

Vergaderjaar 2018-2019

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. 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Aan de Staten van Aruba
Aan de Staten van Curaçao
Aan de Staten van Sint Maarten

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van rijkswet houdende 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.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Wassenaar, 15 oktober 2018

Willem-Alexander

**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. 2

VOORSTEL VAN RIJKSWET

Wij, Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut van het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 74 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De benoeming van de leden met rechtspraak belast geschiedt voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.

2. Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Bij de benoeming wordt ter wille van diversiteit in de samenstelling van de Raad mede rekening gehouden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen. De wet stelt daartoe regels.

B

Artikel 117 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid worden twee zinnen toegevoegd, luidende: In afwijking hiervan geschieden de benoemingen van de leden van de Hoge Raad voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt ter wille van diversiteit in de samenstelling van het gerecht waarin de benoeming geschiedt, mede rekening gehouden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen. De wet stelt daartoe regels.

3. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. De voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd ontslagen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

**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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL¹

1. Inleiding

In onze democratische rechtsstaat is de positie van de onafhankelijke rechter van vitaal belang. De rechter biedt de burger rechtsbescherming, ook in zaken waarin de overheid partij is of in andere opzichten is betrokken. De rechters vormen individueel én tezamen een zelfstandige staatsmacht, naast de wetgevende en de uitvoerende macht. Hun betekenis is toegenomen onder invloed van internationale regelgeving. Artikel 93 van de Grondwet houdt in dat bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar hun inhoud “een ieder kunnen verbinden”, gelding hebben in de verhouding tot burgers. Uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet volgt dat de rechter niet alleen besluiten van overheidsorganen maar bijvoorbeeld ook nationale wettelijke voorschriften kan beoordelen op hun verenigbaarheid met dergelijke bepalingen van bovennationale herkomst. De eigen uitleg van de rechter prevaleert in dit opzicht dan dus boven de bevoegdheid van de nationale wetgever. Dit geldt zowel voor de gewone rechterlijke macht, waaronder de Hoge Raad, als voor de Raad van State, in zijn rechtsprekende taak.

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. Uit democratisch oogpunt acht de regering dit een zorgelijke – en in elk geval niet onbedenkelijke – ontwikkeling. De kans bestaat dat het evenwicht tussen de staatsmachten hierdoor wordt verstoord. Dit geldt in het bijzonder voor de positie van de Tweede Kamer, als het enige direct gekozen orgaan op nationaal niveau, dat door die rechtstreekse verkiezing bij uitstek een democratische legitimatie heeft. Deze legitimatie ontbreekt bij rechters die voor het leven zijn benoemd.

De eerste hoofdlijn van dit wetsvoorstel strekt tot herstel van het evenwicht. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat het beeld van “evenwicht tussen de staatsmachten” niet mag verhullen dat in een democratie het primaat moet liggen bij de volksvertegenwoordiging. Hierin schuilt de kern van het wetsvoorstel: in

¹ Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

overeenstemming met dat primaat wordt de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van twee van de hoogste rechtsprekende organen versterkt. In de huidige wijze van benoeming zijn sterke elementen van coöptatie aanwezig. Het wetsvoorstel beoogt die terug te dringen. Daardoor zal de democratische legitimatie van de rechtspraak, als zelfstandige staatsmacht, toenemen.

De tweede hoofdlijn van het wetsvoorstel betreft de samenstelling van de rechtsprekende organen. Uit de eis van democratische legitimatie vloeit voort dat de rechtsprekende organen in sterkere mate dan nu het geval is, een afspiegeling moeten vormen van de veranderende en gediversifieerde samenleving. Een stelsel waarbij benoemingen in feite door coöptatie tot stand komen, staat daaraan in de weg. Deze tweede hoofdlijn is ook van toepassing op de benoemingen van de leden van de Raad van State in diens adviserende taak. De Raad van State, als instituut met diverse afdelingen, vormt één Hoog College van Staat, waarvoor de eis van democratische legitimatie in volle omvang geldt.

2. Het huidige stelsel

2.1 Inleiding

In paragraaf 1 is al vermeld dat het wetsvoorstel een dubbel doel dient. Ten eerste strekt het tot versterking van de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van twee van de hoogste rechtscolleges. Ten tweede beoogt het de diversiteit van de samenstelling van de rechterlijke macht als geheel te vergroten. Hierna zetten wij ten aanzien van de leden van de Raad van State, de leden van de rechterlijke macht, met inbegrip van de leden van de Hoge Raad, in grote lijnen uiteen hoe de benoemingsprocedure verloopt. Wij vermelden voorts de normen die ons recht kent om te waarborgen dat deze rechterlijke colleges een evenwichtige afspiegeling vormen van de bevolkingsgroepen die in Nederland vertegenwoordigd zijn.

2.2 De benoeming van leden van de Raad van State

Thans worden de leden van de Raad van State bij koninklijk besluit voor het leven benoemd (artikel 74 Grondwet). De Wet op de Raad van State (RvS) bevat een nadere regeling daarvoor.

Afgezien van de Koning en de leden van het koninklijk huis aan wie bij koninklijk besluit zitting in de Raad is verleend, bestaat de Raad van State uit een vice-president en ten hoogste tien leden (artikel 1 RvS). Deze personen tezamen vormen “de constitutionele Raad”. Zij oefenen de bevoegdheden uit die aan de Raad van State als zodanig, en niet aan een van zijn Afdelingen, zijn opgedragen. Het betreft hier slechts een beperkt aantal bevoegdheden. In het bijzonder gaat het daarbij om de uitoefening van het koninklijk gezag zolang daarin niet is voorzien (artikel 38 Grondwet).

Naast de leden van de constitutionele Raad zijn aan de Raad van State staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst verbonden (artikel 8 RvS). De staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst zijn geen lid van de constitutionele Raad, maar als staatsraad benoemd in een van de afdelingen van de Raad, dan wel in beide afdelingen. In grondwettelijke zin zijn staatsraden dus geen lid van de Raad van State. De functie van

hoogste algemene bestuursrechter wordt uitgeoefend door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet door de grondwettelijke Raad. Dit betekent dat de rechtsprekende functie wordt uitgeoefend door de grondwettelijke leden van de Raad voor zover zij tevens in de Afdeling bestuursrechtspraak zijn benoemd, alsmede door de aan die afdeling verbonden staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst. In de praktijk wordt de rechtsprekende functie dus in overwegende mate uitgeoefend door staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst.

De grondwettelijke waarborg van artikel 74 van de Grondwet, van benoeming bij koninklijk besluit voor het leven, geldt op zichzelf alleen voor de (grondwettelijke) leden van de constitutionele Raad. De Wet op de Raad van State werkt dit uit. Voor de benoeming van de vice-president en de leden van de constitutionele Raad geldt op grond van deze wet een bijzondere benoemingsprocedure. Vacatures voor het lidmaatschap van de Raad worden in de *Staatscourant* gepubliceerd, voorzien van een functieprofiel. De Tweede Kamer voert hierover in algemene zin ten minste eenmaal per jaar overleg met de vice-president. Voor de benoeming van de vice-president wordt de Raad gehoord. Voor de benoeming van de leden van de constitutionele Raad doet de constitutionele Raad een aanbeveling, nadat de afdeling of de afdelingen waarvan het lid deel zal uitmaken is of zijn gehoord. De voordracht tot benoeming wordt aan de Koning gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid. Bij de benoeming van de leden van de constitutionele Raad en de vice-president is de rol van de Tweede Kamer dus beperkt. Zij heeft in dit opzicht geen bevoegdheden anders dan het genoemde overleg, dat minimaal jaarlijks plaatsvindt.

De Grondwet geeft geen regels voor de benoeming van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst. De door artikel 74 Grondwet gestelde waarborg van benoeming voor het leven geldt immers slechts voor de leden in grondwettelijke zin. De procedure voor de benoeming van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst berust volledig op de Wet op de Raad van State. Artikel 8 RvS bepaalt ook voor staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst dat zij bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd. Dit lijdt slechts uitzondering voor de staatsraden in buitengewone dienst die niet met rechtspraak zijn belast. Deze kunnen voor bepaalde tijd worden benoemd. Ook de vacatures voor staatsraden en voor staatsraden in buitengewone dienst worden tijdens het jaarlijkse overleg tussen vice-president en Tweede Kamer besproken. Vermelding verdient dat de voorgestelde wijziging van artikel 74 Grondwet alleen verandering zal brengen in de benoemingsprocedure van de leden van de Raad in constitutionele zin. De regering heeft het voornemen om te zijner tijd een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekt de gewijzigde procedure en de gewijzigde benoemingstermijn van artikel 74 Grondwet in de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst.

De Grondwet noch de Wet op de Raad van State bevat normen om te verzekeren dat de Raad van State een evenwichtige afspiegeling vormt van de bevolkingsgroepen die in Nederland vertegenwoordigd zijn. Wel bevat artikel 3 van de Grondwet een grondrecht op gelijke benoembaarheid van alle Nederlanders in openbare dienst. Het gaat hier echter slechts om een discriminatieverbod. Een positieve verplichting om te komen tot een evenwichtige vertegenwoordiging van bevolkingsgroepen in hoge colleges van Staat of de rechterlijke macht valt hieruit niet af te leiden.

2.3 De benoeming van leden van de rechterlijke macht

Naar geldend recht worden alle leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, de leden van de Hoge Raad daaronder begrepen, bij koninklijk besluit voor het leven benoemd. Dit volgt uit artikel 117, eerste lid, van de Grondwet. Voor de selectie- en de benoemingsprocedure van betrokkenen geeft de Grondwet zelf geen regels, met uitzondering van de procedure voor de voordracht van de leden van de Hoge Raad (artikel 118, eerste lid, Grondwet). Zie hierover voorts onderdeel 2.4 van deze memorie.

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) geeft dergelijke regels wel. Artikel 5c Wrra heeft betrekking op de selectieprocedure voor rechterlijke ambtenaren, niet zijnde leden van de Hoge Raad. In hoofdlijnen houdt deze procedure het volgende in. Het gerecht waarin een plaats voor een met rechtspraak belaste rechterlijk ambtenaar openvalt, stelt een lijst van aanbeveling op. De Raad voor de rechtspraak voorziet deze lijst van een advies en zendt de lijst tezamen met het advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze beslist vervolgens over het doen van een voordracht tot benoeming aan de Koning. Bij zijn voordracht is de minister noch aan de lijst van aanbeveling, noch aan het genoemde advies van de Raad voor de rechtspraak gebonden. In de praktijk pleegt de minister echter de voordracht van het betrokken gerecht te volgen.

De Grondwet stelt geen eisen aan de persoon, de kwaliteiten of de beroepsmatige kwalificaties van personen om voor het lidmaatschap van de rechterlijke macht, voor zover met rechtspraak belast, in aanmerking te komen. Op grond van artikel 4 Wrra zijn slechts Nederlanders tot rechter benoembaar. Ingevolge artikel 5, eerste lid, Wrra dient een rechter in beginsel te beschikken over een universitaire graad van Bachelor en van Master op het terrein van de rechtsgeleerdheid. Ingevolge het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor de beroepsvereisten voor rechterlijke ambtenaren. De hierop betrekking hebbende uitvoeringsbesluiten bevatten slechts opleidings- en geschiktheidsvereisten. Naar geldend recht ontbreekt dus een wettelijke of grondwettelijke regeling die een evenwichtige afspiegeling van verschillende bevolkingsgroepen binnen de rechterlijke macht verzekert.

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

Voor de leden van de Hoge Raad geldt een bijzondere benoemingsprocedure. Ook zij worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd (artikel 117, eerste lid, Grondwet). Op grond van artikel 118 is de regering bij de benoeming van leden van de Hoge Raad gebonden aan een voordracht van drie personen, die is opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren stelt hiervoor in artikel 5c nadere regels. Bij het openvallen van een plaats van raadsheer in de Hoge Raad stelt de Hoge Raad, na overleg met de procureur-generaal bij de Hoge Raad, een lijst van aanbeveling op van zes personen. Deze lijst wordt aan de Tweede Kamer toegezonden, ten behoeve van het uitoefenen van haar grondwettelijke taak van het opmaken van een voordracht van drie personen. De door de Hoge Raad opgestelde lijst van aanbeveling bindt de Tweede Kamer niet. In de praktijk pleegt de Tweede Kamer vrijwel steeds drie hoogst geplaatsten op de lijst van aanbeveling in haar voordracht over te nemen. De Minister van Justitie en Veiligheid pleegt op zijn beurt de door de Tweede

Kamer bovenaan geplaatste persoon bij de Koning voor benoeming voor te dragen. Aldus worden de leden van de Hoge Raad in feite via coöptatie benoemd.

Ten aanzien van de benoembaarheid tot lid van de Hoge Raad geldt hetzelfde als hiervoor over de rechterlijke macht in het algemeen is opgemerkt. Het geldend recht bevat echter geen waarborgen om te verzekeren dat de samenstelling van de Hoge Raad een evenwichtige afspiegeling vormt van de bevolkingsgroepen die in ons land vertegenwoordigd zijn.

3. De strekking van het wetsvoorstel

Zoals in de inleiding is vermeld, dient de invloed van de Tweede Kamer op de benoemingen van de hoogste rechterlijke ambten te worden vergroot. Deze verdere “parlementarisering” leidt tot een sterkere democratische legitimatie. Vanuit deze grondgedachte houdt het wetsvoorstel – ter uitvoering van de eerste hoofdlijn – in dat de Tweede Kamer het recht krijgt om aan de regering een voordracht te doen voor de benoeming van de leden van de Raad van State. Door een latere wijziging van de gewone wet, de Wet op de Raad van State, zal deze regeling ook gaan gelden voor de staatsraden. Voor de leden van de Hoge Raad bestaat een zodanig recht van voordracht ook nu al, maar in de praktijk houdt dit eigen recht, zoals gezegd, weinig of niets in en bepaalt de Hoge Raad zelf, via coöptatie, de benoemingen in de vacatures in dit college. Uit democratisch oogpunt schiet dit systeem tekort. In de gewone wet, de Wvra, zal de eigen positie van de Tweede Kamer worden versterkt.

De benoemingen van de leden van de Hoge Raad worden in dit wetsvoorstel aan een termijn gebonden. Voor de staatsraden zal dit in gelijke zin worden geregeld in de Wet op de Raad van State. Ter wille van de continuïteit van de samenstelling van deze hoogste rechterlijke colleges (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad) dient de termijn niet te kort te zijn. Een termijn van acht jaren vormt het juiste midden tussen de diverse belangen en gezichtspunten die hierbij aan de orde zijn. Ook de tijdelijkheid van deze rechterlijke benoemingen is ingegeven door de wens om de democratische legitimatie te versterken. Na verloop van tijd kan de samenstelling van de Tweede Kamer, ook in de partijpolitieke verhoudingen, sterk zijn veranderd. Benoemingen die stammen uit een periode waarin deze verhoudingen binnen de Tweede Kamer heel anders waren, moeten niet te lang doorwerken. Ook in dit opzicht wordt de positie van de volksvertegenwoordiging dus versterkt.

De tijdelijkheid van de benoemingen maakt herbenoeming na de vooraf bepaalde termijn niet per definitie onmogelijk. De regering kiest echter voor het uitsluiten van herbenoemingen. Daardoor wordt voorkomen dat rechters “herverkiezingsgedrag” zouden gaan vertonen, bijvoorbeeld door de kans op hun herbenoeming te vergroten door mee te werken aan beslissingen die mogelijk goed vallen bij de dan heersende meerderheid in de Tweede Kamer. Alleen al het bestaan van deze mogelijkheid zou afbreuk kunnen doen aan de vereiste onafhankelijkheid van deze rechters. De onafhankelijke positie van de (eenmaal benoemde) leden met rechtspraak of advisering belast, is daarmee volledig gewaarborgd. Tijdelijkheid van benoemingen strijdt niet met de eis van onafhankelijkheid. De regeling van de (tijdelijke) benoemingen in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt hiervan een illustratie.

Voor de goede orde voegen wij hieraan toe dat de staatsraden en leden van de Hoge Raad die in functie zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van deze nieuwe regeling in de Grondwet, hun plaats in hun colleges behouden. Hun benoemingen blijven onveranderd, en dus “voor het leven”, van kracht. Mede hierdoor is geleidelijkheid bij de vervanging van de leden gewaarborgd. Ook dit is van belang voor de continuïteit in de taakvervulling van de colleges. Bij gewone wet zullen voorzieningen worden getroffen voor de rechtspositie van de leden wier benoeming na acht jaren eindigt.

Voor het vertrouwen in de rechtspraak is een evenwichtige samenstelling van de rechterlijke colleges van groot belang. Een stelsel met sterke of beslissende trekken van coöptatie is in zichzelf weinig geschikt om diversiteit te bevorderen; het gevaar van een “ons kent ons”-gezindheid bij het vervullen van vacatures is niet denkbeeldig. Door allerlei oorzaken is het niet mogelijk dat deze samenstelling een volledige afspiegeling vormt van de verhoudingen in de samenleving als geheel, maar het streven moet erop gericht zijn dat bepaalde groepen zich niet uitgesloten voelen. Bij gekozen volksvertegenwoordigers is dit doel in zekere zin gemakkelijk te bereiken. Het algemeen kiesrecht waarborgt dat iedereen zijn stem kan uitbrengen. Voor andere staatsorganen die beslissingen kunnen nemen die diep kunnen ingrijpen in de positie van de burger, bestaan geen rechtstreekse verkiezingen. Hierin schuilt een democratisch tekort, dat groter is naarmate de benoemingen sterker worden bepaald door coöptatie vanuit de colleges zelf. Dit tekort kan echter worden verkleind door bij de benoemingen – in dit geval van rechters – gewicht toe te kennen aan het belang van diversiteit in de samenstelling van de colleges waarvan zij deel uitmaken. Dit vormt de grond voor de tweede hoofdlijn van dit wetsvoorstel: bij alle benoemingen van rechters (na wijziging van de RvS de staatsraden en ingevolge dit wetsvoorstel de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast) wordt mede rekening gehouden met de herkomst, de godsdienst of levensovertuiging, de politieke gezindheid, het geslacht (gender) en de seksuele voorkeur van de te benoemen personen. Het wetsvoorstel stelt deze eis ook voor de leden van de constitutionele Raad. Bij gewone wet (de RvS) zal deze eis ook gaan gelden voor de staatsraden zonder rechtsprekende taak. Ook bij deze belangrijke, onafhankelijke en adviserende publieke taak is diversiteit immers zeer gewenst.

Het woord “mede” brengt tot uitdrukking dat niet alle groeperingen naar evenredigheid vertegenwoordigd kunnen zijn in de colleges waarover het hier gaat. De benoembaarheidseisen worden niet gewijzigd en de noodzaak van hoge inhoudelijke kwaliteit van de leden van de colleges blijft onveranderd aanwezig. Ook zal niet altijd bekend zijn – of mogen zijn – welke levensovertuiging, politieke gezindheid of seksuele voorkeur een op zichzelf geschikte en benoembare kandidaat heeft. Deze omstandigheden nemen echter niet weg dat het streven naar diversiteit, ter wille van het hogere doel van vertrouwen van de samenleving als geheel in deze staatsorganen, een prominente plaats moet innemen. Daartoe strekken de hierop betrekking hebbende onderdelen van het wetsvoorstel.

4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen

Dit wetsvoorstel sluit aan bij belangrijke Europese ontwikkelingen aangaande de selectie en aanstelling van de hoogste rechters. Uitgangspunt daarbij zijn de waarborgen die zijn neergelegd in de artikelen 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze garanderen een ieder een eerlijke en openbare behandeling van

zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Dit recht, dat ook is neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, geeft mede uitdrukking aan de rol van de rechter in de rechtsstaat. Dit recht zal ook in de Grondwet worden opgenomen in artikel 17. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is in eerste lezing aangenomen en gepubliceerd in het *Staatsblad* 2018, 88.

Met dit wetsvoorstel wordt, meer dan thans het geval is, tegemoetgekomen aan de geest van het recht op een eerlijk proces. Het sluit aan bij het EVRM, waarin het belang van parlementaire invloed bij de benoeming van de hoogste rechters wordt onderstreept. De rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden daarom gekozen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Dit systeem waarborgt dat de rechters van het Hof het hoogst mogelijk zedelijk aanzien genieten en voldoen aan de voorwaarden die worden vereist voor het uitoefenen van een hoge functie bij de rechterlijke macht, ofwel rechtsgeleerden zijn van erkende bekwaamheid. De Parlementaire Vergadering kiest de rechters van het Hof met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen, uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door de lidstaat. De leden van de Parlementaire Vergadering zijn tevens lid van de nationale parlementen. Dit stelsel verschaft aan het Europees Hof een democratische legitimatie. Deze legitimatie is nodig omdat het Hof niet zelden controversiële uitspraken moet doen die diep ingrijpen in de maatschappelijk orde van de 47 lidstaten. Tot die uitspraken behoren het stemrecht van gedetineerden, het verbod op uitzetting van sommige terroristen naar hun land van herkomst en de gelijkstelling van relaties van partners met het zelfde geslacht en het traditionele huwelijk.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is mede acht geslagen op het Zwitserse stelsel. In sommige kantons in Zwitserland worden rechters geselecteerd door verkiezingen. De Wet op de rechterlijke organisatie van Genève maakt een onderscheid tussen beroepsrechters, rechters-plaatsvervangers en leken-rechters. De wet schrijft de verkiezing van rechters voor. Rechters worden, volgens een meerderheidssysteem, door een volksstemming voor een termijn van zes jaren gekozen. Een uitzondering hierop vormen de rechters van de Rechtbank voor Arbeidsrecht. Zij worden benoemd door het parlement (Grote Kamer). In andere gevallen stellen toekomstige rechters zich kandidaat door zich aan te melden bij de Hoge Raad voor de Rechtspraak (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) voor een advies over hun bekwaamheid als rechter. Een Zwitserse rechter mag openlijk laten blijken dat hij verbonden is aan een bepaalde politieke partij. Maar rechters worden geacht zich te onthouden van inmenging in politieke debatten.

De verkiezing van rechters in Zwitserland draagt in hoge mate bij aan de legitimiteit van rechtspraak omdat het actief burgerschap wordt verstevigd en daarmee een stabiele democratie. Het wetsvoorstel beoogt die elementen over te nemen in de Nederlandse Grondwet. Toch kan het Zwitserse model van rechtersverkiezingen niet onverkort worden gevolgd. Een directe verkiezing van rechters door de bevolking is niet in overeenstemming met de Nederlandse parlementaire soevereiniteit. De gekozen Tweede Kamer heeft het mandaat van de kiesgerechtigden in Nederland. Daarom komt de bevoegdheid tot het opstellen van een bindende voordracht voor de benoeming van de leden van de Hoge Raad en de Raad van State in handen van de rechtstreeks gekozen leden van de Tweede Kamer.

5. Diversiteit in de rechtspraak

Bevordering van de democratische legitimatie van de rechtspraak is, zoals gezegd, een van de hoofddoeleinden van dit wetsvoorstel. Een beslissende invloed van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad en de leden met rechtspraak belast van de Raad van State is daarvoor een voorwaarde. Het is echter geen voldoende voorwaarde. Uit het oogpunt van vertrouwen in de rechtspraak (in brede zin) is van belang dat rechters een afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving. Dat is noodzakelijk voor het gezag en de acceptatie van rechterlijke beslissingen. Het is daarom belangrijk dat alle justitiabelen zich in de rechtspraak vertegenwoordigd voelen.

Voor de diversiteitsbepalingen in het tweede lid van artikel 74 en van artikel 117 van de Grondwet sluit dit wetsvoorstel aan bij artikel 1 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit wetsvoorstel spreekt in plaats van geslacht over het begrip “gender”. Het begrip “geslacht” duidt op de biologische verschillen tussen mannen en vrouwen. Naar het oordeel van de regering legt geslacht een te eenzijdige nadruk op de biologische verschillen tussen mannen en vrouwen en leidt dit tot sociale structuren die gepaard gaan met stereotiepe beelden en voorstellingen van beide seksen over hun respectieve competenties, activiteiten of rollen. Met de introductie van het begrip gender wordt in dit wetsvoorstel recht gedaan aan de identiteit van burgers en daarmee tevens aan de diversiteit tussen burgers. Daardoor kan actieve burgerparticipatie sterker tot haar recht komen. Het is van belang dat deze diversiteit ook in de rechtsprekende organen tot uiting komt.

Het voorgaande doet er niet aan af dat het begrip seksuele voorkeur dat artikel 1 van de Grondwet uitdrukkelijk noemt, ook in de voorgestelde bepalingen terugkeert. Dat geldt eveneens voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid. Het spreekt vanzelf dat de rechterlijke organen, die de democratische legitimatie van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer moeten missen, zoveel mogelijk de diversiteit in de samenleving ook op die belangrijke maatschappelijke gebieden ruimte bieden.

Het begrip “herkomst” komt niet voor in artikel 1 van de Grondwet. Daarin is wel vastgelegd dat, afgezien van de uitdrukkelijk genoemde gronden die hierboven zijn besproken, discriminatie overigens “op welke grond dan ook” niet is toegestaan. De regering hecht er waarde aan om in dit wetsvoorstel de “herkomst” van nieuw te benoemen rechters uitdrukkelijk te noemen.

Op dit moment heeft 12% van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond. Het aantal rechters met een dergelijke achtergrond in Nederland is ongeveer 2% - nog geen 50 van de 2.300 Nederlandse rechters. In het algemeen staat de huidige wijze van werving en selectie van rechters in de gerechten in de weg aan de toegang van kandidaten met een andere culturele achtergrond. Het stelsel van coöptatie in de rechterlijke organisatie leidt ertoe dat (onbewust) die kandidaten worden gekozen die qua herkomst en opvattingen overeenkomen met de zittende rechters. Dit fenomeen doet zich in versterkte mate voor bij de toegang tot de hoogste rechterlijke instanties. Kandidaten met een andere etnische of culturele achtergrond worden te vaak gezien als mensen met een achterstand. Van belang is daarom dat de rechterlijke organisatie het “verschildenken”

omarmt. Het gaat om de notie dat een andere culturele herkomst en andere tradities een positieve bijdrage leveren. Het anders-zijn dient niet als een hindernis maar als een verworvenheid voor de Hoge Raad en de Raad van State te worden gezien. Daarvoor is een cultuurverandering noodzakelijk. Op dit moment blijft de rechtspraak in dit opzicht ver achter bij grote bedrijven, de bankensector en de advocatuur. Daar wordt al langer een actief diversiteitsbeleid gevoerd. Zo wordt voorkomen dat waardevolle talenten verloren gaan omdat belangstellenden vrezen niet aan de normen van het *esprit de corps* in een traditionele organisatie te kunnen voldoen.

Uiteraard zal het streven naar diversiteit en inclusiviteit van rechters om bijzondere voorzieningen in de rechterlijke organisatie vragen. De wet zal hieraan nadere uitvoering geven.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Rijkswet

Dit wetsvoorstel heeft de vorm van een voorstel van rijkswet. Deze regeling voor de wijze van benoeming van leden van de Hoge Raad en van de Raad van State is ingevolge artikel 3, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in gemeen overleg tot aangelegenheid van het Koninkrijk verklaard. Artikel 5, derde lid, van het Statuut bepaalt dat op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, de artikelen 15-20 van toepassing zijn. Daarom dient de grondwetswijziging de vorm aan te nemen van een rijkswet.

Artikel II, onderdeel A

Artikel 74

Nieuw is de benoeming van de leden van de Raad van State, de zogeheten constitutionele Raad, op basis van een voordracht van de Tweede Kamer. Deze regel geldt ook voor de benoeming van de vice-president van de Raad (een van de “leden” van de Raad, in de terminologie van de Grondwet) en – bij latere uitbreiding op grond van de Wet op de Raad van State – tevens voor de benoeming van de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst (de leden die met rechtspraak zijn belast en deel uitmaken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad). De benoemingen van deze laatste categorie leden zijn van tijdelijke aard. Hierbij is gekozen voor een vrij ruime periode, van acht jaren. De bepaling dat herbenoeming niet mogelijk is, geldt niet voor de leden wier benoeming van vóór de datum van inwerkingtreding van deze wetswijziging dateert. De hier toegelichte wijziging van de Grondwet brengt dus geen verandering in hun rechtspositie.

Het tweede onderdeel strekt tot de in het algemene deel van deze memorie toegelichte wens dat bij de benoemingen het aspect van diversiteit in de samenstelling van de Raad zwaarder gaat wegen. Het woord “mede” brengt tot uiting dat een zuivere afspiegeling van de diversiteit van de samenleving niet mogelijk is. Vanzelfsprekend wordt geen

afbreuk gedaan aan de eis dat de leden van de Raad, met inbegrip van de staatsraden, gekwalificeerd moeten zijn voor het ambt.

Het voorgestelde derde lid schept de basis voor nadere regels bij gewone wet. Delegatie is dus toegestaan. Het kan nodig zijn nadere preciseringen aan te brengen bij de in bepaalde opzichten algemene begrippen die in dit lid voorkomen.

Artikel II, onderdeel B

Artikel 117

Voor de rechters en de raadsheren in de rechtbanken en de gerechtshoven blijft de benoeming “voor het leven” – door de huidige wettelijke leeftijdsgrens beperkt tot het einde van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van zeventig jaren heeft bereikt – in stand. De tijdelijkheid van de benoeming geldt alleen voor de nieuw te benoemen leden van de Hoge Raad. De rechtspositie van degenen wier benoeming van vóór de inwerkingtreding van deze wet dateert, blijft onveranderd. Hun benoemingen lopen dus “voor het leven” door. Dit geldt ook voor de benoeming van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Doordat deze geen rechtsprekende functie heeft, is bij deze ambtsdrager de reden voor de tijdelijkheid van de benoeming voor de hoogste rechters niet aan de orde.

Het voorschrift dat bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast mede rekening wordt gehouden met de eis van diversiteit in de samenstelling van hun gerecht, geldt voor alle rechters en raadsheren, dus niet alleen voor de leden van de Hoge Raad.

In het voorgestelde derde lid ontbreekt een voorziening voor het ontslag van de leden van de Hoge Raad na het einde van hun benoemingsperiode van acht jaren. Hun benoeming eindigt dan immers van rechtswege.

Op gelijke wijze als in het voorgestelde artikel 74, derde lid, is in het voorgestelde derde lid van artikel 117 voorzien in een delegatiemogelijkheid.

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

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

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

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Parlement, *Voordrachten Hoge Raad, geraadpleegd op 7 februari 2019*, op https://www.parlement.com/id/vix5blhjg7lq/voordrachten_hoge_raad.

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

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

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

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

2. Het huidige stelsel

2.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

2.2 De benoeming van leden van de Raad van State

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

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

Dankzij de huidige regering wordt hier goed werk van gemaakt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 De benoeming van leden van de rechterlijke macht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Ibid, p. 361.

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

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

3. De strekking van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

benoeming tot rechter bij de Hoge Raad of Raad van State? En hoe wordt voorkomen dat rechters van de hoogste rechtscolleges met het oog op een eventuele latere functie, bijvoorbeeld in de commerciële praktijk, voor die sector gunstige uitspraken zullen doen? Zo vrezen de leden van de ADAM-fractie dat de neutraliteit van rechters wordt bedreigd. De leden van de ADAM-fractie hebben grote bezwaren tegen de ambitie van de regering om de diversiteit te amplificeren. Zij hebben een groot aantal vragen over dit deel van het wetsvoorstel. De leden van de ADAM-fractie zijn voorstander van het vergroten van de democratische legitimatie van de hoogste rechtscolleges. Dit mag nochtans nimmer resulteren in een reductie van de kwaliteit van de rechters in de hoogste rechtscolleges. Ook zijn de leden van de ADAM-fractie bevreesd over het mogelijk ontstaan van een situatie waarin een kandidaat met betere kwalificaties zal moeten worden gepasseerd omdat deze niet voldoet aan de diversiteitscriteria. Deelt de regering de vrees van de leden van de ADAM-fractie dat kandidaten met minder goede kwalificaties na aanneming van het onderhavige wetsvoorstel de preferentie krijgen boven kandidaten met betere kwalificaties? Onze bezwaren hierover zullen in het hoofdstuk over diversiteit nog nader worden uiteengezet. Als laatste vragen de leden van de ADAM-fractie zich af of de regering met dit laatste aspect een onbeduidend, inhoudsloos streven najaagt, nu zoals de regering zelf ook al toegeeft, niet alle groepen vertegenwoordigd kunnen zijn. Bovendien indiceert het woord ‘mede’ dat het niet om een verplichting gaat. Wat voegt dit nietszeggende criterium in de Grondwet toe? Is de regering ook van mening dat dit vereiste slechts symbolisch van aard is, en daarom kan worden geschrapt? Kan de regering expliciteren waarom een dergelijk streven dient te worden opgenomen terwijl dit in de praktijk zeer geringe effecten zal hebben?

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

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

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

¹⁰ *Trouw* 7 januari 2012.

¹¹ Zie ook: *NRC* 23 januari 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Jaarrapport integratiebeleid 2005, p. 32.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Installatietoespraak Leendert Verheij, 2 juni 2016.

¹⁷ Zie onder andere:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ Artikel 2 Wet op de Raad van State.

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

³⁵ Artikel 120 Grondwet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Artikel 79 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁴¹ Artikel 117 Grondwet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Recht doen aan Europese ontwikkelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.

⁴⁵ Bovend'Eert 2008, p. 35-38.

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

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

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

⁴⁶ Artikel 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

⁴⁷ Artikel 4 lid 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Diversiteit in de rechtspraak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Slotopmerkingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁶ Artikel 72 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie.

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

⁶⁸ Artikel 46h Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

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

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

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

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 5

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE VRIJE LIBERALE
VOLKSPARTIJ**

Ontvangen 28 februari 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, wordt in het voorgestelde tweede lid “De benoeming van de leden met rechtspraak belast geschiedt voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.” vervangen door “De leden van de Raad worden voor het leven benoemd.”

II

In artikel II, onderdeel B, vervallen onderdeel 1 en 3.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de leden van de Raad, de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge raad voor het leven benoemd blijven. De Vrije Liberale Volkspartij staat voor een onafhankelijke rechterlijke macht en ziet een aanpassing van de benoemingstermijn naar 8 jaar als een aantasting van deze onafhankelijkheid.

Van Denderen, Vrije Liberale Volkspartij, Amsterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 6

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE ALGEMEEN
DEMOCRATISCH APPÈL OP DE MENSHEID**
Ontvangen 28 februari 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In het opschrift vervalt “en om te waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel”.

II

In de beweegreden vervalt “en om te waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel”.

III

In artikel II, onderdeel A, vervalt het tweede onderdeel.

IV

In artikel II, onderdeel B, vervalt het tweede onderdeel.

Toelichting

De indiener is van mening dat een inspanningsverplichting tot meer diversiteit in de rechtspraak geen plaats behoort te hebben in de Grondwet. Bovendien is de bewoording van deze passages erg breed, waardoor naar het oordeel van de indiener het gevaar ontstaat dat aan diversiteit een groter gewicht wordt toegekend dan aan kwaliteit. Dit wil de indiener met dit amendement voorkomen.

Vonk, Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid, Amsterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 7

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE GROEN AAN DE MAAS
Ontvangen 11 maart 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, vervalt in het voorgestelde derde lid “politieke gezindheid,”.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, vervalt in het voorgestelde tweede lid “politieke gezindheid,”.

Toelichting

Dit amendement regelt dat er bij de benoeming van de leden van de Raad van State en de rechterlijke macht geen rol is weggelegd voor de politieke gezindheid van kandidaten. Hiermee wordt recht gedaan aan een van de kernpunten van de rechtsstaat, namelijk de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechter.

Kooijman, Groen aan de Maas, Rotterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 8

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE PARTIJ DER
UTRECHTSE LINKSE SOCIALISTEN**

Ontvangen 21 maart 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel II, onderdeel A, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1 wordt in het voorgestelde tweede lid “een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.” vervangen door “een bindende voordracht, opgemaakt door een onafhankelijke commissie.”

2. Onderdeel 2 wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt “vierde tot en met zesde lid wordt een lid” vervangen door “vijfde tot en met zevende lid worden twee leden”.

b. Onder vernummering van het voorgestelde derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. De samenstelling van de commissie, bedoeld in het tweede lid, wordt bij de wet geregeld.

c. In het voorgestelde vierde lid (nieuw) wordt “benoeming” vervangen door “voordracht”.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, wordt in het voorgestelde tweede lid voor “benoeming” ingevoegd “voordracht dan wel”.

III

In artikel II wordt na onderdeel B een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

Artikel 118 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden bij koninklijk besluit benoemd uit een bindende voordracht, opgemaakt door een onafhankelijke commissie.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De samenstelling van de commissie, bedoeld in het eerste lid, wordt bij de wet geregeld.

Toelichting

Dit amendement regelt dat beide hoogste rechterlijke colleges worden benoemd door een onafhankelijke commissie. Het doel van de onafhankelijke commissie is het waarborgen van de onafhankelijkheid van de hoogste rechterlijke colleges. Een onafhankelijke commissie voorkomt politisering van de rechterlijke macht, waarmee de onafhankelijke positie van de rechter wordt gewaarborgd. Bij het vaststellen van de samenstelling van een onafhankelijke commissie kan het advies van de staatscommissie parlementair stelsel inspiratie bieden.¹

Peters

Partij der Utrechtse Linkse Socialisten

Utrecht

¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport: Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018, p. 216.

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019****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. 9****AMENDEMENT VAN DE FRACTIE LIMBURG VOOR DE
VRIJHEID**

Ontvangen 22 maart 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, wordt in het voorgestelde tweede lid “Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.” vervangen door “Bij goed functioneren is herbenoeming na deze periode mogelijk. De wet stelt daartoe regels.”.

II

In artikel II, onderdeel B, wordt in onderdeel 1 “Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.” vervangen door “Bij goed functioneren is herbenoeming na deze periode mogelijk. De wet stelt daartoe regels.”.

Toelichting

Bij goed functioneren moet herbenoeming na de termijn van acht jaren wel mogelijk zijn. Door herbenoeming van rechters kan het verloop binnen de rechterlijke macht worden opgevangen. Daarnaast bevordert de herbenoeming van een goed functionerende rechter juist de kwaliteit binnen de rechterlijke macht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bevestigd dat herbenoeming niet in strijd is met artikel 6 EVRM.¹

Bischof
Limburg voor de Vrijheid
Maastricht

¹ EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (Ringeisen/Oostenrijk).

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019****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. 10****AMENDEMENT VAN DE FRACTIE LEIDS UNIVERSITAIR
BIJBELS BORRELGENOOTSCHAP VOOR EEN EERLIJKE EN
RECHTVAARDIGE SAMENLEVING**
Ontvangen 27 maart 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, komt het voorgestelde derde lid te luiden:

3. De wet bepaalt op welke wijze bij de benoeming mede rekening wordt gehouden met een diverse samenstelling van de Raad. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met zichtbare en openbare groepskenmerken.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, komt het voorgestelde tweede lid te luiden:

2. De wet bepaalt op welke wijze bij de benoeming mede rekening wordt gehouden met een diverse samenstelling van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met zichtbare en openbare groepskenmerken.

Toelichting

De indiener erkent en benadrukt het streven van de regering naar meer diversiteit in de rechtspraak. De LUBBERS-fractie heeft met veel interesse kennis genomen van het recente Rapport “Visitatie gerechten 2018” dat de noodzaak van diversiteit in de rechtspraak onderstreept en daarmee het streven van de regering en de rechtspraak bevestigt.¹ LUBBERS gelooft dat een niet-limitatieve formulering zowel de diversiteit als de kwaliteit van de rechtspraak meer recht zal doen dan de huidige formulering van de regering. Tevens zal discriminatie worden voorkomen met de voorgestelde formulering.

De terminologie ‘zichtbare en openbare groepskenmerken’ is gebaseerd op het benoemingsmodel uit de Canadese rechtspraak, waar het diversiteitsbeleid haar vruchten heeft afgeworpen. Met de gekozen terminologie wordt bedoeld op groepsgerelateerde kenmerken die voor de buitenwereld kenbaar zijn. Deze niet-limitatieve terminologie past goed in ons Grondwettelijk stelsel. Bovendien ontstaat een grondwettelijke impuls die ervoor zorgt dat een van de belangrijkste staatsmachten het volk weerspiegelt waardoor rechterlijke beslissingen breder gedragen worden door de Nederlandse bevolking en daarmee aan legitimiteit winnen.

¹ *Rapport visitatie gerechten 2018: Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat* (Rapport van 22 maart 2019 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak), Den Haag: Tekstkantoor Van As 2019 (online raadpleegbaar).

Massali

Leids Universitair Bijbels Borrelgenootschap voor een Eerlijke en Rechtvaardige Samenleving
Leiden

**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 genoeg 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 verdienste. 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 hoofdlijn 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 reden 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 hoofdlijn, 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 hoofdlijn 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

ationale 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 benoemingprocedure 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. Rechteren 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 gemoeid 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 actieve 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 omljnde 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 gerechtsbestuur 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 gerechtsbesturen, 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 gerechtsbestuur 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 geprolongeerd 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 Wrra op verschillende plaatsen regelstellende bevoegdheid aan de regering. Zo bepaalt artikel 5e Wrra 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 overgangsmaatregel 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

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 12

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE GROEN AAN DE MAAS
Ontvangen 5 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, wordt in het voorgestelde derde lid “De wet stelt daartoe regels” vervangen door: “Verdere voorschriften worden bij wet gegeven”.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, wordt in het voorgestelde tweede lid “De wet stelt daartoe regels” vervangen door: “Verdere voorschriften worden bij wet gegeven”.

Toelichting

Dit amendement regelt dat delegatie van de wetgevende bevoegdheden omtrent de diversiteit in de samenstelling van de Raad en de rechterlijke macht niet mogelijk is. Het Rijksvoorstel beoogt de democratische legitimiteit van de leden van de Raad en de rechterlijke macht te vergroten door de wetgever en de leden van de Tweede Kamer een grotere invloed te geven op deze diversiteit. In het wetsvoorstel staat thans in de bewoordingen van artikel 74 lid 3 en 117 lid 2 van de Grondwet de zinsnede: ‘De wet stelt daartoe regels’. De mogelijkheid tot delegatie staat voor de leden van de GadM-fractie haaks op de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het vergroten van de democratische legitimiteit.

Kooijman
Groen aan de Maas
Rotterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 13

AMENDEMENT VAN DE RODE RADBOUD UNIE
Ontvangen

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, vervalt het eerste onderdeel.

II

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, komt de eerste zin van het derde lid te luiden: Bij de benoeming wordt mede gestreefd naar een voldoende divers samengestelde Raad.

III

In artikel II, onderdeel B, vervalt het eerste onderdeel.

IV

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, vervalt in het voorgestelde tweede lid “ter wille van diversiteit” en wordt “rekening gehouden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen” vervangen door “gestreefd naar een voldoende diverse samenstelling”.

V

In artikel II, onderdeel B, vervalt het derde onderdeel.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de huidige benoemingsprocedure voor de Hoge Raad en de Raad van State behouden blijft, met instandhouding van de voorgestelde diversiteitswaarborg. De indiener is van mening dat de precieze gronden waar bij het streven naar een diverse

samenstelling van de Hoge Raad en Raad van State rekening moet worden gehouden, niet thuishoren in de Grondwet. Het weglaten van dergelijke gronden bewerkstelligt dat de Grondwetsbepaling meer toekomstbestendig is. Wel ziet de indiener het belang van een diverse samenstelling binnen de Hoge Raad en de Raad van State. Daarom wordt met dit amendement het belang van diversiteit benadrukt, maar de uitwerking daarvan aan (lagere) wetgeving overgelaten.

Boonstra
Rode Radboud Unie
Nijmegen

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 14

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL-LIBERALE
ALLIANTIE GRONINGEN**
Ontvangen 18 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, komt het derde lid te luiden:

3. Bij de in het tweede lid genoemde voordracht wordt rekening gehouden met een diverse samenstelling van de Raad.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, komt het tweede lid te luiden:

2. In de procedure voorafgaand aan de benoeming wordt door de rechterlijke macht rekening gehouden met een diverse samenstelling van het gerecht waarin de benoeming plaatsvindt.

III

In artikel II wordt na onderdeel B een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

In artikel 118 wordt onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de in het vorige lid bedoelde voordracht wordt rekening gehouden met een diverse samenstelling van de Hoge Raad.

Toelichting

Dit amendement regelt dat bij de voordracht van leden van de Raad van State en van de Hoge Raad, alsmede in de procedure voorafgaand aan de benoeming van de overige leden van de rechterlijke macht, rekening wordt gehouden met een diverse samenstelling van de betreffende rechtsprekende instanties. Het onderscheid tussen de Raad van State en de Hoge Raad enerzijds en overige leden van de rechterlijke macht anderzijds is noodzakelijk gelet op de voordracht die van toepassing is op de eerste twee rechtsprekende instanties.

De frase “Bij de benoeming”, zoals de regering die voorstelt, impliceert dat eerst de regering – de facto: de verantwoordelijk minister – diversiteit dient na te streven. Het is evenwel zaak reeds bij de voordracht rekening te houden met een diverse samenstelling. De SLAG-fractie gaat ervan uit dat de regering zich onbedoeld heeft verschreven, nu de regering – tot genoegen van de SLAG-fractie – in haar Nota aangeeft dat het bewerkstelligen van diversiteit aan de betrokken rechtsprekende instanties zelf toekomt.

De leden van de SLAG-fractie zijn van mening dat een moderne rechtsstaat met de samenleving meegroeit en acht het van groot belang dat het streven naar diversiteit – een belangrijke gedeelde waarde – in de Grondwet wordt verankerd. Daartoe is het codificeren van een beperkt aantal in acht te nemen gronden niet bevorderlijk.

Daarbij benadrukt de SLAG-fractie dat het streven naar een diverse samenstelling onder geen voorwaarde afbreuk mag doen aan de voor de rechterlijke functie vereiste deskundigheid, integriteit en onpartijdigheid.

De Groot
Sociaal-Liberale Alliantie Groningen
Groningen

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 15

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL-LIBERALE
ALLIANTIE GRONINGEN**
Ontvangen 18 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, wordt in het voorgestelde tweede lid “uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal” vervangen door “uit een door de Raad opgemaakte voordracht”.

Toelichting

Dit amendement regelt dat potentiële, in de Raad van State te benoemen personen, worden voorgedragen door die Raad zelf. Naar de opvatting van de leden van de SLAG-fractie behoren de leden van de Raad van State niet te worden benoemd op basis van democratische legitimatie. Beoordeling van de deskundigheid, integriteit en onpartijdigheid van een kandidaat kan niet beter geschieden dan door de instantie waarin de benoeming plaatsvindt. De benoeming dient onder geen voorwaarde te worden gebaseerd op democratische legitimatie.

De Groot
Sociaal-Liberale Alliantie Groningen
Groningen

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 16

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL-LIBERALE
ALLIANTIE GRONINGEN**
Ontvangen 18 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II wordt na onderdeel B een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

Artikel 118, eerste lid, komt te luiden:

1. Uit een voordracht opgemaakt door de Hoge Raad der Nederlanden worden zijn leden benoemd.

Toelichting

Dit amendement regelt dat potentiële, in de Hoge Raad der Nederlanden te benoemen personen, worden voorgedragen door de Hoge Raad zelf. Naar de opvatting van de leden van de SLAG-fractie behoren de leden van de Hoge Raad niet te worden benoemd op basis van democratische legitimatie. Beoordeling van de deskundigheid, integriteit en onpartijdigheid van een kandidaat kan niet beter geschieden dan door de instantie waarin de benoeming plaatsvindt. De benoeming dient onder geen voorwaarde te worden gebaseerd op democratische legitimatie.

De Groot
Sociaal-Liberale Alliantie Groningen
Groningen

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 17

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE VRIJE LIBERALE
VOLKSPARTIJ EN DE FRACTIE ALGEMEEN DEMOCRATISCH
APPÈL OP DE MENSHEID TER VERVANGING VAN DAT
GEDRUKT ONDER NR. 5¹
Ontvangen 18 april 2019**

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, wordt in het voorgestelde tweede lid “De benoeming van de leden met rechtspraak belast geschiedt voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.” vervangen door “De leden van de Raad worden voor het leven benoemd.”

II

In artikel II, onderdeel B, vervallen onderdeel 1 en 3.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de leden van de Raad, de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor het leven benoemd blijven. De Vrije Liberale Volkspartij en het Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid staan voor een onafhankelijke rechterlijke macht en zien een aanpassing van de benoemingstermijn naar 8 jaar als een aantasting van deze onafhankelijkheid.

Van Denderen
Vrije Liberale Volkspartij
Amsterdam
Vonk
Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam

¹ Vervanging in verband met wijziging van de ondertekening.

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 18

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE VRIJE LIBERALE
VOLKSPARTIJ C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT
ONDER NR. 17¹**

Ontvangen 19 april 2019

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, wordt in het voorgestelde tweede lid “De benoeming van de leden met rechtspraak belast geschiedt voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.” vervangen door “De leden van de Raad worden voor het leven benoemd.”

II

In artikel II, onderdeel B, vervallen onderdeel 1 en 3.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de leden van de Raad, de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor het leven benoemd blijven. De Vrije Liberale Volkspartij en het Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid staan voor een onafhankelijke rechterlijke macht en zien een aanpassing van de benoemingstermijn naar 8 jaar als een aantasting van deze onafhankelijkheid.

Van Denderen
Vrije Liberale Volkspartij
Amsterdam
Vonk
Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam
Peters

¹ Vervanging in verband met wijziging van de ondertekening.

Partij der Utrechtse Linkse Socialisten
Utrecht

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 19

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE LIMBURG VOOR DE
VRIJHEID**

Ontvangen 19 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, vervalt in het voorgestelde tweede lid de laatste zin.

II

In artikel II, onderdeel B, vervalt in onderdeel 1 de laatste zin.

Toelichting

In de toekomst is het mogelijk dat verlenging van de ambtstermijn alsnog noodzakelijk is. Door verlenging van de ambtstermijn in het wetsvoorstel uit te sluiten, sluit dit ook toekomstige situaties uit waarin het noodzakelijk is de ambtstermijn te verlengen. Om het dan alsnog mogelijk te maken vereist dit een grondwetswijziging. Door de voortzetting van de ambtstermijn niet uit te sluiten blijft er een mogelijkheid open om in de toekomst in een wet in formele zin dit alsnog te implementeren. Overigens heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigd dat voortzetting van een ambtstermijn niet in strijd is met artikel 6 EVRM.¹

Bischof
Limburg voor de Vrijheid,
Maastricht

¹ EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (Ringeisen/Oostenrijk).

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 20

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE LIMBURG VOOR DE
VRIJHEID**

Ontvangen 19 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 2, vervalt in het voorgestelde derde lid “herkomst, godsdienst, levensovertuiging,”.

II

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, vervalt in het voorgestelde tweede lid “herkomst, godsdienst, levensovertuiging,”.

Toelichting

Indiener ziet geen noodzaak om herkomst, godsdienst en levensovertuiging als criteria op te nemen in het benoemingsproces voor leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en leden van de Raad van State.

Met betrekking tot herkomst moet worden gestreefd naar de échte autochtone Nederlander. Daarmee wordt echter niet bedoeld dat allochtone Nederlanders niet benoemd kunnen worden. Het moet juist voorkomen dat ideeën die haaks op onze Westerse samenleving staan in de rechtspraak infiltreren. De Nederlandse samenleving is gebaseerd op de joods-christelijke levensovertuiging en daarbij is geen plaats voor sharia-rechtspraak. Er is alle reden voor vrees voor islamisering van de rechtspraak. Het zal het vertrouwen in de rechtspraak niet ten goede komen. De islam is een onwenselijke ideologie binnen onze samenleving die geweld en haat verheerlijkt.

Bischof
Limburg voor de Vrijheid
Maastricht

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 21

**SUBAMENDEMENT VAN DE FRACTIE ALGEMEEN
DEMOCRATISCH APPÈL OP DE MENSHEID C.S.**
Ontvangen 23 april 2019

De ondergetekenden stellen het volgende subamendement voor:

Het amendement van de Partij der Utrechtse Linkse Socialisten (stuk nr. 8) wordt als volgt gewijzigd:

I

In onderdeel I, onderdeel 2, onderdeel b komt het voorgestelde derde lid te luiden:

3. De commissie bedoeld in het tweede lid, bevat vertegenwoordigers uit de Tweede Kamer, de rechterlijke macht en het maatschappelijk middenveld. De wet stelt daartoe regels

II

In onderdeel III komt het voorgestelde tweede lid in onderdeel C, onderdeel 2, te luiden:

2. De commissie bedoeld in het eerste lid, bevat vertegenwoordigers uit de Tweede Kamer, de rechterlijke macht en het maatschappelijk middenveld. De wet stelt daartoe regels

Toelichting

Het oorspronkelijke amendement regelt dat beide hoogste rechterlijke colleges worden benoemd door een onafhankelijke commissie. De indieners zouden graag een nadere invulling zien van deze commissie. Met het oog op de checks-and-balances is gekozen voor een vertegenwoordiging vanuit de politiek ter vergroting van de democratische legitimatie, vertegenwoordigers uit de rechterlijke macht voor de expertise, en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld voor het woord van de burger. Op die manier kan uit verschillende hoeken invloed worden uitgeoefend op de benoeming van rechters en leden van de Raad van State. Op die wijze wordt tegemoetgekomen aan de verschillende wensen van de indieners.

Vonk
Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam

Van der Harten
Leids Universitair Bijbels Borrelgenootschap voor een Eerlijke en Rechtvaardige
Samenleving
Leiden

Bischof
Limburg Voor de Vrijheid
Maastricht

Van Denderen
Vrije Liberale Volkspartij
Amsterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 22

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE ALGEMEEN
DEMOCRATISCH APPÈL OP DE MENSHEID**
Ontvangen 23 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, wordt onderdeel 2 als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt “vierde tot en met zesde lid wordt een lid” vervangen door “vijfde tot en met zevende lid worden twee leden”.
2. Onder vernummering van het voorgestelde derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
3. De wet stelt eisen aan de kwaliteit van de te benoemen leden.

II

In artikel II, onderdeel B, wordt onderdeel 2 als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt “derde tot en met vijfde lid wordt een lid” vervangen door “vierde tot en met zesde lid worden twee leden”.
2. Onder vernummering van het voorgestelde tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. De wet stelt eisen aan de kwaliteit van de leden van de rechterlijke macht.

Toelichting

Het dunkt de indiener dat een kwaliteitseis voor rechters en leden van de Raad van State belangrijker is dan een diversiteitseis. Daarom moet in de Grondwet éérs aandacht worden besteedt aan de kwaliteit van rechters en leden van de Raad van State. Pas daarna is plek voor

diversiteitscriteria. Als de Grondwet wel een diversiteitseis zou stellen, maar geen kwaliteitseis kan dit verkeerde signalen afgeven. Kwaliteit prevaleert te allen tijde boven diversiteit. Deze aanpassing behoeft geen uitgebreide verdere wetswijzigingen, aangezien in de Wet op de Raad van State en de Wvra reeds kwaliteitseisen voor deze colleges zijn opgenomen, zoals de eis dat rechters een Nederlandse meestergraad in de rechten hebben.

Vonk

Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2019/2019**

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. 23

VOORSTEL VAN DE FRACTIE ALGEMEEN DEMOCRATISCH APPEL OP DE MENSHEID C.S. TOT SPLITSING VAN HET VOORSTEL VAN RIJKSWET STUDENTENPARLEMENT 2018/19 OP BASIS VAN ARTIKEL 137, TWEDE LID, VAN DE GRONDWET

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2019

De ondergetekende stelt aan de Kamer voor om op basis van artikel 137, tweede lid, van de Grondwet het voorstel van Studentenparlement 2018/2019 te splitsen in twee afzonderlijke voorstellen, zoals bij deze brief gevoegd.

Toelichting

Artikel 137, tweede lid, van de Grondwet maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer een voorstel tot verandering van de Grondwet kan splitsen in twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Een dergelijk voorstel kan gedaan worden door één of meer leden van de Kamer.

De eerste keer dat gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot splitsing door de Tweede Kamer was op 24 maart 1987, TK 1986–87, 19 554 (R 1308), nr. 8 (herdruk). De Tweede keer was op 27 juni 2006, TK 2005-06, 30 422, nr. 7.

Het voorstel van de regering tot wijziging van de Grondwet bevat twee onderwerpen. Het eerste onderwerp strekt tot de verdere democratische legitimatie van de Raad van State en van de Hoge Raad. Het tweede onderwerp strekt tot het waarborgen dat de samenstelling van rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel.

De indieners beogen met dit voorstel deze twee onderwerpen gescheiden in stemming te brengen. Beide onderwerpen zijn volgens de indieners dusdanig verschillend dat een stemming over het voorstel als geheel geen recht doet aan de werkelijke stemverhoudingen in de Tweede Kamer.

Vonk

Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam

Van Denderen
Vrije Liberale Volkspartij

Amsterdam

Bischof

Limburg Voor de Vrijheid

Maastricht

I VOORSTEL VAN RIJKSWET

Wij, Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 74, tweede lid, komt te luiden:

2. De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De benoeming van de leden met rechtspraak belast geschiedt voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.

B

Artikel 117 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid worden twee zinnen toegevoegd, luidende: In afwijking hiervan geschieden de benoemingen van de leden van de Hoge Raad voor een periode van acht jaren. Herbenoeming na deze periode is niet mogelijk.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd ontslagen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint-Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

II VOORSTEL VAN RIJKSWET

Wij, Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot waarborging dat de samenstelling van de rechterlijke organen een betere afspiegeling vormt van de samenleving in haar geheel;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 74 wordt onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Bij de benoeming wordt ter wille van diversiteit in de samenstelling van de Raad mede rekening gehouden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen. De wet stelt daartoe regels.

B

In artikel 117 wordt onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt ter wille van diversiteit in de samenstelling van het gerecht waarin de benoeming geschiedt, mede rekening gehouden met herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gender en seksuele voorkeur van de te benoemen personen. De wet stelt daartoe regels.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint-Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 24

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIES LIMBURG VOOR DE
VRIJHEID EN ALGEMEEN DEMOCRATISCH APPÈL OP DE
MENSHEID TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER
NR. 19¹**

Ontvangen 23 april 2019

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, onderdeel 1, vervalt in het voorgestelde tweede lid de laatste zin.

II

In artikel II, onderdeel B, vervalt in onderdeel 1 de laatste zin.

Toelichting

In de toekomst is het mogelijk dat verlenging van de ambtstermijn alsnog noodzakelijk is. Door verlenging van de ambtstermijn in het wetsvoorstel uit te sluiten, sluit dit ook toekomstige situaties uit waarin het noodzakelijk is de ambtstermijn te verlengen. Om het dan alsnog mogelijk te maken vereist dit een grondwetswijziging. Door de voortzetting van de ambtstermijn niet uit te sluiten blijft er een mogelijkheid open om in de toekomst in een wet in formele zin dit alsnog te implementeren. Overigens heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigd dat voortzetting van een ambtstermijn niet in strijd is met artikel 6 EVRM.²

Bischof
Limburg voor de Vrijheid,
Maastricht

¹ Vervanging in verband meteen wijziging in de ondertekening.

² EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (Ringeisen/Oostenrijk).

Vonk
Algemeen Democratisch Appèl op de Mensheid
Amsterdam

Vergaderjaar 2018-2019

**Studentenparlement
2018/2019**

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. 25

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE PARTIJ DER
UTRECHTSE LINKSE SOCIALISTEN**

Ontvangen 23 april 2019

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel B, onderdeel 2, wordt het voorgestelde tweede lid als volgt gewijzigd:

1. Voor de eerste zin wordt een zin ingevoegd, luidende “De rechterlijke macht is zoveel mogelijk een afspiegeling van de Nederlandse samenleving.”

2. Na de zinsnede “Bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt” wordt het woord “daarom” ingevoegd.

Toelichting

Het huidige wetsvoorstel zet goede stappen richting een meer diverse rechterlijke macht. Met deze aanvulling wordt het doel van het streven naar diversiteit verduidelijkt. Doordat de rechterlijke macht zo veel mogelijk een afspiegeling dient te zijn van de Nederlandse samenleving, worden twee effecten bewerkstelligd: ten eerste heeft een diverse rechterlijke macht een communicatieve externe waarde en ten tweede zal een diverse rechterlijke macht ertoe leiden dat de rechterlijke organisatie kwalitatief beter zal worden.

Peters
Partij der Utrechtse Linkse Socialisten
Utrecht