

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad der Nederlanden

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Artikel 118, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Hoge Raad der Nederlanden (hierna: de Hoge Raad) worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Tweede Kamer).

De staatscommissie parlementair stelsel heeft in haar op 13 december 2018 gepresenteerde eindrapport een voorstel gedaan om de benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad te wijzigen. Net als de overige leden van de bij de wet ingestelde colleges die met rechtspraak zijn belast, worden de leden van de Hoge Raad ingevolge artikel 117, eerste lid, van de Grondwet, voor het leven benoemd. De benoeming geschiedt door de regering, bij koninklijk besluit. Alleen voor de benoeming van de leden van de Hoge Raad bevat de Grondwet het bijzondere element van de voordracht door de Tweede Kamer, dat teruggaat tot de Grondwet van 1814. Het is uitsluitend dit element dat de staatscommissie voorstelt te wijzigen. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de staatscommissie heeft het kabinet het voorstel van de staatscommissie onderschreven. Met het oog daarop wordt in dit rijkswetsvoorstel een wijziging van artikel 118, eerste lid, van de Grondwet voorgesteld.

De kern van de voorgestelde wijziging is, dat niet langer uitsluitend de Tweede Kamer verantwoordelijk zal zijn voor het opmaken van de voordracht voor een nieuw te benoemen lid van de Hoge Raad, maar dat de voordracht wordt opgemaakt in gezamenlijk overleg door drie personen (hierna verder aan te duiden als de voordrachtscommissie). In deze voordrachtscommissie benoemen de Tweede Kamer en de president van de Hoge Raad elk één persoon en gezamenlijk benoemen zij een derde persoon (die geen Kamerlid of rechter mag zijn). Voor de door de president van de Hoge Raad aan te wijzen persoon geldt dat deze lid moet zijn van de Hoge Raad.

Met het toedelen van deze bevoegdheid aan een voordrachtscommissie wordt bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad naar een nieuw evenwicht gezocht tussen de staatsmachten. Met het instituut van de voordrachtscommissie wordt de kans op (partij-)politieke beïnvloeding van de benoeming van de leden van de Hoge Raad verkleind. Het is immers niet langer uitsluitend een politiek orgaan (de Tweede Kamer) dat dan de voordracht voor benoeming opmaakt. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de Hoge Raad gewaarborgd.

De regering acht zich, bij het benoemen van de kandidaat in de praktijk gebonden aan de volgorde van de voordracht van de Tweede Kamer. De voordracht door een voordrachtscommissie zal in deze praktijk geen verandering brengen. Gehandhaafd blijft ook de uit artikel 117, eerste lid, van de Grondwet voortvloeiende regel van benoeming voor het leven, bij koninklijk besluit.

Een belangrijk element in de huidige procedure is dat de Hoge Raad, ten behoeve van het opmaken van een voordracht door de Tweede Kamer, een aanbevelingslijst aan de Tweede Kamer zendt met daarop de namen van zes personen die de Hoge Raad geschikt acht om te worden benoemd. Dit is geregeld in de Wet rechtspositie

rechterlijke ambtenaren (Wrra). Deze wet bepaalt dat de Hoge Raad de Tweede Kamer in kennis stelt van het openvallen van een plaats als raadsheer, en daarbij een lijst van aanbeveling meezendt, met daarop zes personen. Over de lijst van aanbeveling voert de Hoge Raad overleg met de procureur-generaal bij de Hoge Raad (artikel 5c, zesde lid, Wrra). De van de Hoge Raad ontvangen aanbevelingslijst bindt de Tweede Kamer niet bij het opmaken van de voordracht. Op deze procedure wordt nader ingegaan in paragraaf 4 van dit algemeen deel.

In het huidige systeem zou de Tweede Kamer de aanbevelingslijst kunnen negeren. Zij zou – in theorie – zelf op zoek kunnen gaan naar geschikte en voor benoeming vatbare kandidaten om deze vervolgens bij de regering voor benoeming als lid van de Hoge Raad voor te dragen. Dit zou tot onwenselijke situaties kunnen leiden, met spanningen tussen de betrokken staatsmachten als gevolg. Met het instellen van een aparte voordrachtscommissie, zoals wordt voorgesteld, wordt deze spanning weggenomen.

Tegelijkertijd blijft in dit voorstel de Tweede Kamer betrokken bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad. De regering vindt dit wenselijk, omdat de Hoge Raad tevens is aangewezen als *forum privilegiatum* voor de berechting van ambtsmisdrijven die leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen in die betrekkingen hebben gepleegd, ook na hun aftreden (artikel 119 Grondwet).

Ten slotte wordt erop gewezen dat de vervanging van de rol van de Tweede Kamer door een voordrachtscommissie goed aansluit op het binnen de Raad van Europa gedeelde gedachtegoed over rechterlijke onafhankelijkheid. In het in 2010 verschenen rapport van de Commissie voor democratie en recht van de Raad van Europa (de zogeheten Venetië-Commissie) worden verschillende mogelijke systemen voor de benoeming van rechters beschreven, waarbij “oudere en nieuwe democratieën” worden onderscheiden en verschillen in de door de jaren heen gegroeide rechtsculturen en –tradities. In het algemeen wordt een “beslissende invloed” van het parlement op de benoeming van een rechter niet geschikt bevonden, omdat daarmee niet is gewaarborgd dat objectieve criteria inzake professionele kwaliteit bij benoeming van een rechter doorslaggevend zijn.

2. Positie en taken van de Hoge Raad in ons staatsbestel

De Hoge Raad vervult al ruim twee eeuwen een bijzondere positie in ons staatsbestel. Van oudsher is de Hoge Raad belast met de cassatierechtspraak. Artikel 118, tweede lid, van de Grondwet bepaalt: “De Hoge Raad is in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht.” De vroegste vermelding van het bestaan van de Hoge Raad én de cassatietaak is te vinden in de Grondwet van 1814. Deze Grondwet bepaalt dat er “een opperste Gerechtshof onder den naam de Hoogen Raad der Verenigde Nederlanden” wordt ingesteld met als taak toezicht te houden op de nakoming van de wetten door de gerechten en de bevoegdheid om “derzelve handelingen, dispositien en vonnissen, daarmede openlijk strijdig, te vernietigen en buiten effect stellen”.

Artikel 118, derde lid, van de huidige Grondwet bepaalt dat bij de wet aan de Hoge Raad ook andere taken kunnen worden opgedragen. De Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO), oorspronkelijk daterend uit 1827, is de voornaamste wet waarbij taken en bevoegdheden aan de Hoge Raad worden opgedragen.

De Hoge Raad is sinds 1814 cassatierechter op het gebied van civiel recht en strafrecht en sedert 1957 ook op het gebied van het belastingrecht. Sinds 1965 is de Hoge Raad dat niet alleen in het Europese deel van ons Koninkrijk, maar ook in de Caribische Koninkrijksdelen (sinds 10 oktober 2010 de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de tot Nederland behorende openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Daarnaast heeft de Hoge Raad cassatietaken ingevolge enkele specifieke

wetten en is hij cassatierechter voor "cassatie in belang der wet" ten aanzien van uitspraken van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Als cassatierechter beoordeelt de Hoge Raad of de rechtbank of het gerechtshof (meestal het gerechtshof als hogerberoepsrechter) het recht op bovengenoemde terreinen goed heeft uitgelegd en toegepast (artikelen 78 e.v. Wet RO).

De Hoge Raad bestaat uit een president, ten hoogste zeven vice-presidenten, ten hoogste dertig raadsheren en ten hoogste vijftien raadsheren in buitengewone dienst (artikel 72, eerste lid Wet RO). Deze leden van de Hoge Raad zijn elk ingedeeld in een van de drie kamers die een rechtsgebied bestrijken: de civiele kamer, de strafkamer en de belastingkamer. Op 1 januari 2019 telde de Hoge Raad naast een president en zes vice-presidenten 27 raadsheren en één raadsheer in buitengewone dienst. Van deze 35 leden maakten er elf deel uit van de civiele kamer, elf van de strafkamer en dertien van de belastingkamer.

In de loop der jaren heeft de Hoge Raad er diverse taken bij gekregen. Net als de cassatierechtspraak staan ook die taken in het teken van de ontwikkeling van het recht, de bevordering van rechtseenheid en de rechtsbescherming van burgers in een steeds veranderende samenleving. Voorbeelden van betrekkelijk recente aanvullingen zijn de mogelijkheid voor rechtbanken en gerechtshoven om in civiele of fiscale zaken prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen en de mogelijkheid voor de Hoge Raad tot herziening van vonnissen en arresten in strafzaken.

Vandaag de dag is de Hoge Raad, naast zijn taken en bevoegdheden op het gebied van of direct verband houdend met de cassatierechtspraak, bij wet belast met de volgende bijzondere taken en bevoegdheden:

- Behandeling van jurisdictiegeschillen tussen gerechten (art. 77 Wet RO)
- Beantwoording van door gerechtshoven en rechtbanken in civiele of fiscale zaken gestelde prejudiciële vragen (art. 81a Wet RO)
- Het oordelen in zaken m.b.t. herziening van vonnissen en arresten, ten voordele of ten nadele van de gewezen verdachte (art. 457 e.v. respectievelijk 482a e.v. Wetboek van Strafvordering)
- Het oordelen in beroep over besluiten tot schorsing en ontslag van leden van gerechtsbesturen (art. 38 Wet RO)
- Het oordelen in beroep over besluiten tot schorsing en ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak (art. 108 Wet RO)
- Berechting van ambtsdelicten begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen (art. 119 Grondwet en art. 76 Wet RO) en de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (art. 10 Reglementen voor de Gouverneur van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten)
- Als opvolger van de Bijzondere Raad van Cassatie, oordelen over een klag, als bedoeld in artikel 12 Wetboek van Strafvordering (art. 8, eerste lid, Wet overgang bijzondere rechtspleging)
- Behandeling van klachten over rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (art. 13a e.v. Wet RO)
- Disciplinaire maatregelen jegens en schorsing en ontslag van rechters (hoofdstuk 6A Wvra en art. 29 e.v. Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie)
- Schorsing en ontslag van leden van de Algemene Rekenkamer (art. 77, derde lid, Grondwet en art. 7.5 Comptabiliteitswet 2016)
- Aanwijzing van een ander gerecht bij vervolging en berechting van een rechterlijk ambtenaar (art. 510 en 511 Wetboek van Strafvordering)
- Behandeling van het rechtsgeding tot herkenning van veroordeelden of van andere gevonniste personen (art. 579-584 Wet boek van Strafvordering)
- Het geven van advies of inlichtingen indien daarom door of namens de regering wordt gevraagd (art. 74 Wet RO)

- Beëdiging van functionarissen ten aanzien van wie zulks bij of krachtens de wet is bepaald (art. 82 Wet RO)
- Het geven van advies over gratieverzoeken indien de regering of de Minister voor Rechtsbescherming dit wenselijk acht (art. 11 Gratiewet)
- Kennisgeven aan de Tweede Kamer van het openvallen van een plaats in de Hoge Raad en het meezenden van een lijst van aanbeveling van zes kandidaten, ten behoeve van de door de Tweede Kamer op te maken benoemingsvoordracht van drie personen (art. 5c, zesde lid, Wvra)

De instroom van het aantal zaken bij de Hoge Raad in 2018 bedroeg 5498 zaken. Het overgrote deel betrof zaken bij de strafkamer (namelijk 4145; de instroom bij de civiele kamer bedroeg 429 zaken en bij de belastingkamer 924 zaken). De uitstroomcijfers voor de strafkamer, de civiele kamer en de belastingkamer bedroegen in 2018 respectievelijk 4481, 431 en 805 zaken. In totaal deed de Hoge Raad in 2018 5416 uitspraken (strafkamer 4283, civiele kamer 409 en belastingkamer 724).

3. Voorgeschiedenis en ratio van artikel 118, eerste lid, Grondwet

De voorgeschiedenis van het huidige artikel 118, eerste lid, van de Grondwet gaat terug tot de Grondwet van 1814. Artikel 103 van deze Grondwet bepaalde: "Van eene voorgevallene vacature wordt door den Hoogen Raad aan de Staten-Generaal kennis gegeven, die, ter vervulling van dezelve, eene nominatie van drie personen aan den Souvereinen Vorst aanbieden, ten einde daaruit een keuze te doen. De Souvereine Vorst heeft de directe aanstelling van den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad."

Met de grondwetsherziening van 1815 werd de Staten-Generaal in het artikel over de benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad vervangen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en werd de Soeverein Vorst vervangen door de Koning.

Over de ratio van de bijzondere benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad, dus het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer, is in de grondwetsgeschiedenis weinig te vinden. In de literatuur worden diverse verklaringen genoemd. De eerste gaat terug tot de oorsprong van het instituut van cassatie ten tijde van de Franse revolutie, toen de koninklijke macht werd opgedeeld in uitvoerende macht, wetgevende macht (bij de volksvertegenwoordiging) en rechterlijke macht. Uit vrees dat de (conservatieve) rechterlijke macht de nieuwe wetten niet zouden toepassen, stelde het parlement een "tribunal de cassation auprès du corps législatif" in, een aanhangsel van het parlement, dat alle vonnissen van de rechters wegens strijd met de wet mocht vernietigen. Het cassatiehof was dus een controlemiddel van het parlement op de rechterlijke macht, wat het logisch maakte dat het parlement zeggenschap had over de benoeming van het cassatiehof. Toen in 1815 de cassatietaak bij de Hoge Raad kwam te liggen, is volgens deze verklaring de reeds bestaande parlementaire zeggenschap over de benoeming van de cassatierechters gehandhaafd.

In een andere verklaring, die men onder meer kan vinden bij Thorbecke, wordt niet een theoretisch beginsel aangehaald maar wordt erop gewezen dat is voortgebouwd op het stelsel van rechtspleging zoals dat binnen de republiek (1798) tot ontwikkeling was gekomen. In de tijd van de republiek werd de voordracht voor benoemingen in de toenmalige provinciale gerechtshoven gedaan door de staten der provinciën. Die lijn zou eenvoudigweg doorgetrokken zijn in de Grondwet van 1814 door niet alleen de voordracht voor benoemingen in de provinciale gerechtshoven bij provinciale staten te beleggen, maar als landelijke pendant daarvan die voor benoemingen in de Hoge Raad bij de Staten-Generaal (en vanaf 1815 de Tweede Kamer).

Inmiddels de meest gangbare verklaring voor het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad, is de samenhang met de

grondwettelijke regeling over de berechting van ambtsmisdrijven, die is toebedeeld aan de Hoge Raad (huidig artikel 119 Grondwet). De negentiende-eeuwse staatsrechtgeleerde Buijs sprak in dit verband reeds over "het gewone argument, dat ten voordeele van het bestaande nominatie-recht pleegt te worden aangevoerd, namelijk de behoefte om rechters, die over de ambtsmisdrijven van ministers zouden moeten oordeelen, in nog hoogere mate dan alle andere van de Regeering geheel onafhankelijk te maken." Dit argument achtte Buijs zelf overigens niet voldoende draagkrachtig voor handhaving van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer. Ook in de parlementaire geschiedenis (zie hierna) is diverse malen gewezen op de samenhang tussen het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer en de bijzondere rol van de Hoge Raad als *forum privilegiatum* voor de berechting van ambtsdelicten van - met name - bewindspersonen.

Het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer, als bijzonder element van de benoemingsprocedure voor de leden van de Hoge Raad, heeft in het kader van enkele latere grondwetswijzigingen wel ter discussie gestaan, maar is in essentie niet veranderd.

In de Grondwet van 1848 verviel het voordrachtsrecht van provinciale staten voor benoemingen van leden van de provinciale gerechtshoven maar het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer voor benoeming van leden van de Hoge Raad bleef bestaan. De regering had aanvankelijk wel, in navolging van de staatscommissie-Thorbecke, voorgesteld om het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer te laten vervallen. Als reden daarvoor werd gegeven dat de ondervinding van de afgelopen tien jaar de noodzaak van dergelijke voordrachten niet had bevestigd. Tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer bleek echter dat een grote meerderheid van de Kamerleden het voordrachtsrecht wilde behouden, omdat zij meenden dat anders "dat gewichtig collegie minder onafhankelijk van het bestuur zou worden". De regering willigde daarop de wens van de meerderheid van de Kamer in. Om de keuzevrijheid van de regering te verruimen, zonder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te schaden, werd wel het aantal van drie voor te dragen personen uitgebreid naar vijf personen.

Bij de grondwetswijziging van 1887 werd die uitbreiding weer teruggedraaid. Ook werd toen een amendement om de Tweede Kamer geen rol meer te laten spelen bij de benoeming met een minimaal verschil van 39 tegen 36 stemmen verworpen. Een meerderheid van de Kamerleden vond niet dat de stemmingen voor plaatsing op de voordracht een politiek karakter droegen, het voornaamste argument van de voorstanders van het amendement.

In het begin van de twintigste eeuw deden twee achtereenvolgende staatscommissies wederom het voorstel om het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer te schrappen. Het kabinet-Heemskerk nam dit voorstel over in een alomvattende grondwetsherziening, die begin 1913 bij de Tweede Kamer werd ingediend. De grondwetsherzieningsontwerpen werden echter door het volgende kabinet (kabinet-Cort van der Linden) in datzelfde jaar alweer ingetrokken en vervangen door een grondwetsherziening die specifiek gericht was op het kiesrecht, waarvan de wijziging van het voordrachtsrecht dus geen deel uitmaakte. Daarna is nooit meer enig initiatief tot schrapping of wijziging van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer genomen.

Ook bij de grondwetswijziging van 1983 bleef het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer gehandhaafd, overeenkomstig het advies van de staatscommissie-Cals/Donner, zonder dat daar overigens door de staatscommissie of de regering in de memorie van toelichting bij het betreffende grondwetsherzieningsontwerp beschouwingen aan werden gewijd. Wel kwam het onderwerp in 1980 kort aan de orde bij de schriftelijke

behandeling van het betreffende grondwetsherzieningsontwerp. De leden van de CDA-fractie merkten toen uitdrukkelijk op van mening te zijn dat door de handhaving van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer "de onafhankelijkheid van dit rechterlijk college, dat onder meer belast is met de berechting van ambtsmisdrijven van ministers, tegenover de Regering gewaarborgd blijft." In de memorie van antwoord werd deze opmerking door de regering uitdrukkelijk onderschreven.

Overigens werd bij de grondwetswijziging in 1983 het voorschrift geschrapt dat de Hoge Raad aan de Tweede Kamer kennis geeft van het openvallen van een plaats in de Hoge Raad. Dat voorschrift werd dus gedeconstitutionaliseerd en is thans opgenomen in de gewone wet (artikel 5c, zesde lid, Wvra).

Ten slotte is van belang dat van de zijde van de regering in 2006 bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State, nog is opgemerkt dat de bijzondere benoemingsprocedure van artikel 118 van de Grondwet geen verband houdt met het feit dat de Hoge Raad rechtsprekt in hoogste instantie, maar met het gegeven dat de Hoge Raad in artikel 119 van de Grondwet is aangewezen als *forum privilegiatum*. Juist met het oog op deze bijzondere taak dient de Hoge Raad zoveel mogelijk onafhankelijk van de regering te zijn, hetgeen de grondwetgever heeft willen bereiken door middel van genoemde bijzondere benoemingsprocedure, zo werd door de regering gesteld.

4. De huidige benoemingsprocedure (lijst van aanbeveling Hoge Raad en voordracht Tweede Kamer)

In de huidige benoemingsprocedure worden de leden van de Hoge Raad door de regering benoemd, uit een door de Tweede Kamer opgemaakte (openbare) voordracht van drie personen. Ten behoeve van het opmaken van de voordracht geeft de Hoge Raad niet alleen kennis aan de Tweede Kamer van het openvallen van een plaats in de Hoge Raad, maar zendt de president van de Hoge Raad ook een lijst van aanbeveling aan de Tweede Kamer, met daarop de namen van zes kandidaten, die bij een (toekomstige) vacature in aanmerking komen op de voordracht voor benoeming te worden geplaatst. De lijst van aanbeveling komt na overleg met de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot stand (artikel 5c, zesde lid, Wvra).

De (interne) procedure die de Hoge Raad volgt om te komen tot de lijst van aanbeveling aan de Tweede Kamer is vastgelegd in het door de gerechtshofvergadering van de Hoge Raad vastgestelde Protocol werving en selectie van raadsheren in de Hoge Raad der Nederlanden. In het protocol wordt beschreven op welke wijze de Hoge Raad tot zijn lijst van aanbeveling komt en hoe de Hoge Raad over deze lijst en de aanbevolen kandidaten met de Staten-Generaal communiceert. De (leden van de) drie kamers van de Hoge Raad spelen bij het opstellen van de lijst van aanbeveling een belangrijke rol, doordat, volgens de in het protocol beschreven werkwijze, elk van deze kamers een lijst bijhoudt van mogelijke kandidaten die op dat moment of op afzienbare termijn geschikt worden geacht om in overweging te worden genomen voor plaatsing op de lijst van aanbeveling. De verdere werkwijze zoals die in het protocol is beschreven, kan als volgt worden samengevat.

De Hoge Raad laat zich bij zijn wervings- en selectieprocedure ondersteunen door een selectiecommissie. Deze commissie adviseert over kandidaten die geschikt worden bevonden om op de lijst van aanbeveling te worden geplaatst. Ook kan de commissie advies uitbrengen over het algemene profiel waaraan mogelijke kandidaten dienen te voldoen. De selectiecommissie bestaat uit zes leden (een lid van elk van de kamers, twee leden van buiten de Hoge Raad en een voorzitter die lid is van de Hoge Raad en als zodanig wordt benoemd). Voor de werving van de twee externe leden van de commissie wordt door de president van de Hoge Raad een profiel opgesteld, dat op de

website van de Hoge Raad wordt gepubliceerd. Ook kan van de werving van deze externe leden een publieke oproep deel uitmaken.

Wanneer een plaats op de lijst van aanbeveling is opengevallen en voorzienbaar is dat een concrete vacature binnen de kamer zal ontstaan, bepaalt de desbetreffende kamer het profiel waaraan de kandidaat dient te voldoen om in aanmerking te komen voor plaatsing op de lijst van aanbeveling. De selectiecommissie selecteert op basis van de lijst van mogelijke kandidaten en het door de kamer gewenst profiel van de kandidaat één of meer kandidaten, die het meest voor plaatsing op de lijst van aanbeveling in aanmerking komen. Deze selectie wordt door de voorzitter van de selectiecommissie voor instemming voorgelegd aan de desbetreffende kamer. Na gesprekken met de kandidaat of kandidaten brengt de selectiecommissie een gemotiveerd advies uit aan de president van de Hoge Raad. Het advies bevat de naam van de geselecteerde kandidaat die naar het oordeel van de selectiecommissie op de lijst van aanbeveling dient te worden opgenomen. Het presidium van de Hoge Raad neemt vervolgens een principebesluit over plaatsing op de lijst van aanbeveling van de voorgestelde kandidaat en over de volgorde van de kandidaten op de lijst. Als na consultatie door de president van de kamers en het parket bij de Hoge Raad aldaar geen bezwaren worden geuit tegen de voorgestelde kandidaat, staat daarmee de plaatsing van de voorgestelde kandidaat en de volgorde van de kandidaten op de lijst van aanbeveling vast.

De lijst van aanbeveling zoals die aan de Tweede Kamer wordt toegezonden, bevat een door de president van de Hoge Raad opgestelde toelichting, waarbij gevoegd de curricula vitae en een persoonlijke motivering van de kandidaten. Op de lijst van aanbeveling staan in beginsel ten behoeve van elke kamer (civiele kamer, strafkamer en belastingkamer) de namen van twee kandidaten. Bovenaan de lijst staan de twee kandidaten die voor de betreffende kamer waarin de plaats openvalt, het meest in aanmerking komen. Soms is sprake van meerdere openvallende plaatsen waarvoor de Tweede Kamer een voordracht van drie personen moet opmaken.

De curricula vitae en persoonlijke motiveringen liggen voor de Kamerleden ter vertrouwelijke inzage bij de Tweede Kamer.

De gang van zaken is vervolgens dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer in ieder geval met alle nieuwe kandidaten op de aanbevelingslijst een gesprek heeft en ook altijd met de kandidaat die als eerste op de lijst is geplaatst. Deze kandidaat is, naar het oordeel van de Hoge Raad, op dat moment het meest geschikt om te worden benoemd in de kamer waarin een plaats openvalt. Dat kan dus zijn de civiele kamer, de strafkamer of de belastingkamer.

Voorts voert de vaste commissie een gesprek met de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die dan een toelichting op de lijst van aanbeveling geven. Na het houden van de gesprekken stelt de vaste commissie aan de Tweede Kamer een voordracht voor van drie personen, in voorkeursvolgorde. Die volgorde kan afwijken van die op de lijst van aanbeveling. De curricula vitae van de drie voorgedragen personen liggen ter vertrouwelijke inzage van de leden van de Tweede Kamer. De door de vaste commissie voorgestelde voordracht wordt gepubliceerd als openbaar Kamerstuk. Officieel is de hoofdregel dat de Kamer over de opgestelde voordracht een plenaire stemming houdt overeenkomstig de bepalingen in paragraaf 5 van hoofdstuk VIII het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (artikelen 74 e.v. RvO TK), die gaan over de stemming over personen. Deze stemming geschiedt met stembriefjes, zo nodig in meerdere rondes. De Kamer kan echter ook besluiten tot een verkorte procedure, waarbij de Kamer zonder stemming besluit om de voordracht op te maken overeenkomstig de aanbeveling van de Hoge Raad. De eerste voorwaarde hiervoor is dat de vaste commissie tevoren aan de Kamervoorzitter mededeelt dat zij geen reden voor de Kamer ziet om bij de voordracht af te wijken van de aanbeveling van de Hoge Raad. De tweede voorwaarde staat in artikel 154 RvO TK en houdt in dat geen enkel

Kamerlid zich tegen de afwijking verzet. Deze verkorte procedure is vastgelegd in een brief van het presidium van de Tweede Kamer van 27 maart 1996. De verkorte procedure, dus het nemen van een besluit zonder stemming, is thans de gebruikelijke procedure. Incidenteel is daar in het recente verleden echter van afgeweken.

5. De voorgestelde benoemingsprocedure

De wijziging van artikel 118, eerste lid, van de Grondwet strekt ertoe de voordracht voor benoeming van leden van de Hoge Raad door een apart orgaan (een commissie van drie personen) te doen opmaken. Het voorgestelde artikel 118, eerste lid, regelt de samenstelling van deze voordrachtscommissie. De eerste persoon in deze commissie wordt door de Tweede Kamer aangewezen. De tweede persoon is een daartoe door de president van de Hoge Raad aangewezen lid van de Hoge Raad. De derde persoon is een door de Tweede Kamer en de president van de Hoge Raad gezamenlijk aangewezen persoon die niet tevens lid is van een bij wet ingesteld college dat met rechtspraak is belast of van één van de beide Kamers der Staten-Generaal.

Het is aan de Tweede Kamer en de Hoge Raad om zich op de samenstelling van de voordrachtscommissie te beraden. Zij zouden daartoe bijvoorbeeld, elk afzonderlijk of gezamenlijk, invulling kunnen geven aan het profiel en de kwaliteiten waarover het door hen aan te wijzen lid en het gezamenlijk aan te wijzen lid dient te beschikken.

Het is aan de Tweede Kamer en de president van de Hoge Raad gezamenlijk om te bepalen hoe tot de instelling van een voordrachtscommissie wordt gekomen en voor welke tijdsduur de personen daarin worden aangewezen. De commissie zal verder zelf haar werkwijze kunnen bepalen. Zo daar behoefte aan bestaat kan zij een voorzitter aanwijzen.

Het voorgestelde artikel 118, eerste lid, bepaalt dat de voordracht van drie personen "in gezamenlijk overleg" wordt opgemaakt. Dat wil zeggen dat de commissie tot een eensluidend oordeel moet komen over de voor te dragen kandidaten en de volgorde van de kandidaten op de voordracht. De woorden "in gezamenlijk overleg" zijn ontleend aan artikel 2, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman. Daarin is bepaald dat ten behoeve van de benoeming van de Nationale ombudsman door de Tweede Kamer, "in gezamenlijk overleg" een aanbeveling wordt opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer.

6. Rijkswetprocedure

De Hoge Raad is blijkens de officiële toelichting op het Statuut een orgaan van het Koninkrijk. De regeling van zo'n orgaan is aangelegenheid van het Koninkrijk. Uit artikel 5, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk vloeit voort dat voorstellen tot wijziging van de Grondwet over koninkrijksaangelegenheden de rijkswetprocedure moeten doorlopen, zodat zowel dit eerstelezingvoorstel als het tweedelezingvoorstel tot wijziging van artikel 118 van de Grondwet bij rijkswet tot stand moeten worden gebracht.

7. Consultaties over dit rijkswetsvoorstel

P.M. Bespreking internetconsultatie en uitgebrachte adviezen.

8. Gevolgen voor de rijksbegroting en regeldruk

Dit rijkswetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.
Evenmin heeft dit rijkswetsvoorstel gevolgen voor regeldruk.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen I en II

Ingevolge artikel 137, eerste lid, van de Grondwet, verklaart de wet dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen. Artikel II bevat de inhoud van de voorgestelde verandering. Voor een toelichting op het te wijzigen artikel 118, eerste lid, van de Grondwet, wordt verwezen naar het algemeen deel.

Artikel III

Met deze bepaling wordt een additioneel artikel aan de Grondwet toegevoegd, dat voorkomt dat de wijziging met onmiddellijke ingang in werking treedt, zoals artikel 139 van de Grondwet bepaalt. Dit is nodig omdat het nieuwe artikel 118, eerste lid, van de Grondwet noodzaakt tot een – technische - aanpassing van artikel 5c, zesde lid, van de Wrra. In dat artikellid zal na totstandkoming van deze grondwetswijziging de zinsnede “ten behoeve van de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op te maken voordracht van drie personen” moeten worden vervangen door: “ten behoeve van de door de commissie, bedoeld in artikel 118, eerste lid, van de Grondwet, op te maken voordracht van drie personen.” Wat ongewijzigd blijft is, dat wanneer een plaats bij de Hoge Raad openvalt, de Hoge Raad daarvan kennis geeft aan de Tweede Kamer onder meezending van een lijst van aanbeveling met daarop zes kandidaten.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Rechtsbescherming,