te verantwoorden voor

een benoeming in afwijking van de volgorde van een voordracht. Dit kan ook consequenties hebben voor de positie van de minister of van het kabinet.

De LVV-leden hebben ook opmerkingen gemaakt over de tijdelijkheid van het benoemen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Zij vragen waarom de regering vindt dat goed functionerende rechters niet in aanmerking komen voor een systeem van herbenoeming. Het antwoord luidt dat de regering geen oordeel heeft of mag hebben over het inhoudelijke functioneren van rechters. Het “belonen” van rechters die volgens haar – of volgens andere rechters maar met het fiat van de minister – goed functioneren en het “bestrafen” van degenen wie een ander oordeel ten deel valt, zouden neerkomen op directe politieke beïnvloeding van de rechtspraak. De onafhankelijkheid van de rechters, zoals gezegd een groot goed, zou daardoor wezenlijk worden aangetast. De LVV-fractie heeft ook enkele vragen gesteld over de gevolgen van het voorgestelde systeem van tijdelijke benoemen voor de arbeidsmarkt voor rechters. Wij menen dat deze gevolgen zeer beperkt zullen zijn, temeer daar het wetsvoorstel de tijdelijkheid van de benoemen alleen voorschrijft voor enkele van de hoogste colleges. Bovendien blijven alle huidige benoemen-voor-het-leven in stand. Een en ander betekent dat er slechts af en toe vacatures ontstaan enkel door het verstrijken van de benoemingstermijn. Wij zullen in de organieke wet voorzieningen treffen voor de rechtspositie van de betrokkenen. Een nieuwe benoeming in een ander gerecht is niet uitgesloten. In de gevallen waarin dit gebeurt, wordt de opvolger mogelijk gerekruteerd uit zo'n ander gerecht, waardoor er per saldo geen vacature ontstaat. Statistische gegevens hierover hebben wij niet, maar de hier weergegeven overwegingen maken het in onze ogen niet nodig die te produceren.

De leden van de LVV-fractie hebben gefronste wenkbrauwen bij ons streven tot vergroting van de diversiteit. Zij zien in ons voorstel op dit punt een diskwalificatie van de capaciteiten en kwaliteit van de Nederlandse rechterlijke macht. Naar ons oordeel is deze kenschets feitelijk onjuist. Een onvolkomen – en mogelijk, door de verdere diversificatie, steeds onvolkomener wordende – samenstelling van de rechterlijke macht leidt niet “vanzelf” tot een kwalitatief tekort. Dit neemt niet weg dat het naar ons oordeel van groot belang is voor het vertrouwen in de rechterlijke macht dat deze ook in de door de LVV-leden gewraakte zin divers van samenstelling is. Zoals eerder gezegd: ook deze leden achten, maar dan in één bepaald opzicht, diversiteit nastrevenswaardig. Kennelijk zien ook zij in de tekortkomingen die op dat punt bestaan, geen reden om tot het oordeel te komen dat de capaciteiten en de kwaliteit van de rechterlijke macht onder de maat zijn. Wij verheugen ons daarover. Terzijde merken wij op dat ons streven naar verdere, en in onze ogen consequentere, diversificatie niet betekent dat de aldus te benoemen rechters met een tot nog toe weinig voorkomende achtergrond, niet als “een echte Nederlandse rechter” zouden zijn te beschouwen. De eis van Nederlanderschap blijft voor rechterlijke benoemen onverkort gelden. Hiermee hebben wij tevens gereageerd op de opmerkingen van de hier bedoelde leden over het “ontnederlandsen” van de rechterlijke macht. Wij onderschrijven die dus niet. Ditzelfde geldt voor hun opmerkingen over “een geloof dat haaks staat op de waarden waarvoor de rechterlijke macht behoort te staan”. Voor een ieder, ongeacht geloofsovertuiging, die de rechterlijke eed aflegt

en overigens aan de benoemingseisen voldoet, is binnen de rechterlijke macht plaats. Een andere zienswijze zou strijdig zijn met artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in openbare dienst.

De LVV-leden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen dat mede moet worden gekeken naar herkomst en godsdienst. Wij hebben deze criteria opgenomen om recht te doen aan de diversiteit die de Nederlandse bevolking ook in deze opzichten laat zien. In antwoord op een andere vraag van deze leden vermelden wij dat het woord “mede” als achtergrond heeft dat de opgesomde criteria niet zonder meer beslissend zijn. Ook andere aspecten, waaronder in het bijzonder de vakinhoudelijke kwaliteit van kandidaten, blijven – onverminderd – van groot belang. Afgezien van dit criterium, waaraan te allen tijde moet worden voldaan, is er niet een rangorde of hiërarchie tussen de aspecten die een rol moeten gaan spelen. Het streven is erop gericht dat de samenstelling als geheel voor zover mogelijk in voldoende mate recht doet aan alle genoemde aspecten. Het gaat bij dit alles om een juiste en inhoudelijk verantwoorde afspiegeling van de samenleving als geheel, niet in het bijzonder van delen daarvan zoals het aantal juristen op de arbeidsmarkt voor juristen of studentenpopulaties. Wij weten dat deze deelgroepen niet volkomen representatief zijn samengesteld en onderkennen de gevolgen daarvan voor het rekruteren van geschikte rechters, maar wij achten het niettemin van groot en principieel belang de diversiteit ruimer te verankeren. Het is bepaald niet uit te sluiten dat onze keuze voor (de maatstaven bij) de samenstelling van de rechterlijke macht een positieve invloed heeft op de studiekeuze van kandidaten van een bepaalde herkomst enz. en op de beroepskeuze van talentvolle studenten en afgestudeerde juristen. Zo bezien kan er een toenemende samenhang zijn tussen de studentenpopulaties, de arbeidsmarkt voor juristen en het reservoir van (kwalitatief aan de maat zijnde) kandidaten voor het rechterschap.

De leden van de VLV-fractie hebben hun bezorgdheid geuit over de door ons voorgestelde benoemingstermijn voor leden van de Hoge Raad en van de Raad van State. Zij menen dat de huidige duur (“voor het leven”) de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de leden van deze colleges waarborgt. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, kan niet a priori worden gezegd dat een benoeming voor een vaste, vooraf bepaalde, termijn strijdig is met de eis van onafhankelijkheid. Ditzelfde geldt voor de eis van onpartijdigheid. Een eenmaal benoemde rechter is volledig onafhankelijk. Ook andere rechterlijke organen, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, kennen benoemingen voor een bepaalde periode. In het navolgende komen wij toe aan de opmerkingen van de VLV over de diversiteitseis.

Ook de leden van de GadM-fractie zijn bezorgd. Zo menen zij dat het wetsvoorstel, voor zover gericht op versterking van de democratische legitimatie van rechterlijke benoemingen, de belangrijkste beginselen van de rechtsstaat uit het oog verliest. Volgens hen dreigen de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter 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. Wij kunnen deze leden geruststellen. Leden van de rechterlijke macht

zijn, ook als zij worden benoemd op voordracht van de Tweede Kamer, geen belangenbehartigers van bepaalde politieke groeperingen. Zij functioneren onpartijdig. De wens om hen in meerdere mate dan thans het geval is een juiste afspiegeling te doen zijn van de samenleving, doet geen afbreuk aan hun onafhankelijkheid. Ook in dit opzicht zijn zij geen zetbazen van degenen die hen voor benoeming voordragen. Wij vrezen ook niet voor (verdere) politisering en polarisering van de opvattingen over de rechterlijke macht. Wij menen wel dat de rechterlijke macht, als orgaan van onze democratische rechtsstaat, meer dan thans democratisch gelegitimeerd moet zijn. Dat is veeleer een versterking van de positie van rechters als individu en als collectiviteit dan een verzwakking. De burgers kiezen “hun” Tweede Kamer en via dit democratisch gekozen orgaan “hun” hoogste rechters. Voor zover er een zekere “politisering” zou optreden, is dat het directe gevolg van het politieke karakter van het hoogste orgaan van de rechtsstaat, de volksvertegenwoordiging. Wij zien daarin geen diskwalificatie. De hier aan het woord zijnde leden verwijzen naar CBS-gegevens over het vertrouwen in de rechter. Wij vrezen niet voor een vermindering van dit vertrouwen als gevolg van het wetsvoorstel. Het vertrouwen hangt klaarblijkelijk samen met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, individueel en collectief. Zoals gezegd, verminderen deze kernwaarden niet aan betekenis door dit voorstel.

De GadM-leden achten het wetsvoorstel onvolledig doordat het alleen betrekking heeft op de leden van de Hoge Raad en van (een deel van) de Raad van State, en niet op de leden van twee andere hoogste rechtscolleges, te weten de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het klopt dat deze twee colleges niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De reden hiervoor is dat geen van beide colleges in de Grondwet is genoemd. Het ligt in de lijn van dit wetsvoorstel dat, na aanvaarding daarvan, in de Wet op de Raad van State, de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie een soortgelijke benoemingsprocedure wettelijk wordt verankerd voor de hoogste bestuursrechters in die colleges.

Met genoegen stellen wij vast dat de leden van de GadM-fractie het tweede doel van het wetsvoorstel, de waarborg dat de samenstelling van de Hoge Raad en van de Raad van State een betere afspiegeling vormt van de samenleving als geheel, wenselijk vinden. Terecht wijzen zij erop dat uit onderzoek blijkt dat organisaties beter presteren wanneer mensen binnen de organisatie een gemengde culturele en etnische achtergrond hebben. Wij onderschrijven de opmerking van deze leden dat het in de praktijk lastig zal zijn dit doel te bereiken. Wij achten het vastleggen van de regel over diversiteit meer dan een cosmetische exercitie. Zo’n regel scherpt degenen die zich met selectie en benoeming bezighouden in dat hierin een zelfstandig – zij het niet alles beslissend – doel schuilt. Hij kan voor goede kandidaten uit ondervertegenwoordigde groepen de aantrekkelijkheid voor het ambt vergroten en dwingt de personen en instanties die hierin besluiten nemen tot reflectie over maatregelen die het doel dienen.

De leden van de PULS-fractie tonen zich verontrust over het wetsvoorstel. Zij menen dat het evenwicht tussen de staatsmachten thans niet is verstoord. Weliswaar toetst de rechter

nationale bepalingen aan bepalingen van bovenationale herkomst, maar deze leden zien niet het gevaar dat de uitleg van de rechter prevaleert boven de bevoegdheid van de nationale rechter. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, zien wij dit anders. Wij komen tot een andere weging van het door deze leden ingebrachte argument dat ook de bedoelde bovenationale bepalingen op democratische wijze zijn tot stand gekomen. Wij achten deze democratische legitimatie van geringer kracht dan die van wetten die, al dan niet na amendering, zijn goedgekeurd door de “eigen” volksvertegenwoordiging. De parlementaire besluitvorming over een goedkeuringswet van een internationaal verdrag staat niet op één lijn met de besluitvorming over een intern-Nederlandse wet. Ook de “inspraak” van de Nederlandse regering en het democratisch gekozen Europese Parlement bij de totstandkoming van EU-recht, waarop de hier aan het woord zijnde leden wijzen, is van een andere intensiteit dan het (mede)beslissingsrecht van regering en volksvertegenwoordiging bij de wetgeving van nationale herkomst. In de beschouwingen van de PULS-leden over de professionele toetsing door de nationale rechter aan hoger recht, missen wij aandacht voor het gegeven dat de rechter ruimte heeft bij het interpreteren van de bepalingen van bovenationale komaf en daarmee aspecten en gezichtspunten kan meewegen die de nationale wetgever minder gewenst acht. Het wetsvoorstel heeft niet de strekking de grondwettelijk verankerde suprematie van direct werkende bovenationale bepalingen te doorbreken, maar beoogt (slechts) dat de invloed van de Nederlandse Tweede Kamer op de benoeming van degenen die de rechterlijke toetsing moeten uitvoeren, wordt vergroot. Wij achten dit uit democratisch oogpunt een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Geheel ten onrechte zien de leden van de PULS-fractie in het voorstel een poging van de regering om de macht van de rechter in te perken omdat deze uitspraken doet die bij de regering “slecht vallen”. Vergroting van de bevoegdheid van de Tweede Kamer ten aanzien van rechterlijke benoemingen is bedoeld als herstel van een nastrevenswaardig evenwicht dat door de internationalisering verstoord dreigt te raken. Het wetsvoorstel beoogt in dit opzicht het primaat van de politiek te versterken. Het doet niets af aan de bevoegdheid van de rechter om in voorkomende gevallen met toepassing van het recht de overheid “de maat te nemen”.

Wij zijn blij met de steun die de PULS-fractie uitspreekt over de tweede hoofdlijn van het wetsvoorstel, die betrekking heeft op het vergroten van de diversiteit binnen de rechterlijke macht.

De leden van de RRU-fractie zijn van mening dat het toekennen van het primaat aan het parlement bij de benoeming van rechters niet past bij (het waarborgen van) het evenwicht tussen de staatsmachten. Zij bepleiten dat de rechterlijke macht zelf meer invloed moet hebben bij de selectie van haar leden. Zij wijzen erop dat voor het werven van leden van de Hoge Raad en de Raad van State veel juridische expertise is vereist en menen dat voor inspraak van deze colleges bij de benoeming van nieuwe leden gegronde reden bestaat. Met dit laatste zijn wij het niet oneens. Het wetsvoorstel voorziet er niet in dat de Tweede Kamer op eigen houtje leden van de hier genoemde hoge colleges werft en selecteert. Het lijkt weinig voor de hand te liggen dat de Kamer geen gebruik zou maken van de expertise van de Hoge Raad ten aanzien van de vervulling van vacatures in dit college. Het is echter uiteindelijk aan

het vertegenwoordigende lichaam, de Tweede Kamer, zelf om – met de wetenschap van de zienswijze van het college in kwestie – een voordracht op te maken. Dit is de kern van het primaat van de volksvertegenwoordiging, dat ook bij talrijke andere complexe kwesties die velen raken, de boventoon voert en behoort te voeren. Ook in reactie op de opmerkingen van deze leden over het belang van onafhankelijkheid van de leden van de Hoge Raad en de Raad van State beklemtonen wij dat het wetsvoorstel op dit punt geen concessies bevat. Wij herhalen dat tijdelijke benoemingen van rechters geen aantasting vormen van de onafhankelijkheid van degenen die eenmaal zijn benoemd.

De RRU-leden achten de voorgestelde wijziging niet noodzakelijk nu de Tweede Kamer reeds de bevoegdheid heeft om zelfstandig – los van de aanbeveling van de Hoge Raad – nieuwe leden van dit college voor te dragen. Zij wijzen op het gegeven dat de Tweede Kamer in de praktijk nauwelijks tot geen gebruik maakt van deze bevoegdheid en zij achten het daarom niet zinvol om bevoegdheden te verruimen die niet worden gebruikt. Wij komen hierin tot een andere keuze. De huidige bepalingen over de rol van de Tweede Kamer bij deze benoemingen staan in een traditie die wij niet meer van deze tijd achten. Een wettelijke aanscherping van deze rol is daarom nodig.

De leden van de RRU-fractie waarderen het streven van de regering, zoals tot uiting komend in dit wetsvoorstel, naar diversiteit binnen de publieke ambten. Zij zijn niettemin geen voorstander van de grondwetswijziging die hier aan de orde is. Zij zien geen plaats voor andere selectiecriteria dan kwaliteit. Wij doen niets af aan het vitale belang van kwaliteit. Voor de ambten waarover het hier gaat zijn alleen zeer gekwalificeerde kandidaten geschikt. Maar daarenboven is bij de benoemingen een betere afspiegeling van de verhoudingen in de samenleving hoogst wenselijk. Deze eisen zijn niet per definitie strijdig met elkaar.

De leden van de SLAG-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten in een tijd waarin de samenleving in toenemende mate polariseert, het waarborgen van de democratische rechtsstaat van het allergrootste belang. *Checks and balances* zijn daarbij – zo betogen zij voorts – een essentieel kenmerk van onze rechtsstaat. Zij huldigen een materiële opvatting van de democratie, waarin niet enkel de meerderheidsregel geldt maar ook een onaantastbare kern van grondrechten en gedeelde waarden wordt gekoesterd. Daarvoor is huns inziens een onafhankelijke rechter van vitaal belang. Wij onderschrijven deze opvattingen en menen dat het wetsvoorstel in geen enkel opzicht daarmee in strijd is. Als wij het betoog van de SLAG-leden goed interpreteren, zien zij dit niet anders. Dit geldt ook voor de tweede hoofdlijn van het wetsvoorstel, de bevordering van diversiteit. Voor de SLAG-leden staat buiten kijf dat deskundigheid, integriteit en onafhankelijkheid de hoofdcriteria moeten vormen bij de benoeming van rechters. Volgens hen moet een moderne rechtsstaat echter ook recht doen aan de samenleving van nu. Zij zien de bevordering van diversiteit binnen de rechtspraak als een belangrijke stap om ook bij burgers die zich niet gehoord voelen, het vertrouwen in de kunde van onze rechters te kweken. Ook hiermee zijn wij het eens, waaraan wij toevoegen dat bij een juist en evenwichtig benoemingenbeleid alle hier genoemde criteria aan bod komen.

Daarbij geldt naar ons oordeel niet een bepaalde hiërarchie tussen de eisen waarvan de SLAG-fractie terecht melding maakt.

2. Het huidige stelsel

2.1 Inleiding

De leden van de ADAM-fractie constateren dat de huidige benoemingspraktijk van leden van de Raad van State en van de Hoge Raad achterhaald en verwerpelijk is. Zij achten het hoog tijd om de huidige macht van – wat zij zien als – de slappe, linkse elite een halt toe te roepen. Wij delen deze waarneming en zienswijze niet. Ons wetsvoorstel vloeit niet voort uit overwegingen van deze aard, maar uit de wens, de noodzaak, om binnen het stelsel van machtscheiding het primaat van de volksvertegenwoordiging te herstellen voor zover het om de benoemingen van de hoogste rechters gaat.

De leden van de VLV-fractie achten het van groot belang dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter in een liberale rechtsstaat gewaarborgd blijven. Daarvan uitgaande vragen zij zich af hoe deze waarborg zich verdraagt met de voorgestelde tijdelijkheid van de benoeming. Wij zien hierin geen tegenstelling of gevaar. Rechters worden geselecteerd op hun vermogen om onafhankelijk en onpartijdig te kunnen oordelen. Hun opleiding is erop gericht deze eigenschappen verder te ontwikkelen. Eenmaal benoemd is een rechter volkomen onafhankelijk en onpartijdig. De duur van de benoeming heeft geen effect daarop. Dit zou anders zijn als op enig moment herverkiezing mogelijk zou zijn, maar juist als waarborg voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid bestaat deze mogelijkheid niet. Wij wijzen ook deze leden op het gegeven dat internationaal gezien de benoeming “voor het leven” niet onlosmakelijk verbonden is met het rechterschap.

De leden van de PULS-fractie tonen zich zeer kritisch over het element van coöptatie dat thans in hoge mate bepalend is voor de benoemingen in de Raad van State en in de Hoge Raad. Zij betwijfelen of het huidige stelsel garandeert dat iedereen dezelfde kansen heeft om als hoogste rechter te worden aangesteld. Wij delen de zorgen van deze leden over het huidige stelsel en de daarop gebaseerde praktijk. Het ligt niet op onze weg om enige uitspraak te doen over de kwaliteit van de hoogste rechters, maar wij constateren wel, met de leden van PULS, dat de wijze waarop de benoemingen thans worden voorbereid de kans vergroot dat bepaalde geschikte kandidaten buiten het vizier blijven. Wij delen niet de zienswijze van deze leden dat benoemingen voor het leven bijdragen aan het vertrouwen in een rechtvaardige rechtspraak. In onze visie staat dit aspect los van de geschiktheid van rechters voor hun ambt en van de wijze waarop zij – en wij herhalen: zonder “herverkiezingsgedrag” – het ambt uitoefenen.

De leden van de RRU-fractie constateren terecht dat naar ons oordeel het recht van voordracht dat aan de Tweede Kamer toekomt bij de benoemingen van leden van de Hoge Raad, in de praktijk weinig of niets voorstelt. Zij zien dit zelf anders. Zij wijzen erop dat de Tweede Kamer het recht heeft om af te wijken van de aanbeveling van de Hoge Raad en onderstrepen

dat de regering uiteindelijk aan de volksvertegenwoordiging verantwoording schuldig is over de uiteindelijke keuze van de kandidaat. Tegen deze achtergrond achten zij de voorgestelde wijziging onnodig. Het komt ons voor dat deze leden de kracht van de gevestigde praktijk miskennen. In een traditie van grote terughoudendheid bij de invulling van de eigen rol is het lastig om de koers te veranderen, ook als de formulering van de wet daartoe de ruimte laat. Zo'n verandering kan worden opgevat als een teken van wantrouwen ten opzichte van de Hoge Raad als de instantie die een aanbeveling opstelt. Het gaat echter niet om wantrouwen maar om het tot uiting brengen van het primaat van de volksvertegenwoordiging. Daartoe strekt het hier besproken onderdeel van het wetsvoorstel. Hiermee hebben wij tevens een antwoord gegeven op de vraag van de RRU-leden of er, gegeven de praktijk van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer, werkelijk behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten.

2.2 De benoeming van leden van de Raad van State

Het kabinet constateert met genoegen dat de leden van de ADAM-fractie het streven ondersteunen om de transparantie te vergroten van het benoemingsproces voor de leden en staatsraden in de Raad van State, door een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij die benoemingen te bewerkstelligen. Zoals de fractieleden terecht opmerken, heeft daartoe niet alleen de Grondwet, maar ook de Wet op de Raad van State (WRvS) wijziging. Anders dan bij de leden van de Raad van State het geval is, is de benoeming van staatsraden immers zuiver in de WRvS geregeld. In dit verband vraagt de fractie naar de termijn waarop een daartoe strekkend wijzigingsvoorstel valt te verwachten, alsmede naar de strekking daarvan. Naar het oordeel van het kabinet zal indiening van een voorstel tot wijziging van de WRvS eerst zinvol zijn, nadat de met het onderhavige voorstel in eerste lezing aangevangen wijziging van de Grondwet is voltooid. Dan zal in ieder geval de bestaande procedure, die uitgaat van periodiek "overleg" tussen vice-president en volksvertegenwoordiging, uit de WRvS worden geschrapt en zal in plaats daarvan de nieuwe grondwettelijke procedure voor de benoeming van de leden van overeenkomstige toepassing worden verklaard op staatsraden. Over de nadere invulling van deze nieuwe procedure wil het kabinet nog niet te veel vastleggen, al is het maar omdat er op dat punt wat hem betreft nog vele mogelijkheden openliggen. De nieuwe procedure zal de Tweede Kamer in ieder geval de mogelijkheid bieden om een veel actievere rol te spelen bij het aanzoeken van nieuwe leden en staatsraden. Het is in eerste instantie aan de Kamer om die rol nader gestalte te geven. Het ligt voor de hand dat de Raad van State in dat proces in enige vorm een adviserende functie zal krijgen. Mogelijk betreft de Kamer ook derden – vakdeskundigen of maatschappelijke groeperingen – in de procedure. Wij wisselen graag met de Kamer van gedachten over mogelijke voorzieningen voor de nieuwe procedure, alsmede over de vraag of die nieuwe procedure nadere uitwerking WRvS behoeft, dan wel in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een plaats kan verwerven. Het kabinet merkt daarbij overigens op, dat het uiteindelijk aan de Tweede Kamer en eventueel aan de toekomstige wetgever is, om over een en ander definitief te beslissen.

De leden van de LUBBERS-fractie wensen te vernemen wat het huidige periodieke overleg over vacatures binnen de Raad van State inhoudt en in hoeverre de betreffende benoemingen daardoor worden beïnvloed. Het komt het kabinet voor dat de leden in wezen wensen te vernemen in hoeverre de bestaande procedure de Tweede Kamer reeds verzekert van de nodige invloed op de betreffende benoemingen. In algemene zin is het niet eenvoudig om over grootheden als “invloed” heldere en “meetbare” uitspraken te doen. Empirisch onderzoek naar een dergelijke invloed is ons niet bekend. Niettemin is evident dat de Tweede Kamer door het ontbreken van werkelijke bevoegdheden in het benoemingsproces op dit moment veeleer de rol van toehoorder vervult dan die van medebeslisser. Ook in de relevante staatsrechtelijke literatuur wordt er doorgaans van uitgegaan dat de keuze voor nieuwe adviserende leden en staatsraden in wezen door de regering wordt gemaakt, terwijl bij de keuze voor rechtsprekende leden en staatsraden in wezen sprake is van coöptatie. De regering deelt die indruk. De leden van de LUBBERS-fractie vragen zich af waarom het huidige voorstel niets regelt voor de staatsraden bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De reden daarvoor is hierin gelegen dat de grondwettelijke benoemingprocedure slechts ziet op de vice-president en de (maximaal tien) leden van de Raad van State in grondwettelijke zin, ook wel “de constitutionele raad” genoemd. De grondwettelijke benoemingsprocedure geldt slechts de leden van de constitutionele raad en de vice-president. Voor de staatsraden – die in grondwettelijke zin geen “lid” zijn van de Raad – geeft de WRvS een grotendeels parallel lopende procedure. Aan het bestaande onderscheid tussen leden en staatsraden wil het kabinet onder geen beding tornen. De interne inrichting van de Raad betreft een complexe politieke en juridische materie, mede door de eisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters. De huidige inrichting van de Raad is de vrucht van een langdurig politiek besluitvormingsproces dat een resultaat heeft opgeleverd dat in de praktijk naar behoren functioneert. Daarom zal ook na invoering van het onderhavige voorstel het onderscheid tussen leden en staatsraden gehandhaafd blijven, evenals het feit dat slechts de benoeming van de leden van de constitutionele raad grondwettelijk is geregeld. Het ligt in de rede om voor de benoeming van de staatsraden te zijner tijd een regeling in de WRvS te treffen die parallel loopt aan de regeling voor leden in grondwettelijke zin. Hetzelfde geldt voor de benoeming van de raadsheren in de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze colleges behoren niet tot de rechterlijke macht in grondwettelijke zin, zodat grondwettelijke benoeming van hun rechtsprekende leden niet aan de orde is. Dit neemt niet weg dat te zijner tijd een gelijkkluidende wijziging van de relevante organieke wetgeving voor de hand ligt.

De leden van de LVV-fractie vragen om uitleg over de concrete invulling of nadere regeling van de nieuwe procedure voor benoeming van de leden van de Raad van State. Wij verwijzen naar wat wij hiervoor, in antwoord op de vragen van de leden van de LUBBERS-fractie opmerkten. Het komt erop neer dat de nieuwe regeling de Tweede Kamer de mogelijkheid biedt om een actieve rol te spelen bij de benoeming van de betreffende functionarissen en, vanwege de benoemingstermijn van acht jaren, ook veel frequenter haar invloed op de samenstelling van de Raad van State zal kunnen doen gelden dan nu het geval is. Hetzelfde geldt overigens ten aanzien van de leden van de Hoge Raad. Het kabinet gaat ervan uit dat de

Tweede Kamer die mogelijkheid zal aangrijpen om haar eigen rol in het benoemingsproces te versterken. Het is echter in de eerste plaats aan de Tweede Kamer om te bepalen of en hoe intensief zij daarbij gebruik maakt van de expertise van de betreffende colleges zelf door hun om advies te vragen. De LVV-fractie oppert in dit verband de suggestie dat de Tweede Kamer ook een sterkere rol krijgt bij het opmaken van de aanbevelingen zoals die haar nu door de Raad van State en de Hoge Raad worden voorgelegd. Wat het kabinet betreft ligt de vraag nog open of en in hoeverre de huidige praktijk, waarbij de Kamer vanuit beide colleges aanbevelingen ontvangt, na invoering van de nieuwe benoemingsprocedure zal worden voortgezet. Te zijner tijd kan dan ook worden nagedacht over de mogelijkheid van betrokkenheid van de Kamer bij eventuele aanbevelingen vanuit de Raad van State en de Hoge Raad. Wij merken daarbij overigens op, al is dat in wezen prematuur, dat het in onze ogen weinig voor de hand ligt om inhoudelijke invloed te willen uitoefenen op wat in wezen een niet bindend deskundigenadvies is. Mocht de praktijk van het doen van aanbevelingen door de betrokken colleges zelf worden gehandhaafd, dan zou hooguit kunnen worden gedacht aan een algemene aanbeveling van de Tweede Kamer aan het college in kwestie om bij zijn wervings- en selectiebeleid bijzondere aandacht te besteden aan bepaalde ondervertegenwoordigde minderheidsgroepen. De door de LVV geopperde suggestie om de Kamer zelf onderzoek te laten verrichten naar geschikte rechters en daartoe eventueel zelf vacatures open te stellen, is een mogelijkheid die de Tweede Kamer evenzeer kan overwegen. Wij sluiten overigens niet uit dat de Kamer – al is het maar om redenen van efficiëntie – uiteindelijk toch voor een sterkere betrokkenheid van de desbetreffende colleges zal kiezen. Uiteindelijk is dat echter aan de Kamer zelf. Het kabinet merkt in dit verband nog op dat de bij benoemingen in de Hoge Raad gegroeide praktijk om de bovenste drie personen op de haar door dit college aangereikte voordracht vrijwel zonder discussie over te nemen, niet bindend is. Ook naar komend recht zal van die gewoonte, zo zij al zal worden voortgezet, geen bindende werking uitgaan. Voorts wensen de leden van de LVV-fractie te vernemen wanneer de onderhavige wijziging voor de Raad van State volledig effect zal sorteren. Op dit moment bestaat de grondwettelijke raad uit de vice-president en vier leden. De jongste van hen zal in 2033 de zeventigjarige leeftijd bereiken. Aangenomen dat tot aan invoering van dit wetsvoorstel geen nieuwe leden worden benoemd, zal de grondwettelijke raad dus uiterlijk in 2033 volledig bestaan uit leden die volgens de nieuwe procedure zijn benoemd. Daarnaast stellen de leden van de LVV-fractie verschillende vragen waarmee zij in wezen beogen te vernemen hoe en wanneer de regering de in de WRvS geregelde benoemingsprocedure voor staatsraden zal wijzigen. Zoals vermeld, ligt het voor de hand een daartoe strekkend wetsvoorstel te doen zodra de hier in eerste lezing aangevangen grondwetswijziging is afgerond. De leden van de LVV-fractie constateren terecht dat er tegen die tijd een ander kabinet zitting zal hebben. Het huidige kabinet vertrouwt er echter op dat zijn opvolgers de in dit voorstel in gang gezette staatkundige verbeteringen zullen willen voltooien door de totstandkoming van de nodige aanvullende wetgeving te bevorderen. Wij merken overigens op dat een wetsvoorstel van die strekking zo nodig ook vanuit de Kamer zou kunnen worden geïnitieerd. Tot slot stellen de leden van de LVV-fractie het overgangsrecht aan de orde. Wij wijzen op artikel 140 van de Grondwet, dat inhoudt dat bestaande besluiten die in strijd zijn met een verandering de Grondwet, in stand blijven zolang en voor zover de Grondwet niet

anders bepaalt. Grondwetswijzigingen hebben dus in de regel eerbiedigende werking. Dat zal ook hier gelden: de bestaande besluiten tot benoeming voor het leven, berustend op de oude (grond)wettelijke bepalingen, behouden hun gelding omdat – welbewust – niet anders is bepaald.

De leden van de VLV-fractie ondersteunen, tot genoegen van het kabinet, de grotere transparantie van het benoemingsproces die van de onderhavige wijziging zal uitgaan. Tegelijkertijd stellen zij de vraag aan de orde of er signalen zijn uit de samenleving waaruit een behoefte blijkt aan meer politieke invloed op de benoemingsprocedure voor de leden van de Raad van State. Daarbij wijzen zij erop dat de Tweede Kamer nauwelijks gebruikmaakt van haar reeds bestaande bevoegdheden voor benoemingen in de Hoge Raad. Bovendien is het de vraag, aldus de leden van de VLV, of wellicht niet juist de beide colleges zelf, vanwege hun expertise, het meest geschikt zijn om nieuwe leden te selecteren. Het kabinet betwijfelt of in de samenleving duidelijk uitgekristalliseerde opvattingen bestaan over een zo specifiek thema als de benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad en de Raad van State. Er valt echter wel degelijk te wijzen op een onmiskenbaar in de maatschappij breed levende wens om meer transparantie bij regeringsbeslissingen, op een zeker wantrouwen tegen instituties die als een gesloten bolwerk worden ervaren en op de – begrijpelijkerwijs – onder uiteenlopende groepen ervaren wens om te komen tot een minder eenzijdige samenstelling van belangrijke organen en colleges in ons land. Het kabinet is dus weliswaar niet bekend met (opinie)onderzoek over de specifieke materie van dit wetsvoorstel, maar is er wel degelijk van overtuigd dat de regeling tegemoetkomt aan de hiervoor genoemde algemenere zorgen en wensen onder de bevolking. Het voorstel zal immers leiden tot een grotere transparantie, diversiteit en representativiteit van juist die rechterlijke colleges die steeds vaker in maatschappelijk gevoelige kwesties een beslissend laatste woord spreken.

2.3 De benoeming van leden van de rechterlijke macht

De leden van de ADAM-fractie achten het positief dat de wet (Grondwet en Wvra) thans geen normen bevat om een evenwichtige vertegenwoordiging van de bevolkingsgroepen in de rechterlijke macht af te dwingen. Zij vinden selectie op basis van afkomst, godsdienst, seksualiteit of levensovertuiging ongewenst; slechts de juridische kwaliteiten zijn volgens hen relevant. Zoals wij ook al eerder in deze nota hebben uiteengezet, delen wij deze zienswijze niet. Rechters dienen onverminderd te voldoen aan de eisen van inhoudelijke kwaliteit. Deze eisen zijn overigens niet alleen van juridisch-technische aard. Daarnaast echter is er een publiek belang, van goede rechtspraak, mee gemeoid dat de rechterlijke macht evenwichtig is samengesteld. Het *vertrouwen* in de rechtspraak – ook een voorwaarde voor effectieve rechtspraak – heeft daar baat bij.

De LUBBERS-fractie vraagt de regering naar de huidige gemiddelde zittingsduur van de leden van de Raad van State en van de Hoge Raad. Wij hebben geen concreet antwoord op deze vraag, maar zijn bereid hiervoor nadere gegevens te verschaffen. Daarvoor is dan wel nodig om te weten wat deze leden onder “de gemiddelde zittingsduur” verstaan. Voor de

huidige leden is de zittingsduur per definitie nog niet voorbij en is het daarom niet relevant te bepalen wat het gemiddelde van deze duur is. Doordat het lidmaatschap van deze colleges in de praktijk voor veruit de meeste betrokkenen – niet allen – een eindfunctie is, vormt de leeftijd waarop zij in het college zijn benoemd thans een bepalende factor voor de te verwachten verdere zittingsduur. In colleges (of onderdelen daarvan) waarin vooral zeer ervaren juristen, met een lange staat van dienst, worden benoemd, zal reeds daarom de gemiddelde zittingsduur minder lang zijn. Als velen al op vrij jeugdige leeftijd worden benoemd, bijvoorbeeld als veertiger, kan een benoemingsduur van zo'n 25 jaren in het verschiep liggen. Met deze algemene opmerkingen is het belang van een antwoord op de hier besproken vraag direct al enigszins gerelativeerd. Bij dit alles vragen wij, ten overvloede, ook de aandacht voor het gegeven dat in het wetsvoorstel alle zittende, voor het leven benoemde, leden hun benoeming behouden.

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. Zij tonen zich voorstander van de stelselbreuk die uit het wetsvoorstel voortvloeit. In het verlengde daarvan vragen zij waarom de regering niet voor alle rechters een benoeming voor een bepaalde termijn voorstelt. Zij verbinden hieraan de wens om “bij goed functioneren” herbenoeming mogelijk te maken. Deze wens spreekt ons niet aan. Het is niet aan de regering of de volksvertegenwoordiging om uit te maken welke rechters goed functioneren – al aangenomen dat daarvoor een bruikbare maatstaf zou bestaan. Dit is een consequentie van de scheiding van de staatsmachten. Bovendien hebben wij al gewezen op het hiermee samenhangende gevaar van “herverkiezingsgedrag”. Afgezien hiervan kunnen wij de gevolgen van een algeheel stelsel van benoemingen voor een bepaalde termijn, ook voor de bezetting van de rechterlijke macht als geheel, niet overzien. Alleen al daarom beperkt het wetsvoorstel zich in dit opzicht tot de benoemingstermijn van de leden van de Raad van State en van de Hoge Raad.

De leden van de VLV-fractie stellen dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht een essentieel kenmerk van “de liberale rechtsstaat” vormen. Volgens hen moet het versterken van de invloed van de wetgevende of de uitvoerende macht op de rechterlijke macht daarom met behoedzaamheid gebeuren. Wij nemen het concept van de democratische rechtsstaat – of deze het predicaat “liberaal” verdient, laten wij in het midden – tot uitgangspunt. Wij bepleiten vergroting van de invloed van de volksvertegenwoordiging, als deel van de wetgevende macht, op de benoemingen van de hoogste rechters in de Hoge Raad en in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze vergrote invloed strookt met de eis dat onze rechtsstaat een democratische rechtsstaat is. Voor het vergroten van de invloed van de minister van Justitie en Veiligheid, als onderdeel van de uitvoerende macht, zien wij geen reden. Wij stellen overigens, met de hier aan het woord zijnde leden, vast dat de minister of zijn departement in de praktijk geen gebruik maakt van de mogelijkheid om af te wijken van de aanbeveling (deze leden spreken per vergissing van “de voordracht”) van de Raad voor de rechtspraak tot benoeming van rechters. Nu het wetsvoorstel niets inhoudt over de procedure van benoeming van rechters buiten de Hoge

Raad, kunnen wij dit aspect verder laten rusten. Hierin ligt ook het antwoord besloten op de vraag van de leden van de VLV-fractie of de regering de wens heeft om de verkorte benoemingstermijn en de vergrote rol van de Tweede Kamer bij benoemingen in te voeren voor de gehele rechterlijke macht. Daarover hebben wij geen voornemens. Het kan mede van de praktijk van de voorstellen – indien eenmaal in de Grondwet opgenomen en voor zover nodig in de gewone wet uitgewerkt – afhangen of een dergelijke uitbreiding in de rede ligt. Terzijde merken wij hierbij op dat de diversiteitseis van het wetsvoorstel wel voor de gehele rechterlijke macht is bedoeld.

De VLV-leden vragen naar de noodzaak voor het vergroten van “de rol van de politiek” bij benoemingen voor rechterlijke ambtenaren. Zij stellen deze vraag met het oog op de al genoemde praktijk waaruit blijkt dat de minister van Justitie en Veiligheid geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van aanbevelingen voor benoemingen. Wij merken hierover allereerst op dat het wetsvoorstel in dit opzicht slechts betrekking heeft op de benoeming van leden van de Hoge Raad. Bij deze benoemingen vervult de genoemde minister thans geen andere rol dan dat hij verantwoordelijk is voor de Kroonbenoeming die volgt op de voordracht door de Tweede Kamer. De minister speelt wel een (iets grotere) rol bij de benoemingen van de andere leden van de rechterlijke macht, in deze zin dat hij op aanbeveling van de Raad voor de rechtspraak de kandidaten voordraagt voor benoeming door de Koning en staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor de daarop volgende Kroonbenoemingen. Maar hierin brengt het wetsvoorstel geen verandering. Wel bevat het wetsvoorstel, zoals meermalen is gezegd, de algehele eis van vergroting van de diversiteit. Ook daarbij stellen wij geen veranderingen voor in de eigenlijke benoemingsprocedure en de actoren daarin. Wij menen dat wij, gelet op dit een en ander, hiermee de vraag van de VLV-leden afdoende hebben beantwoord.

De leden van de VLV-fractie hebben ook gevraagd of het onze wens is dat “de politiek” ook werkelijk een actievere rol gaat spelen bij de benoemingen van leden van de Hoge Raad en (voortaan ook) van de Raad van State. Wij beantwoorden deze vraag bevestigend, met de aantekening dat het hier gaat om een recht van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder de Tweede Kamer. De redenen daarvoor hebben wij in de memorie van toelichting beschreven.

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

De leden van de LVV-fractie vragen ons commentaar op het advies van 27 januari 2018 van de Staatscommissie parlementair stelsel, die een wijziging van artikel 117 van de Grondwet heeft bepleit waardoor leden van de Hoge Raad voortaan zouden worden benoemd bij koninklijk besluit op bindende voordracht van een (nieuw in te stellen) gemengde commissie. Volgens het advies zou deze commissie moeten bestaan uit een door de Tweede Kamer benoemde deskundige, een lid van de Hoge Raad dat daartoe is aangewezen door de president van dit college en een andere deskundige, die daartoe is aangewezen door de HR-president en de Tweede Kamer gezamenlijk en niet rechter of parlementariër is. Wij hebben ons beraden

over deze interessante gedachte, maar nemen deze niet over. Ook de hier aan het woord zijnde leden zijn, naar zij verklaren, geen voorstander van het volgen van dit advies. Wij achten een dergelijke procedure in allerlei opzichten nog te weinig uitgewerkt. Zo rijst de vraag hoe aanwijzing van het bedoelde derde lid tot stand komt als de president van de Hoge Raad en “de Tweede Kamer” (in meerderheid?) het daarover niet eens worden. Ook andere praktische en meer principiële vragen en bedenkingen liggen in het verschiet. Ons voorstel is op dit punt eenvoudig en vormt de directe uitwerking van het primaat van de volksvertegenwoordiging, die uiteraard niet in het wilde weg tot haar voordracht voor benoeming komt maar zich daarover goed zal (kunnen) laten informeren, mede door de Hoge Raad zelf. De Staatscommissie is tot haar voorstel gekomen uit vrees voor ongewenste partijpolitieke inmenging bij benoeming van leden van de Hoge Raad. Wij zien geen grond voor een dergelijke vrees, die in de kern een – door ons niet gedeelde – diskwalificatie van besluiten van de volksvertegenwoordiging inhoudt.

Op de wens van de LVV-leden om uiteindelijk te komen tot een algehele benoeming van rechters door het volk zijn wij ten dele al eerder in dit verslag ingegaan. Wij zien dit niet als een nastrevenswaardig perspectief. Dit streven zou gemakkelijk kunnen leiden tot verkiezingsgedrag van kandidaat-rechters en daarmee hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid – door veel leden blijkens hun inbreng hogelijk gewaardeerd en gekoesterd – in gevaar kunnen brengen. De vraag van deze leden of wij van plan zijn “hierna” de parlementarisering “een halt toe te roepen”, begrijpen wij onvoldoende om daarop thans een antwoord te kunnen geven. Mogelijk komt dit aspect in de plenaire behandeling nader uit de verf.

De leden van de VLV-fractie verwijzen naar de passage in de memorie van toelichting over de door ons beoogde versterking van de eigen positie van de Tweede Kamer in de procedure voor de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Zij verbinden hieraan de vraag hoe de regering deze toekomstige versterking voor zich ziet en zij vragen ook of de Raad van State de mogelijkheid krijgt om, evenals de Hoge Raad zelf, kandidaten aan te dragen. Wij hebben hierover nog geen omlijnende gedachten. Het is in beginsel aan de Tweede Kamer om te zorgen voor een adequate procedure voorafgaand aan het opmaken van de voordracht. Daarbij kan zij bijvoorbeeld derden – vakdeskundigen of maatschappelijke groeperingen – betrekken. Wij vernemen graag suggesties van de Kamer voor de voorzieningen die de Wvra op dit punt zou kunnen inhouden.

De leden van de SLAG-fractie achten de uiteenzetting van het huidige stelsel in de memorie van toelichting helder en spreken daarvoor hun dank uit. Zij vragen de aandacht voor het gegeven dat de praktijk waarbij de voordracht van de Tweede Kamer voor benoemingen van leden van de Hoge Raad in feite neerkomt op coöptatie door de Hoge Raad zelf, nooit is bedoeld als enige vorm van democratische legitimatie van de rechter. Aan deze praktijk lagen huns inziens veeleer praktische overwegingen ten grondslag. Wij zijn ons bewust van deze achtergrond, maar wij delen niet de gevolgtrekking die deze leden aan hun uiteenzetting verbinden, te weten dat het terecht is dat de Tweede Kamer zich in de regel onthoudt van een

heroverweging van de door de Hoge Raad opgestelde lijst van aanbeveling. Elke regel dient betekenis te hebben in de tijd waarin hij geldt. De parlementaire verhoudingen in 1814 – het jaartal dat deze leden in hun historische schets noemen – waren in veel opzichten geheel verschillend van die van nu, al was het maar omdat het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen pas ruim honderd jaar later werd ingevoerd, respectievelijk in 1917 en 1919. In onze tijd tillen wij zwaarder aan het democratische aspect, ook bij de benoemingen van rechters.

3. De strekking van het wetsvoorstel

Wij zijn verheugd met de instemmende reacties van de leden van de diverse fracties op het streven naar diversiteit in het wetsvoorstel. Weliswaar zetten sommige fracties vraagtekens bij de uitwerking daarvan in de praktijk. Maar het uitgangspunt van meer diversiteit van rechters wordt op zichzelf breed gedragen. Zo constateert de RRU-fractie dat diversiteit in de rechtspraak een verrijking is. Volgens de PULS-fractie biedt diversiteit ongekende kansen om daadwerkelijk aan de slag te gaan en om resultaten te bereiken op het gebied van het diverser maken van de overheid. De fractie LUBBERS acht een meer diverse samenstelling van de rechterlijke macht niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk. Het vertrouwen van de burger in de rechtspraak zal naar verwachting van deze leden toenemen bij een meer diverse samenstelling. Ook de fracties van SLAG en GadM wijzen erop dat het streven naar meer diversiteit het draagvlak voor de rechterlijke macht vergroot. De VLV-fractie onderstreept dat bij grote delen van de samenleving de wens aanwezig is om meer diversiteit te bewerkstelligen bij de benoeming van personen op topposities. De fracties van ADAM en de LVV ontkennen niet de relevantie van een divers samengestelde rechterlijke organisatie, maar menen dat diversiteit geen doel op zichzelf mag worden. Wij zijn het daarmee eens.

De leden van de ADAM-fractie hebben een vraag gesteld over de voorgestelde formulering van de artikelen 74 lid 3 en 117 lid 2. Deze bepalingen bevatten elk de volzin “De wet stelt daartoe regels.” De hier aan het woord zijnde leden wijzen erop dat deze formulering afwijkt van de gebruikelijke terminologie van de Grondwet. Wij hebben met de door ons gekozen formulering niet de bedoeling gehad een andersoortige opdracht aan de gewone wetgever te geven dan die van andere bepalingen van de Grondwet. Wij komen daarom niet toe aan beantwoording van de vervolgvraag van deze leden. Overigens merken wij op dat het voorgestelde tweede lid van artikel 117 reeds uit eigen kracht een zorgplicht in het leven roept voor alle betrokkenen om tot een voldoende divers samengestelde rechterlijke macht te komen.

Op de opmerkingen van de ADAM-fractie over de wenselijkheid van directe verkiezingen van rechters zijn wij in de inleiding al ingegaan. Wij verwijzen daarnaar. Deze leden vragen om de toezegging dat de in het wetsvoorstel voorgestelde benoemingsprocedure voor de leden van de Raad van State en van de Hoge Raad ook gaat gelden voor de leden van twee andere hoogste rechterlijke instanties, te weten de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ook het antwoord op deze vraag is te lezen in de inleiding, naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de GadM-fractie. De leden van de ADAM-

fractie achten het opmerkelijk dat het wetsvoorstel met geen woord rept over de benoeming van rechters in rechtbanken en gerechtshoven. Zij verwijzen hierbij naar lagere rechters die zich – zoals zij het omschrijven – in toenemende mate “activistisch opstellen en ingrijpende, politieke uitspraken doen, zoals in de klimaatzaak Urgenda”. Wat deze concrete zaak betreft onthouden wij ons van een recensie op de tot dusver gewezen rechterlijke uitspraken en volstaan wij met de aantekening dat de Staat, onder onze ministeriële verantwoordelijkheid, cassatieberoep heeft ingesteld tegen het in die zaak gewezen arrest van 9 oktober 2018 van het gerechtshof Den Haag. Voor het overige hebben wij vooral praktische argumenten voor de beperking, in dit wetsvoorstel, tot de benoemingen in de Hoge Raad en in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook deze keuze is eerder in deze nota toegelicht.

De leden van de ADAM-fractie wijzen ook op een te verwachten ontwikkeling in de richting van *eine gewisse Politisierung* van de rechtspraak. Wij zijn ons ervan bewust dat zo’n ontwikkeling tot de mogelijkheden behoort, maar kijken daar – evenals de hier aan het woord zijnde leden – niet bij voorbaat negatief naar. Hierbij komt zeker ook betekenis toe aan de tweede hoofdlijn van het wetsvoorstel, die strekt tot een verdere diversiteit in de benoemingen. Daarom is deze tweede hoofdlijn nauw verbonden met de eerste en wijzen wij de wens tot splitsing van het wetsvoorstel af. Anders gezegd: de beide hoofdonderdelen zijn niet los verkrijgbaar.

De verdere beschouwingen van de ADAM-fractie gaan deels in deze zelfde richting. Zij juichen toe dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat in de rechtspraak een breed scala aan politieke geluiden vertegenwoordigd is. Zoals eerder in dit verslag is vermeld, delen wij niet de zienswijze van deze leden dat “links-elitaire partijen” – welke dat ook mogen zijn, zo voegen wij toe – sterk zijn oververtegenwoordigd in de rechtspraak. Daarbij heeft allereerst te gelden dat rechters geen “vertegenwoordigers” van een bepaalde politieke of maatschappelijke stroming zijn. Rechters hebben één opdracht: rechtspreken volgens het recht, waarbij uiteraard geldt dat het recht geen statisch begrip is. De wens om de rechterlijke macht een meer diverse samenstelling te geven dan thans het geval is, mag er niet toe leiden dat rechters belangenbehartigers van “hun” achterban worden. In algemene zin gezegd blijft ook binnen het door ons voorgestelde stelsel een evenwicht bestaan, met *checks and balances*, tussen de staatsmachten. Het voorstel legt daarbij een sterk accent op de democratische legitimatie van de benoemingen in de hoogste rechterlijke ambten en op de diversiteit in de samenstelling van de gerechten die daarvoor tevens nodig is. Bij dit alles blijft de noodzaak van inhoudelijke kwaliteit van de leden van de rechterlijke macht onverminderd aanwezig. Wij zien geen reden voor de vrees dat de organen die in de benoemingsprocedure optreden, dit wezenlijke aspect uit het oog zullen verliezen. Wij hebben vertrouwen in het beoordelingsvermogen van de volksvertegenwoordiging bij de belangrijke besluiten waarover het hier gaat.

De ADAM-leden vragen om een nadere toelichting op de door procedure van voordracht en benoeming die wij met het wetsvoorstel voor ogen hebben. Wij zien vooralsnog niet goed welke gegevens deze leden missen. De bevoegdheid van de Tweede Kamer is duidelijk

omschreven, in de kern niet anders dan bij andere bevoegdheden van dit orgaan het geval is. Het is, zoals eerder gezegd, in het bijzonder aan de Kamer zelf om daarmee effectief en zinvol om te gaan.

De leden van de ADAM-fractie wijzen op het gevaar dat, als een eenvoudige meerderheid in de Tweede Kamer volstaat bij de benoemingen waarover het hier gaat, de coalitie *de facto* een monopolie heeft. Zij vragen ons oordeel over de mogelijkheid om eens per jaar meer rechters tegelijk te benoemen, maar dan met een gekwalificeerde meerderheid. Wij hebben oog voor het door deze leden gesignaleerde gevaar. Een afdoende oplossing daarvoor biedt het wetsvoorstel niet. Wij hebben er, in algemene zin gezegd, voldoende vertrouwen in dat (de meerderheid van) de Tweede Kamer prudent zal omgaan met deze verantwoordelijkheid. De door deze leden geopperde mogelijkheid van “bundeling” van vacatures in combinatie met de eis van een gekwalificeerde meerderheid, zien wij niet als een begaanbare weg. Daardoor ontstaat mogelijk een ander gevaar, namelijk dat vitale vacatures langer onvervuld blijven dan nodig is. Bovendien is bij deze oplossing het gevaar van een patstelling aanwezig. Wat te doen als voor geen van de kandidaten een gekwalificeerde meerderheid bestaat of in het verschiet ligt? In het door ons voorgestelde systeem zorgt de tijdelijkheid van de benoemingen in de Raad van State en in de Hoge Raad voor geregelde vernieuwing, zodat niet een eenmaal bestaande meerderheid in de Tweede Kamer voor heel lange tijd haar stempel kan drukken op de samenstelling van deze colleges.

Een andere suggestie van de leden van de ADAM-fractie betreft de mogelijkheid van open sollicitaties. Wij achten dit een zinvolle mogelijkheid, die aansluit zowel bij de door ons beoogde verdere democratische legitimatie als bij de huidige procedures bij veel rechterlijke vacatures (en opleidingsplaatsen). Dit is een van de onderwerpen die een plaats kunnen krijgen in de al genoemde wijziging van de Wrra als gevolg van de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet. Ook hier geldt dat wij hierover nog geen afgeronde gedachten hebben. In de gedachtewisseling met de Kamer over het wetsvoorstel kunnen ook andere suggesties aan de orde komen. Wij verheugen ons op het gemeen overleg met de Kamer ook over dergelijke aspecten.

De ADAM-leden stellen ook vragen over de rechtspositie van rechters wier ambtstermijn is verstreken. Hiervoor zal de Wrra te zijner tijd voorzieningen bieden. Het ligt voor de hand dat daarin zal worden bepaald dat degenen die vóór hun benoeming in de Raad van State, als staatsraad of anderszins, of in de Hoge Raad al rechterlijk ambtenaar waren, een terugkeergarantie krijgen. Te verwachten valt overigens dat veel gerechten graag dergelijke hoogst gekwalificeerde en ervaren rechters (weer) in hun gelederen zullen opnemen, ook zonder zo'n garantie. Voor anderen, die voorafgaand aan hun benoeming in een van deze hoge colleges geen rechter waren, ligt een terugkeergarantie naar hun oude – soms private – werkkring niet in de rede. Ook voor hen zal in de regel gelden dat zij zeer welkom zijn in hun eerdere beroep als bijvoorbeeld advocaat of hoogleraar. Mogelijk is een regel die hun een benoeming in een ander rechterlijk ambt, in een van de “lagere” colleges, garandeert, een goed sluitstuk van hun rechtspositie. Vooralsnog denken wij dat zo'n voorziening niet nodig

is. Los daarvan wijzen wij erop dat er tal van openbare functies met een tijdelijk karakter zijn. Het is de vraag welke voorzieningen werkelijk nodig zijn buiten een vorm van wachtgeld zoals gebruikelijk is bij gewezen bekleeders van functies in het publieke domein. Wij hebben hierover nog geen vastomlijnde gedachten. De leden van de ADAM-fractie vragen ons ook hoe te voorkomen is dat rechters van de hoogste colleges met het oog op een eventuele latere functie, bijvoorbeeld in de commerciële praktijk, voor die sector gunstige uitspraken zullen doen. Ons antwoord op deze vraag is dat wij niet bevreesd zijn dat dit zich voordoet. De leden van de hoogste colleges zullen ook in de toekomst aan hoge maatstaven voldoen en zich niet lenen voor dergelijke praktijken. Het (in onze ogen dus louter theoretische) gevaar dat deze leden signaleren, zou zich overigens ook nu kunnen voordoen. Een benoeming voor het leven staat immers niet in de weg aan de mogelijkheid dat een lid van een van deze colleges zelf besluit te defungeren en daarna een andere functie in de rechtspraak aanvaardt. Ook dan kunnen – wij herhalen: in theorie – onzuivere motieven meespelen in de laatste periode van het rechterlijke functioneren van de betrokkene.

Wij hebben kennisgenomen van de grote bezwaren van de leden van de ADAM-fractie tegen ons voornemen om diversiteit te bevorderen. Op dit aspect zijn wij al ingegaan, ook in reactie op vragen en zorgen van deze leden, in de inleiding van deze nota. Wij delen in algemene zin niet hun vrees dat een kandidaat met betere kwalificaties zal moeten worden gepasseerd omdat hij of zij niet voldoet aan de diversiteitscriteria. Weliswaar dienen kandidaat-rechters aan hoge vakmatige kwaliteitseisen te voldoen, maar naar onze overtuiging en verwachting zullen er voldoende tot een minderheidsgroep behorende juristen zijn die deze kwaliteitsdrempel halen. De omvang van de “vijver” van de vakinhoudelijk zeer sterke juristen die voor een benoeming tot rechter in aanmerking komen, moet niet worden onderschat. Het gaat erom, uit dat reservoir de kandidaten zo te selecteren dat onze rechtelijke macht meer representatief wordt samengesteld. De geschiktheid voor het rechterlijke ambt omvat méér dan alleen juridisch-technische bekwaamheid, hoe belangrijk ook dit criterium ook is. Zonder dat wij de intentie hebben de bal terug te spelen, moeten ook deze leden onder ogen zien dat de oplossing die zij voorstaan om verandering te brengen in de huns inziens zeer eenzijdige samenstelling van de rechterlijke macht, het gevaar in zich bergt dat uitstekende kandidaten die volgens hen links-elitair zijn, moeten wijken voor minder gekwalificeerde kandidaten met andere politieke of maatschappelijke denkbeelden. Het gaat hier om een spanning die zich altijd voordoet als uiteenlopende kwalificaties worden gevraagd.

Ten aanzien van dit onderwerp hebben de leden van de ADAM-fractie zich ten slotte afgevraagd of wij met de diversiteitseis een onbeduidend, inhoudsloos streven najagen, nu wij zelf toegeven dat niet alle groepen vertegenwoordigd kunnen zijn. Wij zien dit anders. De zekerheid dat een doel niet voor de volle 100% kan worden gehaald, mag geen reden zijn om het doel te laten vallen of als inhoudsloos te kwalificeren. De redenen voor het hier aan de orde zijnde doel hebben wij in de memorie van toelichting vermeld. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.

De leden van de LVV-fractie tonen zich verheugd over het wetsvoorstel voor zover dit de strekking heeft de democratische legitimatie van benoemingen van leden van de Hoge Raad en van de Raad van State te vergroten. Wij op onze beurt verheugen ons over deze steun voor de eerste hoofdlijn van het wetsvoorstel. Deze leden wijzen op het gegeven dat de rol van de regering bij de uiteindelijke benoemingen sterk blijft, doordat rechters benoemd worden bij koninklijk besluit en – naar zij stellen – de regering een nadere selectie kan maken. Over de betekenis van de Kroonbenoemingen hebben wij eerder in dit verslag al een uiteenzetting gegeven. Voor het gevaar waarvoor deze leden (impliciet) vrezen zien wij in algemene zin geen grond. Bij de voorgestelde benoemingen op voordracht van de Tweede Kamer bestaat niet het gevaar dat de regering een nadere selectie maakt. De leden van de Raad van State en van de Hoge Raad worden immers benoemd “uit een voordracht” die is opgemaakt door de Tweede Kamer. De Koning (onder ministeriële verantwoordelijkheid) kan dus niet overgaan tot benoeming van kandidaten die niet op de voordracht staan. Het is in theorie denkbaar dat bij de uiteindelijke benoeming wordt afgeweken van de *volgorde* van de voordracht, maar dan gaat het zonder meer om kandidaten die naar het oordeel van de Tweede Kamer geschikt zijn voor het ambt. Wij hebben niet gekozen voor een verplichting voor de Koning om de voordracht ook qua rangorde te volgen. Wij achten dat in strijd met de in de Grondwet voorziene benoeming door de Kroon, die een eigen afwegingsruimte voor de Kroon veronderstelt. Wij menen dat een procedure waarbij de Kroon vrijelijk kan kiezen uit de drie door de Tweede kamer voorgedragen personen bij uitstek evenwichtig is, omdat daarin zowel de volksvertegenwoordiging als de regering een reële invloed heeft op het benoemingsbeleid. Overigens zij hier herhaald dat voor de keuze uit de drie voorgedragen personen altijd de ministeriële verantwoordelijkheid geldt.

Met genoegen hebben wij vastgesteld dat de leden van de LVV-fractie instemmen met de tijdelijkheid van de benoemingen in de Raad van State en in de Hoge Raad. Deze leden vragen hoe het zit met de arbeidsmarkt van de rechters bij de Raad van State, en ook of het mogelijk is om zoveel rechters om de acht jaar te benoemen. Wij beschikken niet over resultaten van een (deugdelijk) onderzoek naar deze vragen. Voor alle gekwalificeerde functies geldt dat het lastig kan zijn om voldoende kandidaten te vinden die in alle opzichten geschikt zijn. Het wetsvoorstel zal dit niet gemakkelijker maken, doordat eenmaal benoemde leden in de regel – namelijk in alle gevallen waarin de acht jaren zijn verstreken voordat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt of zelf besluiten terug te treden – eerder defungeren dan thans het geval is. Zoals wij eerder in deze nota hebben vermeld, ligt het in de rede dat velen na hun rechterlijke werkzaamheid in een van de hier bedoelde colleges, terugkeren in een ander gerecht. Als zij worden opgevolgd door gekwalificeerde rechters uit een van die andere gerechten, heeft de mutatie per saldo geen nadelig effect op de arbeidsmarkt voor deze rechters en blijft de rechterlijke macht als geheel (in dit geval met inbegrip van het rechtsprekende onderdeel van de Raad van State) kwalitatief op hetzelfde peil. De terugkeer van gewezen leden van de hoogste colleges in een van de “lagere” colleges, met inbegrip van de colleges die op hun rechtsgebied de hoogste rechter zijn, zal een kwaliteitsimpuls voor deze colleges meebrengen, waarvan de gerechten in kwestie en ook de justitiabelen de vruchten zullen plukken.

Wij delen de opvatting van de LVV-leden dat een begrensde ambtstermijn niet in de weg staat aan de onafhankelijkheid van rechter. Wij voegen hieraan wel toe dat deze begrenzing strikt geobjectiveerd moet zijn. In het wetsvoorstel is dit geval door de keuze voor de vaste benoemingstermijn van acht jaren voor de leden van de colleges waarop het voorstel betrekking heeft.

De leden van de LVV-fractie zijn enerzijds voor de afschaffing van de levenslange benoeming van rechters, maar tonen zich anderzijds voorstander van de mogelijkheid van herbenoeming. Wij beschouwen het uitsluiten van deze mogelijkheid als een wezenlijk onderdeel van het wetsvoorstel, en wel om, kort gezegd, “herbenoemingsgedrag” uit te sluiten. Juist dergelijk gedrag kan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid – waarden die, naar wij begrijpen, ook deze leden hoog in het vaandel hebben – in gevaar brengen. Op de rechtspositionele gevolgen na de betrokken rechters na hun vaste benoemingstermijn zijn wij hiervoor al ingegaan. De LVV-leden stellen voorts vragen over de mogelijkheid van functionerings- of beoordelingsgesprekken voor rechters en over in hun ogen passende criteria om te beoordelen of zij in aanmerking komen voor herbenoeming. Uit de vragen blijkt dat deze leden hierbij het oog hebben op alle rechters, niet alleen die in de hoogste colleges. Wij beantwoorden deze vragen als volgt. De wet bevat thans al de regel dat de functionele autoriteit (kort gezegd: het desbetreffende gerechtshof dan wel, voor de leden van de Hoge Raad, de president van dit college) regelmatig aandacht besteedt aan de wijze waarop de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zijn taak vervult. Hiertoe strekken de zogeheten evaluatiegesprekken, waarvan een schriftelijk verslag wordt opgemaakt (zie artikel 46a Wvra). Aan nadere voorzieningen op dit vlak hebben wij geen behoefte. Tegen de mogelijkheid van herbenoeming hebben wij, zoals gezegd, groot bezwaar. Dit bezwaar vindt juist daarin zijn grond dat wij iedere relatie tussen de inhoud van beslissingen van rechters en de voortzetting van hun benoeming ongepast en strijdig met de rechterlijke onafhankelijkheid achten. Deze onafhankelijkheid bestaat ook ten opzichte van de gerechtshoven, zoals onder meer tot uiting komt in het voorschrift van artikel 23 van de Wet op de rechterlijke organisatie voor zover daarin is bepaald dat het gerechtshof niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

De VLV-leden tonen zich verbaasd doordat de regering uitgaat van de premisse dat veel burgers zich niet vertegenwoordigd voelen door de leden van de Hoge Raad en van de Raad van State. Zij vragen naar concrete aanwijzingen over de ontevredenheid van de bevolking over de huidige benoemingswijze bij deze organen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting opvattingen of waarnemingen die daarin niet te vinden zijn. Wij hebben betoogd dat voor het vertrouwen in de rechtspraak een evenwichtige samenstelling van de rechterlijke colleges van groot belang is. Daarop zijn onze voorstellen voor een sterkere democratische legitimatie van de benoemingen in de genoemde hoogste colleges en voor verdere diversificatie in algemene zin gestoeld. Wij blijven daarbij, ook als wij rekening houden met het (ons bekende) gegeven dat het vertrouwen in rechters groot is, en ook groter dan het

vertrouwen in de Tweede Kamer. In de eerste plaats heeft het vertrouwen, hoe bestendig dat in een bepaalde periode ook mag zijn, geen eeuwigheidswaarde. Het vertrouwen is geen rustig bezit. Maatregelen om het beter te verankeren kunnen in andere tijden hoogst noodzakelijk blijken te zijn. Daar komt bij dat het vertrouwen in de rechters – dat wij graag koesteren – niet over alle bevolkingsgroepen gelijk verdeeld is. Bij bepaalde minderheden en personen met geringe scholing is het lager dan bij andere groepen. Het is, ook voor de toekomst, van het allergrootste belang dat de rechtspraak over de hele linie een groot draagvlak heeft en houdt. Daar komt bij dat een gering vertrouwen in “de Tweede Kamer”, als één instituut, niet hetzelfde is als een gering vertrouwen in de leden van de Kamer van de “eigen” signatuur. Dit gezichtspunt is relevant bij de beoordeling van het wetsvoorstel, dat er mede toe strekt dat bij bepaalde benoemingen de stem van de Kamer in volle omvang zwaarder gaat wegen én dat de samenstelling van de gehele rechterlijke macht meer divers wordt dan thans het geval is.

Wij delen niet de vrees van de leden van de VLV-fractie dat de voorgestelde tijdelijke benoemingen voor enkele rechterlijke ambten een aantasting vormen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Wij verwijzen naar onze opmerkingen daarover in eerdere onderdelen van deze nota. Aan onze keuze voor een termijn van acht jaren liggen geen harde gegevens ten grondslag. Wij zien het gevaar van te snelle wisselingen en zijn anderzijds voorstander van tijdelijke benoemingen en zijn van oordeel dat de voorgestelde termijn het juiste midden vormt. Ook de vrees van deze leden voor besluitvorming “in achterkamertjes” en een uitruil van standpunten en portefeuilles tijdens een kabinetsformatie, achten wij ongegrond. Het gaat om een bevoegdheid van de Tweede Kamer en niet van het kabinet, met dien verstande dat de benoemingen door de Koning geschieden en daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Anders dan de leden van de VLV-fractie zijn wij niet bang voor een verstoring van het stelsel van *checks and balances* in de verhouding tussen de staatsmachten. In een democratische rechtsstaat dient er een evenwicht tussen de staatsmachten te bestaan. Aan het wetsvoorstel ligt nu juist de vrees voor een geleidelijke verstoring van dit evenwicht, ten gunste van de rechterlijke macht en ten nadele van de gekozen volksvertegenwoordiging, ten grondslag. Anders gezegd: wij streven naar een beter evenwicht, uit democratisch oogpunt. De hier aan het woord zijnde leden vragen ons voorts naar het gevaar van “herverkiezingsgedrag” door verkorting van de benoemingstermijn. Het is ons niet geheel duidelijk of deze leden hierbij het oog hebben op een eventuele toekomstige verdere verkorting (naar een termijn van minder dan acht jaren) of dat de vraag betrekking heeft op de nu voorgestelde termijn. Aannemende dat dit laatste is bedoeld, herhalen wij dat bij een strikte toepassing van de tijdelijkheid van benoemingen herbenoeming eenvoudig niet aan de orde. Dit geldt dan ook voor daarop afgestemd gedrag. Afgezien daarvan kan het – in theorie – ook nu voorkomen dat een rechter een bepaalde beslissing neemt om een aantrekkelijke positie buiten de rechterlijke macht, en dus na een vrijwillige terugtred of na pensionering, in de wacht te slepen. Wij achten dit gevaar in het geheel niet reëel. Vrees voor verlies aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid als gevolg van het wetsvoorstel hebben wij dus niet.

De leden van de VLV-fractie zijn kritisch over de wijze waarop het wetsvoorstel de diversiteit van de samenstelling van de rechterlijke macht wil bevorderen en wil doen uitwerken. Zij vragen waarom in het voorstel (artikel 117, tweede lid *nieuw*, Grondwet) is gekozen voor de formulering “De wet stelt daartoe regels” (in plaats van: “bij wet wordt bepaald”). De reden hiervoor is dat niet bij voorbaat valt te zeggen in welke mate detaillering van de nadere regels nodig is. De mogelijkheid – niet de plicht – tot delegatie is dan gewenst.

De hier aan het woord zijnde leden vragen ook op welke wijze democratisering zorgt voor een meer diverse rechterlijke macht. Ons antwoord is dat het wetsvoorstel niet uitgaat van de veronderstelling dat het één (diversiteit) als vanzelf volgt uit het ander (betere democratische legitimatie). Integendeel: wij menen dat beide nodig zijn en stellen daarom afzonderlijke wettelijke voorzieningen voor deze twee doeleinden voor. Op de vragen van deze leden over de verhouding tussen de diversiteitseis en de eis van (inhoudelijke) geschiktheid voor het rechtersambt zijn wij in het voorgaande al enkele malen ingegaan. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.

De leden van de GadM-fractie plaatsen vraagtekens bij onze opvatting dat een grotere invloed van de Tweede Kamer op de benoemingen van de hoogste rechterlijke ambten zal leiden tot een grotere democratische legitimiteit. Zij vragen in dit verband de aandacht voor de toegenomen kritiek op de representativiteit van de leden van de Tweede Kamer, die – in hun bewoordingen – “qua afkomst overwegend wit” zijn. Zij vragen voorts om een toelichting op onze keuze om met dit wetsvoorstel de rechtsstatelijke elementen te verzwakken. Wij delen deze laatste karakterisering in het geheel niet en reageren op dit betoog overigens als volgt. In ons staatsbestel is de volksvertegenwoordiging bij uitstek democratisch gelegitimeerd. Dit aspect is, in onze traditie, extra sterk door het ontbreken van een reële kiesdrempel. Met alle kritiek die mogelijk is op de samenstelling van de Tweede Kamer heeft te gelden dat dit – kort gezegd – het beste systeem is dat wij in ons land hebben kunnen bedenken. Dit rechtvaardigt onze keuze voor het primaat van de volksvertegenwoordiging bij de benoemingen in de hier besproken hoge ambten. Terzijde merken wij hierbij op dat de invloed van de Tweede Kamer op benoemingen in de Hoge Raad niet nieuw is, maar in ons voorstel (slechts) wordt versterkt. Voor zover de GadM-leden in hun hier besproken vragen het oog hebben op de nieuwe eis van verdere diversiteit, betreft dit alle rechterlijke ambten en dus niet alleen die waarbij aan de Tweede Kamer een rol toekomt in de benoemingsprocedure.

De GadM-leden beklemtonen het belang van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter, die zij – ons inziens geheel terecht – als wezenlijke pijlers van onze rechtsstaat zien. Met verwijzing naar de gang van zaken bij de vrij recente benoeming van de rechter Kavanaugh in het *Supreme Court* in de Verenigde Staten, stellen zij dat politieke invloed op de benoeming van rechters schadelijk kan zijn zowel voor de rechter in kwestie als voor het rechtssysteem in zijn totaliteit. Op zichzelf bezien delen wij de zorg over de wijze waarop de hier aangehaalde benoemingsprocedure is verlopen. Benoemingen en de daarvoor gegeven procedures dienen echter altijd te worden gezien tegen de achtergrond van de tradities in de staat of het land waarin zij spelen en binnen de daarmee gegeven context. In de VS bestaan

heel andere tradities en systemen van benoemingen van rechters dan in ons land. Het is hachelijk om één aspect daaruit te lichten en als (positief dan wel afschrikwekkend) voorbeeld voor Nederland voor ogen te houden. De leden van de GadM-fractie verwijzen evenals de VLV-leden naar het vertrouwen van de burgers in de rechter, dat veel groter is dan het gemeten vertrouwen in de Tweede Kamer. In reactie hierop verwijzen wij naar ons commentaar op die inbreng van VLV-zijde. Wij menen hiermee ook te hebben gereageerd op de verwijzing naar het eindrapport van de eerder al genoemde Staatscommissie parlementair stelsel. Wij kijken uit naar het mondelinge debat daarover.

Volgens de leden van de GadM-fractie hebben wij in de toelichting niet aannemelijk gemaakt dat een benoemingstermijn van acht jaren bijdraagt aan de democratische legitimiteit van de rechtspraak. Waarom ziet de regering – zo vragen zij – het wetgevingsproces zelf niet als het geijkte instrument om het geldende recht te laten aansluiten bij de realiteit van de samenleving? Ons vertrekpunt is de wens tot versterking van de democratische legitimatie van de rechterlijke macht, die uitspraken kan doen met verreikende politieke implicaties. Wij kiezen voor dit vertrekpunt omdat bij uitstek de Tweede Kamer een hoge mate van democratische legitimatie heeft. Is eenmaal deze keuze gemaakt, op de gronden die wij daarvoor in de memorie van toelichting en in deze nota hebben uiteengezet, dan ligt een benoeming voor een bepaalde termijn voor de hand. De aldus beschreven democratische legitimatie neemt immers af naarmate de benoemingen, met een centrale rol voor de Tweede Kamer, in een verder verleden liggen. Wij zijn het met de leden van de GadM-fractie eens dat de rechter geen uitspraak doet op basis van zijn persoonlijke voorkeur, maar daarmee is niet gezegd dat de persoon van de rechter van onbelang is. Het recht is niet een statisch geheel van eenmaal tot stand gekomen regels die door alle rechters slechts op een en dezelfde manier kunnen worden uitgelegd en toegepast. Naar de mate waarin rechters – geheel legitiem – interveniëren in kwesties die ook een sterke politieke lading hebben, vergt het door ons tot uitgangspunt genomen primaat van de volksvertegenwoordiging een sterkere invloed van dit orgaan, in dit geval de Tweede Kamer, op de benoeming van de hoogste rechters.

De leden van de GadM-fractie geven de voorkeur aan benoemingen voor het leven. Het zal duidelijk zijn dat wij hen hierin niet volgen. Als toch wordt besloten voor een systeem van tijdelijke benoemingen voor een vaste duur, kiezen deze leden met de regering voor het uitsluiten van de mogelijkheid van herbenoeming na deze vaste periode. Wel gaat hun voorkeur dan uit naar een termijn van meer dan acht jaren. Wij zijn van oordeel dat deze termijn, om de eerder vermelde redenen, het juiste midden vormt tussen de mogelijkheden die zich hierbij aandienen. Daarmee verwachten wij de continuïteit en uniformiteit van de rechtspraak in voldoende mate te hebben gewaarborgd.

De GadM-leden menen dat wij onze kritiek op het huidige systeem van coöptatie van artikel 118 van de Grondwet onvoldoende hebben uitgewerkt. Zij vragen hoe de regering het systeem van coöptatie in de praktijk denkt te doorbreken. Wij zien hierin een belangrijke rol voor de Tweede Kamer zelf weg gelegd. Zij kan in haar Reglement van Orde de procedure beschrijven en daarin ook vastleggen welke rol de Raad van State of de Hoge Raad bij een

concrete vacature heeft. Het is in dit stadium niet aan de regering om daaraan invulling te geven. Op de vraag van deze leden naar de positie van enkele andere hoogste bestuursrechters, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, zijn wij in het voorgaande al ingegaan.

Wij onderschrijven de inleiding van de beschouwingen van de leden van de PULS-fractie over het belang van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Hun stelling dat een inperking van de onafhankelijkheid van de rechter ten koste zal gaan van de zwakkeren in de samenleving, kan juist zijn, maar wij delen niet hun kennelijke zienswijze dat dit wetsvoorstel hiertoe zal leiden. De onafhankelijkheid van de rechter blijft een pijler van zijn grondwettelijke positie. Wij delen ook niet de twijfel van de hier genoemde leden of de praktijk van benoemingen door de Tweede Kamer zal leiden tot de gewenste diverse samenstelling. Zoals wij eerder hebben uiteengezet, betreft de diversiteitseis alle rechterlijke benoemingen, ook die in de lagere gerechten. Daarbij speelt de Tweede Kamer geen rol. Een actieve bevordering van diversiteit, ten aanzien van alle aspecten die daarbij een rol spelen, komt juist ten goede aan degenen die niet – in de woorden van deze leden – tot de bestuurlijke elite behoren.

De leden van de PULS-fractie zien een direct verband tussen het huidige hoge vertrouwen in de Nederlandse rechters en het gegeven dat zij niet democratisch zijn gelegitimeerd maar onafhankelijk zijn. Zij vergelijken dit hoge vertrouwen met het veel lagere vertrouwen van de Nederlanders in de Tweede Kamer. Ook op dit aspect zijn wij eerder in deze nota ingegaan. Samengevat zijn wij van oordeel dat deze gegevens niet beslissend zijn voor de keuze waarvoor wij staan. Ook wij zien de onafhankelijke positie van de rechter als een waarborg voor zijn effectieve functioneren en voor het vertrouwen dat de bevolking in de rechtspraak moet hebben. Een betere democratische verankering van hun benoemingen en een vergroting van de diversiteit in de samenstelling van de gerechten zijn bevorderlijk voor een versterking van het vertrouwen in de rechtspraak. De rechterlijke onafhankelijkheid, die in de Grondwet en andere wetten is gewaarborgd, wordt daardoor niet aangetast maar juist van een breder fundament voorzien.

De vragen en opmerkingen van de leden van de PULS-fractie over de tijdelijkheid van de benoemingen zijn voor een groot deel al beantwoord op andere plaatsen in deze nota. Wij voegen daaraan het volgende toe. PULS vreest dat het stelsel met tijdelijke benoemingen gevolgen kan hebben voor de potentieel geïnteresseerden in een aanstelling als rechter. Voor de goede orde herinneren wij eraan dat de tijdelijkheid alleen geldt voor de hoogste rechterlijke ambten, in de Afdeling bestuursrechtspraak en in de Hoge Raad. Voor het overgrote deel van de rechters – en daarmee ook voor het reservoir waaruit de meeste leden van deze colleges afkomstig zijn – geldt de tijdelijkheid niet. Sprekend over de Raad van State en de Hoge Raad vrezen deze leden voor een kwaliteitsverlies, door geringere mogelijkheden van kennisopbouw, door de tijdelijkheid van de benoemingen. Wij zien dit anders. Een termijn van acht jaren is naar ons oordeel voldoende voor het handhaven van de continuïteit in de hier bedoelde colleges. Ook thans is er vrij veel verloop in hun

samenstelling zonder dat de kwaliteit daaronder lijdt. Hierbij verdient opmerking dat deze hoogste rechterlijke colleges geen eenzaam bestaan leiden. De ontwikkeling van de rechtspraak en het behoud van de kwaliteit zijn een verantwoordelijkheid van alle rechterlijke colleges tezamen. Daarin ligt een belangrijke waarborg voor de continuïteit en de inhoudelijke kwaliteit. Tegelijk kan het nodig zijn dat nieuwe inzichten een kans krijgen. Ook zo bezien achten wij het door ons voorgestelde stelsel evenwichtig.

De leden van de RRU-fractie nemen tot uitgangspunt dat de rechterlijke macht een gelijkwaardige positie inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten. Wij onderschrijven dit uitgangspunt. Deze gelijkwaardigheid komt tot uiting in de onafhankelijkheid van de rechter, ook in staatsrechtelijke zin. Het wetsvoorstel tast deze onafhankelijkheid niet aan. De volksvertegenwoordiging heeft een eigen, democratisch gelegitimeerde, plaats. Daarin past een prominente positie, een primaat, in bepaalde opzichten. De benoeming van de hoogste rechters behoort daartoe, zoals voor de benoemingen van de leden van de Hoge Raad thans ook al geldt, zij het in een vorm die in de praktijk weinig inhoud krijgt. Het benoemingsrecht impliceert in geen enkel opzicht bemoeienis met de beslissingen van rechters of met de wijze waarop zij de aan hen toevertrouwde zaken behandelen. Dit zou mogelijk anders zijn als het om herbenoemingen gaat, maar juist daarom stellen wij voor om herbenoemingen van de ambtsdragers die op voordracht van de Tweede Kamer worden benoemd, uit te sluiten. Anders dan de hier aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen, strekt het wetsvoorstel er niet toe dat de invloed van de Hoge Raad bij benoemingen in vacatures in dit college vervalst. Het is aan de Tweede Kamer om hiervoor ruimte te bieden. De door deze leden gemaakte vergelijking met de situatie in Polen gaat niet op. Ons constitutionele bestel, in totaliteit bezien, verschilt ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel wezenlijk van dat in Polen. Daarbij tekenen wij aan dat het ook in het huidige stelsel theoretisch mogelijk is dat de regering, met steun van een meerderheid van de Tweede Kamer, zich niets aantrekt van de aanbeveling van de Hoge Raad en op eigen gezag in vacatures voorziet of – na wijziging van de wet waarin het aantal leden van dit college is vastgelegd – extra vacatures creëert.

De leden van de RRU-fractie zien ook praktische bezwaren bij het voorstel. Zij wijzen erop dat voor de benoeming in de Hoge Raad alleen kandidaten in aanmerking komen die hun sporen als jurist ruimschoots hebben verdiend, en dat dergelijke kandidaten schaars zijn. Volgens hen is de Hoge Raad bij uitstek geschikt om de juiste kandidaten te vinden, ook voor de specialismen in de cassatierechtspraak. Met deze beschouwingen zijn wij het niet oneens. Het ligt niet in de rede om te verwachten dat de Tweede Kamer in de praktijk geheel haar eigen weg zal gaan. Zij zal advies kunnen vragen aan de Hoge Raad en zich langs die weg kunnen oriënteren. Zij kan zich desgewenst echter ook laten voorlichten door andere organisaties en personen die zicht hebben op de eisen voor deze rechterlijke functies. Het komt ons voor deze leden de gevaren en bezwaren van een stelsel dat in praktijk bijna alle kenmerken van coöptatie in zich draagt, sterk onderschatten. Zo'n stelsel kan leiden tot een zekere mate van bedrijfsblindheid en het selecteren van kandidaten die lijken op de zittende leden. Ook hier geldt dat het aan de Tweede Kamer zelf is om haar werkwijze, met alle

daarbij vereiste waarborgen voor de benoeming van kwalitatief uitstekende kandidaten, te bepalen. Per saldo zal de kwaliteit daarvoor veeleer toenemen dan afnemen.

De RRU-fractie is ook van mening dat de organen van de Raad van State zelf het beste in staat zijn de meest geschikte kandidaten te benoemen, zowel voor de rechtsprekende ambten als voor de andere functies binnen de Raad. Ook deze lofrede op coöptatie onderschrijven wij niet. Wij zijn van oordeel dat in het huidige systeem te veel een “ons-kent-ons”-cultuur wordt geprolonged en willen het democratische element vergroten. Juist de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, die zich daarin deugdelijk kan laten adviseren, is hiervoor bij uitstek geschikt.

In de zienswijze van de RRU-leden strookt de tijdelijkheid van benoemingen niet met de Nederlandse constitutionele uitgangspunten voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Wij delen deze zienswijze niet. Zoals wij eerder hebben betoogd, verdraagt tijdelijkheid van benoemingen zich heel wel met het onafhankelijk optreden van de eenmaal benoemden. De praktijk van andere rechtsstelsels, die wel tijdelijke benoemingen kennen, toont dat aan. Een sinds 1814 bestaande praktijk kan aan verandering toe zijn. Daarvoor zijn hier, zoals wij hebben uiteengezet, goede redenen. In het voorgaande zijn wij al ingegaan op de vraag – door deze leden in dit verband naar voren gebracht – over de verenigbaarheid van tijdelijke benoemingen met de bijzondere taken van de Hoge Raad. Wij zien in dit opzicht geen beletsel. De cassatieprocedure is wezenlijk anders dan de procedures bij de rechtbanken en de hoven. Het gaat hier echter niet om de cassatietechniek, maar om de uitleg en de toepassing, en soms meer algemeen: het vinden, van de juiste rechtsregels. Al deze aspecten behoren ook tot de taken van de zogeheten lagere rechters. Een zaak verschiet niet van kleur of van inhoud door een cassatieberoep, ook al kunnen de kwesties die aan de Hoge Raad worden voorgelegd zijn toegespitst op bepaalde vragen. Die waren echter in de feitelijke instanties ook al aan de orde. Wij zijn het eens met de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden dat de door ons gewenste “parlementarisering” ook kan plaatsvinden bij het handhaven van de benoemingen voor het leven, maar het nadeel daarvan is – zoals ook eerder gezegd – dat dan de op enig moment aanwezige getalsverhoudingen in de Tweede Kamer nog heel lange tijd kunnen doorwerken. Dat doet afbreuk aan de effectiviteit van de beoogde parlementarisering.

De RRU-leden zijn tegen de invoering van een grondwettelijke regeling met diversiteitseisen. Zij zien inhoudelijke en praktische bezwaren. Zo vrezen zij dat kwaliteit ondergeschikt kan raken aan diversiteit. Wij delen deze vrees niet. De organen die verantwoordelijk zijn voor de werving, de selectie en de benoeming van rechters, zijn voldoende doordrongen van het vitale belang van inhoudelijke kwaliteit. De eis van diversiteit voegt zo gezien slechts een bepaald – zij het belangrijk – gezichtspunt toe aan de afweging die hierbij moet worden gemaakt. De bevordering van diversiteit werpt ook haar schaduw vooruit, in deze zin dat de verantwoordelijke organen zich scherper bewust zullen zijn van het maatschappelijke belang van een divers samengestelde rechterlijke macht. Dit draagt ertoe bij dat variaties in de samenstelling van de bevolking beter tot hun recht komen bij de maatschappelijke functie van

de rechtspraak. De aantrekkelijkheid van het rechterschap voor groeperingen die nu sterk ondervertegenwoordigd zijn, neemt daardoor toe. Dat zien wij als winst. Het gegeven dat de Hoge Raad en de Raad van State een “select gezelschap” vormen, zoals deze leden het formuleren, mag niet betekenen dat daarin een extra drempel ligt voor dergelijke groeperingen. De RRU-fractie achten de hier besproken maatregel niet op zijn plaats in de Grondwet. Zij wijzen erop dat de rechtspraak zelf naar diversiteit streeft, maar hiervoor thans geen duidelijk beleid voert. Met de ons gepaste terughoudendheid delen wij deze waarneming. Wij zien daarin nu juist een aansporing tot wetswijziging. Daardoor wordt de hier geuite wenselijkheid een rechtsnorm, die het bereiken van de nagestreefde doelstelling dichterbij kan brengen. Wij verwachten dat dit voor alle rechtscolleges een stimulans zal zijn.

De leden van de SLAG-fractie vragen naar de meerwaarde van democratische legitimatie van de rechter, gelet op de op hem rustende constitutionele plicht om met internationaal recht onverenigbare nationale wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten. Wij wijzen erop dat bij het beoordelen van de verenigbaarheid van nationale wettelijke voorschriften met bepalingen van internationaal recht ruimte bestaat voor interpretatie. De eigen uitleg van de wet door de rechter prevaleert dan. Hier zit een spanningsveld tussen het primaat van de wetgever en het rechterlijk domein. De artikelen 93 en 94 van de Grondwet leiden bij een voorkomende strijdigheid niet noodzakelijk slechts tot buiten toepassing laten van bijvoorbeeld een wettelijke bepaling. Heel vaak zal het enkel buiten toepassing laten van een nationale bepaling wegens strijd met een internationale verplichting geen soelaas bieden omdat dan een “gat” valt in het regelsysteem. De rechter zal proberen dat gat te dichten door een alternatief te bedenken. Hij zal de wettelijke bepaling te interpreteren in het licht van de verdragsbepaling. Deze conforme uitleg kan echter niet verhullen dat de rechter in de praktijk soms bedoelingen aan de wetgever toeschrijft die er mogelijk niet waren en dat alternatieven voor een wetbepaling in de plaats worden gesteld die niet door de wetgever gewild zijn. Een recent voorbeeld daarvan is de raadkamerbeschikking in het hoger beroep van de zaak TC van het gerechtshof Amsterdam. Aan de orde was de vraag of de Overleveringswet wel of geen wettelijke grondslag bood voor het in hechtenis houden van een gezochte persoon na 90 dagen. Terwijl de rechtbank Amsterdam kaderbesluitconforme uitleg van de Overleveringswet niet mogelijk achtte, oordeelde het hof een dergelijke interpretatie wel mogelijk en niet *contra legem*. Dit voorbeeld laat zien dat in de praktijk rechters een grote speelruimte hebben. Wij ontkennen niet dat rechters hier een nuttige aanvullende functie kunnen hebben op de wetgever. Maar wij menen wel dat deze aanvullende functie geen neutrale, technische werkzaamheid is. Zo bezien is de positie van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder die van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, ten opzichte van de rechter verkleind. Om het evenwicht tussen de staatsmachten te herstellen menen wij dat ook de rechter beter democratisch gelegitimeerd moet zijn.

4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen

De ADAM-fractie vraagt waarom niet gekozen is voor de volledige invoering van het Zwitserse model, inclusief de rechtstreeks gekozen rechter. Wij menen dat rechtstreekse

verkiezing van rechters in Nederland te zeer een breuk zou zijn met onze constitutionele uitgangspunten. In het bijzonder is onwenselijk dat twee staatsmachten, die rechtstreeks gekozen zijn, waarvan de één de ander moet controleren, met elkaar gaan concurreren. Naar ons oordeel zou dat het gezag van de derde staatsmacht ondergraven. Weliswaar is noodzakelijk dat de derde staatsmacht, evenals de wetgever en het overheidsbestuur democratisch is gelegitimeerd, maar dat neemt niet weg dat wetgeving, bestuur en rechtspraak geheel onderscheiden functies zijn in de staat. De rechterlijke macht, hoewel democratisch gelegitimeerd, behoort geen politiek orgaan te zijn. In dit verband wordt wel gesproken over de paradox van de afspiegelingsbenoeming. Een dergelijk systeem garandeert tot op zekere hoogte een pluriforme samenstelling van de rechterlijke macht, maar eenmaal benoemd hoort de politieke of religieuze opvatting van een rechter, anders dan die van een politicus, er niet meer toe te doen. Hij dient te abstraheren van zijn persoonlijke overtuiging en enkel het recht hoort de leidraad van de rechter te zijn.

De leden van de SLAG-fractie vragen de aandacht voor het feit dat zware kritiek is geuit op de wijze waarop in delen van Zwitserland rechters worden benoemd. Onze reactie is dat juist om die reden in Nederland is gekozen voor een stelsel dat weliswaar is geïnspireerd door het Zwitserse maar daaraan niet gelijk is. Interessant aan het Zwitserse model achten wij het actieve burgerschap dat gestimuleerd wordt. Maar wij sluiten de ogen niet voor de problemen die daarmee gepaard kunnen gaan.

Wij wijzen erop dat een rechterlijke benoeming het sluitstuk vormt van een systeem van werving, selectie en opleiding van kandidaat-rechters. In dat proces selecteert de beroepsgroep eerst voor op kandidaten die in aanmerking komen voor een post, en vindt een grondige toetsing van de professionaliteit en de morele habitus van kandidaten plaats. Uiteraard wenst de regering niet aan te sluiten bij verontrustende Europese ontwikkelingen. Deze dienen juist ter inspiratie om daar van te leren, en ons selectiesysteem verder te ontwikkelen en garanties in te bouwen die een eerlijk proces kunnen waarborgen. In de kern is dit ook het antwoord op de leden van de fracties van LUBBERS, PULS en GadM. Het wetsvoorstel vormt geen bedreiging voor een eerlijk proces, en in het bijzonder niet ten aanzien van het voorschrift van de objectieve en subjectieve onpartijdigheid van rechters. Wij onderschrijven het standpunt van de leden van de LVV-fractie dat een meer politiek beïnvloede benoeming geen gevolgen heeft voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters, zoals te zien is in Duitsland en in de Verenigde Staten.

De leden van de VLV-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom met dit wetsvoorstel, meer dan thans het geval is, wordt tegemoetgekomen aan de geest van het recht op een eerlijk proces. Zij zijn bezorgd dat de reputatie van Nederland binnen de Europese Unie beschadigd raakt als aansluiting zou worden gezocht bij politieke bemoeienis met de rechtspraak zoals op dit moment te zien valt in Polen en Hongarije. Ook de RRU-fractie spreekt deze zorg uit. Wij stellen hierbij voorop dat wij geen politieke benoemingen nastreven, maar een selectie- en benoemingssysteem waarin diversiteit, waarvan politieke overtuiging slechts één aspect vormt, meer kans krijgt. Dit wetsvoorstel kan eventuele

politieke druk op rechters juist verminderen door meer vertrouwen te genereren in rechters door hen een afspiegeling te laten zijn van de samenleving. Zo wordt voorkomen dat – zoals het verwijt in Polen en Hongarije jegens rechters luidt – rechters een eenzijdig samengestelde kaste vormen die het contact met de samenleving mist. Dat is ook het antwoord op de vraag van de leden van de GadM-fractie. Diversiteit van de rechterlijke macht, ook in politiek opzicht, zal het gezag van rechters en het vertrouwen van burgers in de rechtspraak kunnen bevorderen en beter garant kunnen staan voor een eerlijk proces zoals bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

5. Diversiteit in de rechtspraak

De SLAG-fractie wijst er terecht op dat een grondwettelijke bepaling ter bevordering van diversiteit een belangrijke eerste stap om de waarde van diversiteit te verankeren is. Een intentieverklaring voor het diverser maken van de rechterlijke macht is echter niet genoeg. Wij zijn het met deze leden eens dat aan de rechterlijke macht concrete doelen moeten worden gesteld om de diversiteit te vergroten en dat over deze doelen in jaarverslagen verantwoording moet worden afgelegd. Mede in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de fractie-LUBBERS willen wij concrete afspraken maken met de Raad voor de rechtspraak over de jaarlijkse instroom van een minimaal percentage van rechterskandidaten uit een minderheidsgroepering. Dit levert inderdaad 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 worden, is de Raad voor de rechtspraak hiervoor bij uitstek de aangewezen instantie.

Wij ondersteunen de gedachte van de SLAG-fractie dat de rechtspraak zelf een hogere mate van diversiteit binnen haar gelederen kan bewerkstelligen door daartoe initiatieven te ontwikkelen. Dergelijke initiatieven behoeven niet noodzakelijk een wettelijke inbedding. Binnen de bestaande kaders kunnen de gerechten bij openvallende vacatures en bij de werving voor kandidaten voor opleidingsplaatsen reeds een stimulerende rol spelen door uitdrukkelijk te kennen te geven dat zij het wenselijk achten dat de rechtspraak een inclusieve organisatie is. Dat kan twijfelaars over de grens trekken.

De leden van de ADAM-fractie attenderen erop dat de legitimatie van de rechtspraak niet is gelegen in de hoedanigheid van de persoon van de rechter maar 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. Wij menen dat deze formele opvatting over legitimatie waardevol is, en een eerste maar niet voldoende voorwaarde vormt voor het rechtsstatelijk functioneren van de derde staatsmacht. Rechters nemen immers beslissingen die ver kunnen ingrijpen in het persoonlijk leven van burgers. In een cultureel pluriforme samenleving geldt een ruimere opvatting van democratische legitimatie. Het is van belang dat de rechterlijke macht een afspiegeling vormt van de waarden en (rechts)normen zoals die leven binnen de samenleving waarbinnen wordt rechtgesproken. De ideeën van rechters over bijvoorbeeld de strafbaarheid

en strafmaat van bepaalde delicten mogen in een rechtsstaat niet te ver afwijken van de ideeën die hierover leven in de maatschappij. Voorkomen moet ook worden dat de rechterlijke macht bepaalde signalen van verdachten in de rechtszaal niet of verkeerd interpreteert. In een multiculturele samenleving zoals de onze moeten rechters voldoende culturele en politieke sensitiviteit hebben. Kennis van minderhedenculturen en het vermogen om bepaalde cultuuruitingen in een rechtszaak in de juiste cultuur te plaatsen kunnen slechts tot op beperkte hoogte worden getraind.

De fracties van ADAM en LVV leggen er de nadruk op dat kwaliteit het enige criterium van gewicht dient te zijn bij het benoemen van rechters. Kenmerken zoals herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur zijn volgens hen hiervoor volstrekt irrelevant. Ook de leden van de VLV-fractie vragen of er geen minder ingrijpende middelen zijn om diversiteit te bewerkstelligen, waarbij de kwaliteit van rechtspraak en de onafhankelijkheid van rechters gewaarborgd blijft. Wij delen het standpunt dat kwaliteit van kandidaten altijd voorop moet staan. Maar wij hanteren een andere, bredere definitie van kwaliteit dan deze leden. Voor een benoeming tot rechter zijn veel kwaliteitseisen al gegeven. Dat is inherent aan de eisen die aan de vakbeoefenaars worden gesteld. Zij hebben allen een academische studie achter de rug, moeten beschikken over analytische vaardigheden, leggen voorafgaand aan een opleiding of een benoeming een psychologische en intelligentietest af. Er is geen enkele reden om *a priori* te veronderstellen dat niet-westerse rechtenstudenten niet in gelijke mate over dezelfde vaardigheden kunnen beschikken als autochtone Nederlanders. Een struikelblok is de beheersing van de Nederlandse taal die bijzonder goed moet zijn. Taal is immers het instrument van rechters. Maar taalvaardigheid kan in de rechtersopleiding ook verbeterd worden. En de vraag kan ook gesteld worden of de eisen die aan taalbeheersing worden gesteld wel altijd redelijk zijn. Denkbaar is dat, mogelijk onbewust, de selectiecommissies een minder sterke taalbeheersing van een kandidaat met een andere achtergrond aangrijpen om hem of haar op grond van andere motieven te weren. Het taalvereiste kan zo een discriminatoir karakter krijgen. Door te zeer de focus op de beheersing van de Nederlandse taal te leggen wordt geen recht gedaan aan unieke waardevolle kwaliteiten van kandidaten met een andere achtergrond. Daarbij tekenen wij aan dat door globalisering en Europeanisering ook het rechterschap verandert. Onlangs is een gespecialiseerde (meervoudige) handelskamer van de rechtbank Amsterdam en het gerechtshof Amsterdam met haar werkzaamheden begonnen. In het *Netherlands Commercial Court* worden Engelstalige internationale handelsgeschillen gevoerd. Wij zullen de discussie moeten aangaan of een klein land als het onze, dat voor het overgrote deel afhankelijk is van export naar het buitenland, en waarin in toenemende mate de bevolking een niet-autochtone achtergrond heeft, zich in de toekomst een rechtssysteem kan veroorloven in de Nederlandse taal. Wat dat betreft lopen de ontwikkelingen sterk achter met diverse andere sectoren: het bedrijfsleven, de bancaire en financiële wereld, de universiteiten. Op het moment dat rechtspraak (deels) in de Engelse taal wordt gevoerd, staan zowel autochtonen als allochtone Nederlanders voor dezelfde taalproblemen. Wij moeten ons realiseren dat het taalvereiste als kwaliteitsfactor voor rechters snel aan waarde verliest.

Deze fracties wijzen er nog op dat het gevaar bestaat dat een kandidaat met betere kwalificaties wordt gepasseerd omdat deze niet voldoet aan de diversiteitseisen. Wij menen dat vooralsnog de omgekeerde situatie zich voordoet en herhalen dat wij geen kwalitatief slechte rechters willen benoemen. Wij kunnen ons geheel vinden in het standpunt van de fractie-LUBBERS dat Nederland een multicultureel land is, hetgeen altijd heeft bijgedragen aan onze kracht. Rechtspraak door 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 leden van de RRU-fractie zien niet in hoe de huidige wijze van werving en selectie van rechters de toegang van kandidaten met een culturele achtergrond belemmert. Zij vragen naar een toelichting op deze stelling. Wij menen dat de huidige praktijk van werving, selectie en benoeming de diversiteit van kandidaat-rechters onvoldoende waarborgt. Factoren die niets met de kwaliteit van de kandidaten te maken hebben blijken onnodig grote belemmeringen op te werpen voor bijvoorbeeld niet-westerse allochtonen om toe te treden tot de rechterlijke macht. Allereerst is er het probleem dat deze groepen afkomstig zijn uit milieus van laagopgeleiden. Ook de tweede en derde generaties allochtonen behoren vaak tot de lagere middenklasse. Dat maakt de stap om te gaan studeren en om hoge overheidsfuncties te ambiëren psychologisch moeilijk. Dat was in 1963 ook de reden voor de invoering van de Mammoetwet. De drempel voor toegang tot het (hoger) onderwijs in Nederland werd lager gemaakt, om ook studenten uit lagere sociale klassen gelijke kansen te bieden. Die situatie herhaalt zich nu in zekere zin met niet-Westerse allochtonen. Maar de toegang tot het rechtersambt kan ook door andere, subtiele sociale mechanismen worden verhinderd. Te denken valt aan bepaalde omgangsvormen tussen collega's of een ongerechtvaardigde vrees bij de selectiecommissie dat met het aannemen van een allochtone kandidaat ook een minderheidscultuur in de rechterlijke macht doorsijpelt. Dat probleem geldt evengoed voor kandidaten met een zeer uitgesproken politieke mening of met sterke geloofsovertuigingen.

De fracties van VLV en ADAM hebben de verwachting uitgesproken dat gelet op het stijgende aantal niet-westerse rechtenstudenten de culturele diversiteit in de rechtspraak uiteindelijk spontaan zal toenemen. Wij delen dit optimisme niet. De rechterlijke macht bestaat thans uit vertegenwoordigers van een witte, hoge middenklasse en bewust of onbewust hebben de sociale normen van die klasse een uitsluitend effect jegens kandidaten die van buiten die sociale kring komen. Het spreekt niet vanzelf dat door het stijgende aantal niet-westerse rechtenstudenten hun kans op toegang tot het rechtersambt groter wordt. Daarvoor moet een eerst een patroon van coöptatie van de zittende rechters worden doorbroken. Wij hebben eveneens kennisgenomen van de zorgelijke cijfers die de fractie-LUBBERS naar voren heeft gebracht. In de periode van oktober 2000 tot en met april 2005 solliciteerden 1.318 autochtone en 87 allochtone juristen naar een raio-plaats. Hiervan zijn er respectievelijk 267 en 11 tot de opleiding toegelaten. In 2016 had slechts 7% van de rechters een allochtone of biculturele achtergrond. Hoewel er geen duidelijke aanwijzingen zijn voor discriminatie bij de toegang tot (de opleiding van) de rechterlijke macht, geven de cijfers over

de duidelijke ondervertegenwoordiging van allochtonen met een minderheidsachtergrond wel te denken.

De VLV-fractie meent dat in plaats van de stimulering van diversiteit van de rechterlijke macht, het gemis aan diversiteit juist moet worden gezocht in een stimulering van diversiteit bij de wetgevende en de uitvoerende macht, aangezien wetgeving democratisch gelegitimeerd tot stand komt. Die gedachte leeft ook bij de fractie-LUBBERS. Wij onderschrijven het belang van meer diversiteit bij de politieke organen, maar die problematiek is wezenlijk anders omdat deze organen gekozen worden dan wel politiek zijn samengesteld. De wetgever kan daarop geen beleid voeren zoals dat ten aanzien van de benoeming van rechters wel mogelijk is, althans voor zover dat geen inbreuk maakt op de rechterlijke onafhankelijkheid. Die leden gaan er overigens aan voorbij dat legitimatie van wet- en regelgeving in abstracto niet het probleem van de rechtspraak oplost. Het legitimatievraagstuk komt immers in volle omvang terug bij de concrete toepassing van het recht door de rechter in individuele gevallen. Vaak zal het recht in de praktijk nadere interpretatie behoeven of keuzemogelijkheden laten aan de rechter. Op dat moment krijgt het recht vorm en is van belang dat dit gebeurt op een wijze waarop het collectieve normbesef ten volle kan gelden. Het is juist voor die situatie dat wij ook de rechtspraak graag op de diversiteitsagenda plaatsen.

De PULS-fractie snijdt terecht het probleem aan dat het vooralsnog voor rechters niet is toegestaan tijdens hun werk uiting te geven aan hun godsdienst. Als hieraan wordt vastgehouden, zou dat volgens hen betekenen dat moslima's en joodse mannen nog steeds geen effectieve toegang hebben tot het ambt van rechter. Ook de leden van VLV hebben hier vragen over gesteld. Zij menen dat de toga als doel heeft de rechter een onafhankelijk en neutraal uiterlijk te geven. Wij stellen voorop dat niet alle moslima's en gelovige joodse mannen steeds zichtbaar uiting willen geven aan hun religie. Los daarvan menen wij dat de tijd rijp is om een meer zakelijke discussie te voeren over de zichtbaarheid van sommige (religieuze) persoonskenmerken. Waarom is de rooms-katholieke rechter die onder zijn of haar toga een kruisje draagt, of een rechter met een uitgesproken politieke opvatting, een minder groot probleem dan de rechter bij wie zijn overtuiging uiterlijk zichtbaar is? De kern van het rechtersambt is dat de rechter abstraheert van zijn persoonlijke opvattingen. In een democratische rechtsstaat past hij het recht toe. De wet is zijn houvast. Er is maar zeer beperkt ruimte voor rechters om "ongezien" het recht om te buigen naar persoonlijke opvattingen. De rechter is verplicht zijn uitspraak te motiveren en zijn uitspraak wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl, zodat publieke controle mogelijk is. En tegen zijn uitspraak zijn in de regel hoger beroep en cassatie mogelijk.

Gelet op het voorgaande volgen wij niet de zorgen van de leden van de LVV-fractie, die zich verzetten tegen "islamitische rechtspraak". Daarvan is in dit voorstel in het geheel geen sprake. Het diversiteitsbeleid zoals wij dat voorstaan heeft als enige doel een waardevolle aanvulling op de toepassing en de ontwikkeling van het Nederlandse recht te zijn. Zoals wij hiervoor al opmerkten, is het niet de bedoeling dat rechters rechtspreken volgens hun persoonlijke opvattingen. Daarvoor hebben zij een eed op de Nederlandse Grondwet afgelegd.

Hetzelfde geldt voor het criterium politieke gezindheid, waarbij de LUBBERS-fractie kanttekeningen plaatst. Ook hier geldt de paradox van de afspiegelingsbenoeming. Het enkele feit dat een politiek en cultureel pluriforme samenstelling van de rechterlijke macht wordt nagestreefd, betekent niet dat rechters zich vervolgens als activisten zullen gaan gedragen. Het is – zoals dat altijd al het geval is – juist een eerste voorwaarde voor een benoeming als rechter dat hij of zij beschikt over de professionele habitus om persoonlijke overtuigingen niet mee te laten wegen in de beslissingen. De ervaring leert dat rechters elkaar daarop ook stevig aanspreken en zo nodig bevragen. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat deze risico's, die nu ook al bestaan met autochtone rechters, die immers ook zeer uiteenlopende opvattingen kunnen hebben, bij een diverser samengestelde groep niet kunnen worden ingedamd.

De leden van de fracties van LUBBERS en VLV vragen aandacht voor de bescherming van de privacy van rechterskandidaten. De LUBBERS-fractie acht in plaats van de in het wetsvoorstel genoemde criteria een niet-limitatief selectiecriterium als “*openbare groepskenmerken*” gewenst. Zo neemt het risico op privacyrechtelijke problemen 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. Wij onderstrepen het belang van dit onderwerp. Anderzijds mag van kandidaten voor een zo geprononceerde functie als het rechterschap worden verwacht dat zij niet bang zijn om uit te komen voor hun herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender of seksuele voorkeur. Men zou de kwestie van de privacy ook kunnen omdraaien. Door het geheimhouden van deze kenmerken en overtuigingen zou een groter gevaar kunnen ontstaan, namelijk dat rechters chantabel zijn. Belangrijker dan het aspect van de privacy achten wij de bevordering van acceptatie en respectvolle bejegening binnen de rechterlijke organisatie en in de samenleving. Diversiteitsstreven staat nooit op zichzelf maar veronderstelt een flankerend beleid.

6. Slotopmerkingen

De leden van de LUBBERS-fractie stellen de vraag waarom het wetsvoorstel niet ziet op de benoeming van staatsraden en de raadsheren in de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zij zouden graag een (hernieuwde) grondwettelijke verankering zien van de rechtspositie van de hoogste bestuursrechters. In dit verband vragen zij het kabinet naar de mogelijkheden voor een technische wijziging met een aparte regeling voor de staatsraden met rechtspraak belast. Het kabinet onderkent dat het feit dat de rechtspositie van een belangrijk gedeelte van de hoogste bestuursrechters niet grondwettelijk is verankerd, uit zuiver constitutioneel oogpunt wellicht minder fraai is. Het “constitutionaliseren” van de colleges en bestuursrechters waarover het hier gaat zou er echter toe noodzaken de discussie over de mogelijke herinrichting van onze bestuursrechtspraak – waarvoor verschillende voorgaande kabinetten niet de handen op elkaar kregen – opnieuw te voeren. Het betreft hier een complexe materie, die de nodige complicaties kan meebrengen. Het kabinet ziet dan ook geen mogelijkheden om een en ander via een “technische wijziging” te regelen. De achterblijvende representativiteit van de hoogste rechterlijke colleges is een

veel urgenter maatschappelijk probleem. Dit probleem wordt met ons voorstel aangepakt. Het kabinet wil de besluitvorming daarover graag scheiden van besluitvorming over de mogelijke herinrichting van onze hoogste bestuursrechtelijke colleges, al is het maar omdat voor dat laatste de praktische noodzaak ontbreekt.

De leden van de GadM-fractie vragen om een nadere toelichting op de mogelijkheid van delegatie die wordt geboden door het voorgestelde derde lid van artikel 74 van de Grondwet alsmede door het voorgestelde tweede lid van artikel 117 Grondwet. Wij stellen hierbij voorop dat de kern van deze beide voorgestelde bepalingen luidt dat bij de desbetreffende benoemingen mede rekening wordt gehouden met de genoemde groepskenmerken. Daarmee is dus de kern van de nieuwe regeling op grondwettelijk niveau verankerd. Het betreft hier echter tamelijk algemeen omschreven kenmerken. Het kan in de praktijk nodig blijken om de genoemde algemeen omschreven begrippen nader af te kaderen, en om een regeling te geven voor de wijze waarop de genoemde groepskenmerken een rol spelen bij werving en selectie. Voor een delegatiemogelijkheid is gekozen omdat het opportuun kan blijken bepaalde beroeps- en selectievereisten bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te regelen. Reeds naar geldend recht delegeert de Wvra op verschillende plaatsen regelstellende bevoegdheid aan de regering. Zo bepaalt artikel 5e Wvra dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het vaststellen van de geschiktheid om in een ambt te kunnen worden benoemd. Het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren bevat daarvoor de nodige voorschriften. Wij willen de mogelijkheid openhouden dat in een dergelijke AMvB ook regels worden gesteld die, bijvoorbeeld, strekken tot bevordering van de deelneming van personen uit minderheidsgroeperingen aan selectieprocedures, het tegengaan van onbewuste *biases* bij degenen die de selectie verrichten, de vraag of en in hoeverre bepaalde groepskenmerken expliciet kunnen of moeten worden vermeld en meegewogen bij de selectie en dergelijke.

De leden van de PULS-fractie constateren terecht dat het onderhavige wetsvoorstel niet uitsluitend de invloed versterkt die de Tweede Kamer heeft op de benoeming van de rechtsprekende leden en staatsraden in de Raad van State, maar die Kamer tevens invloed geeft op die leden van de constitutionele raad met een adviserende taak – de vice-president daaronder begrepen. Het betreft hier een welbewuste keuze. De constitutionele raad is een dermate belangrijk college, dat vergroting van de democratische invloed op de benoeming van haar leden meer dan gewenst is. Wij wijzen erop dat de Raad van State al lang niet meer kan worden gezien als de exclusieve adviseur van de regering, maar dat hem ook door de Kamers geregeld om advies wordt gevraagd. Bovendien spelen ook de adviezen die de Raad uitbrengt aan de regering een steeds grotere rol in de besluitvorming binnen de Tweede Kamer. Dit maakt een grotere betrokkenheid van de Kamer bij de benoeming van de leden van de constitutionele raad – alsmede de toenemende transparantie die deze wijziging zal meebrengen – meer dan wenselijk. Het ligt in de rede dat, na deze grondwetswijziging, in de WRvS ook de procedure voor benoeming van de met advisering belaste staatsraden op een vergelijkbare wijze zal worden geparlementariseerd.

De leden van de RRU-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van artikel 74, tweede lid, van de Grondwet, dat voorziet in benoemingen in de Raad van State voor een periode van acht jaren. Zij vragen naar de achtergrond van deze, in hun ogen zeer willekeurige, keuze en menen dat hierdoor het gewenste doel niet wordt bereikt. Wij verwijzen in dit opzicht naar onze eerdere beschouwingen. Kort samengevat is de keuze voor de vermelde termijn, die naar haar aard een arbitrair element heeft, de resultante van diverse wensen: verdere democratische legitimatie van deze benoemingen, waarin de Raad van State het thans in feite alleen voor het zeggen heeft, en de wens om een bepaalde parlementaire invloed niet te lang te laten doorwerken. De vragen van deze leden over de positie van de Centrale Raad van Beroep en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, twee andere hoogste bestuursrechters, vinden hun beantwoording in onze opmerkingen eerder in deze nota. Wij verwijzen daarnaar.

De leden van de RUU-fractie vragen naar de visie van het kabinet op de rol van de nieuwe benoemingsprocedure voor leden van de constitutionele raad met een zogenoemde “dubbelbenoeming”. Dubbelbenoemingen blijven ook in het nieuwe stelsel mogelijk, zij het dat de benoeming in de Afdeling bestuursrechtspraak op grond van de voorgestelde bepaling slechts voor acht jaren zal gelden. Na die acht jaren loopt het lidmaatschap van de Afdeling bestuursrechtspraak van rechtswege af. Dat geldt niet voor een eventuele benoeming in de Afdeling advisering; deze benoeming geschiedt immers voor het leven. Het kabinet wijst er overigens op dat er algemeen overeenstemming over bestaat dat met dubbelbenoemingen terughoudend moet worden omgegaan als gevolg van de spanning die zij kunnen opleveren met het vereiste van rechterlijke onpartijdigheid. Dubbelbenoemingen zullen dan ook zeldzaam blijven.

De RRU-leden verwachten dat het, als gevolg van onze voorstel om de huidige benoemingen voor het leven te handhaven, “enorm lang” zal duren voordat de nieuwe regeling enig effect zal sorteren. Wij hopen vóór de plenaire behandeling van het voorstel hiervoor enkele cijfermatige gegevens te kunnen verschaffen. Opmerking verdient dat het hierbij alleen gaat om de voorgestelde tijdelijkheid van de benoemingen waarop het voorstel betrekking heeft. Wij zijn ons er overigens goed van bewust dat de hier besproken overgangmaatregel er inderdaad toe leidt dat de tijdelijkheid pas over vele jaren effect zal hebben. Wij zien in deze geleidelijkheid geen bezwaar. Integendeel: daardoor kan de praktijk zich goed voorbereiden op deze breuk in de benoemingstraditie.

De leden van de RRU-fractie zien niet in hoe de positie van de volksvertegenwoordiging wordt beperkt door de bevoegdheid van de rechter tot toetsing aan internationale verdragen. Zij wijzen erop dat de volksvertegenwoordiging immers instemt met de verdragen waaraan wordt getoetst. Dit laatste is op zichzelf waar, maar miskent de betekenis van de kwestie die hier aan de orde is. De bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging bij de goedkeuringswetten in kwestie is beperkt en heeft hooguit betrekking op toepassingen die zich laten voorspellen. In veel gevallen moet de rechter oordelen over gevallen – of een samenloop van regels of gezichtspunten – die vooraf niet zijn onderkend. Rechterlijke

oordelen kunnen dan het primaat van de volksvertegenwoordiging, dat wij tot uitgangspunt en richtsnoer nemen, ondermijnen. Wij willen de daardoor ontstane disbalans wegnemen. Gelet op de bijzondere taak van de hoogste rechters voor de rechtseenheid doet de noodzaak van een sterkere democratische legitimatie zich in het bijzonder bij de desbetreffende colleges voor.

De leden van de SLAG-fractie wijzen op het belang van goede wetgeving naast goede rechtspraak. Daarom stellen zij voor om binnen afzienbare tijd (na de inwerkingtreding) de resultaten van de diversiteitsbepalingen en de uitwerking daarvan grondig te evalueren. Wij achten dit een goed voorstel, maar zijn van oordeel dat een evaluatiebepaling niet in de Grondwet past. Ditzelfde geldt voor het door deze leden bepleite bredere onderzoek naar het diversiteitsbeleid binnen de overheid over de hele linie.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
H.F.M. Hofhuis

De Minister van Justitie en Veiligheid,
R.J.G. Schutgens

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
M.F.J.M. de Werd