PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.
http://hdl.handle.net/2066/54074

Please be advised that this information was generated on 2019-03-17 and may be subject to change.
MEER VAN MINDER IN DE RECHTERLIJKE MACHT
Meer van minder
in de rechterlijke macht
Etnische diversiteit
onder rechters in zes landen

A. Böcker
L.E. de Groot-van Leeuwen
Inhoudsopgave

Woord vooraf ix

1 Inleiding en probleemstelling
   1 Inleiding 1
   2 Factoren die de instroom van ‘nieuwkomers’ belemmeren of bevorderen 3
   3 Landenvergelijking 4
   4 Onderzoeksvragen 7
   5 Onderzoeksaanpak 8
   6 Opzet van dit onderzoeksverslag 8

2 Duitsland
   1 Duitsland als immigratieland 11
   2 Werving en selectie van rechters 15
   3 Diversiteit van de rechterlijke macht 18
      3.1 Instroom van ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen en de rechterlijke macht 18
      3.2 Diversiteit als issue 22
      3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten 23
      3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden 24

3 Frankrijk
   1 Frankrijk als immigratieland 27
   2 Werving en selectie van rechters 35
   3 Diversiteit van de rechterlijke macht 37
      3.1 Instroom van ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen en de rechterlijke macht 38
      3.2 Diversiteit als issue 41
      3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten 43
      3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden 44
4  Engeland

1  Engeland als immigratieland  
2  Werving en selectie van rechters  
3  Diversiteit van de rechterlijke macht  
   3.1  Instroom van ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht  
   3.2  Diversiteit als issue  
   3.3  Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten  
   3.4  Belemmerende en begunstigende omstandigheden

5  Verenigde Staten

1  De Verenigde Staten als muti-etnische samenleving  
2  Werving en selectie van rechters  
3  Diversiteit van de rechterlijke macht  
   3.1  Instroom van ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht  
   3.2  Diversiteit als issue  
   3.3  Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten  
   3.4  Belemmerende en begunstigende omstandigheden

6  Canada

1  Canada als multi-etnische samenleving  
2  Werving en selectie van rechters  
3  Diversiteit van de rechterlijke macht  
   3.1  Instroom van ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht  
   3.2  Diversiteit als issue  
   3.3  Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten  
   3.4  Belemmerende en begunstigende omstandigheden
7 Nederland

1 Nederland als immigratieland 115
2 Werving en selectie van rechters 130
3 Diversiteit van de rechterlijke macht 134
  3.1 Instroom van minderheden in de juridische beroepen en de rechterlijke macht 134
  3.2 Diversiteit als issue 139
  3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten 141
  3.4 Meningen en ervaringen van allochtone juristen en rechtenstudenten 142
  3.5 Factoren die belemmeren of stimuleren 150

8 Samenvatting en conclusies

1 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden 153
2 Verschillen in nationale context 154
3 De instroom van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht (onderzoeksvraag 1) 159
4 Discussies en beleid (onderzoeksvraag 2 en 3) 168
5 Factoren die belemmeren of stimuleren (onderzoeksvraag 4) 176
6 Lessen voor Nederland (onderzoeksvraag 5) 187
7 Slotopmerkingen 190

Literatuurlijst 195
Woord vooraf

Onlangs draaide in Nederlandse filmhuizen *Dixième chambre, instants d’audiences*, een Franse documentaire die zich afspelde in een rechtszaal. De maker, Raymond Depardon, mocht drie maanden filmen in de tiende kamer van de Parijse rechtbank, waar allerlei kleinere delicten worden behandeld. In de documentaire zien we een ervaren vrouwelijke rechter een reeks van verdachten berechten. Zij, een blanke vrouw van middelbare leeftijd, ziet veel immigranten, van draaideurcriminelen tot illegalen zonder paspoort, voor het hekje verschijnen. Het is een situatie die tegenwoordig ook in Nederland niet uitzonderlijk is. De verdachten zijn veelal mannen, de rechters vrouwen, en de verdachten zijn veelal van allochtone herkomst en de rechters autoctoon. Wie dit eenmaal heeft opgemerkt – het is niet het thema van de documentaire – houdt er een wat ongemakkelijk gevoel aan over. Het roept ook vragen op over de acceptatie van de rechtspraak. Herkennen leden van etnische minderheden zich wel in de rechterlijke macht, en zo nee, zal dat op den duur niet de legitimiteit van de rechtspraak ondermijnen?

Deze zorg vormde ook de aanleiding voor ons onderzoek naar de etnische diversiteit van de rechterlijke macht in een zestal immigratielanden, waaronder Nederland. Dit boek is het resultaat van dat onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak.

Velen hebben een bijdrage geleverd aan het onderzoek. Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar alle respondenten: juristen en rechtenstudenten van allochtone afkomst in Nederland, collega-onderzoekers, rechters, juristen en personen die bij de rekrutering van rechters betrokken zijn in alle zes de onderzochte landen.

1 Inleiding en probleemstelling

1 Inleiding

“Geen enkele minister, géén van de 150 leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, géén van de 75 leden van de Eerste Kamer en slechts zeven van de ongeveer 11.000 leden van gemeenteraden zijn afkomstig uit de kring der etnische groepen. Geen enkele van de 741 burgemeesters die Nederland rijk is, géén topambtenaar en géén commissaris van politie heeft een Surinaamse, Antillianse, Molukse of Mediterrane achtergrond. [...] Onder de ongeveer 2.600 hoogleraren die aan Nederlandse universiteiten zijn verbonden, bevinden zich niet meer dan zeven Surinamers en Antillianen en bij de Rechterlijke Macht zijn op een aantal van 800 recht- ters drie Surinamers en Antillianen aangesteld en twee Surinaamse Officieren van Justitie op een totaal van 300. Samen vormen de vier genoemde etnische categorieën een kleine 4½ procent van de Nederlandse bevolking. Waren zij over de genoemde functies naar evenredigheid verdeeld dan zou één op de 22 daartoe behoren. Hoeveel generaties zullen er nog overhoen gaan voordat dit niveau voor integratie is bereikt?”

Het is inmiddels twintig jaar geleden dat Bovenkerk deze vraag opwierp. ‘Etnische minderheden’ of ‘niet-westerse allochtonen’ maken nu ongeveer tien procent van de Nederlandse bevolking uit. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bedraagt hun aandeel al meer dan dertig procent. Binnen enkele decennia zal de meerderheid van de bevolking van de grote steden van (niet-westers) allochtonen afkomst zal zijn. Voor de jeugd onder de vijftien jaar geldt dit nu al. In de Tweede Kamer en in de gemeenteraden van de grotere steden is deze bevolkingscategorie inmiddels min of meer evenredig vertegenwoordigd. In de meeste andere hogere functies is dat nog niet het geval. Dit geldt ook voor de rechterlijke macht. Precieze cijfers zijn niet bekend, maar het is duidelijk dat er nog maar weinig rechters en officieren van allochtone afkomst zijn.

Binnen de rechterlijke macht wordt het geringe aantal allochtone collega’s in toenemende mate als een probleem gezien. In een in 2003 gehouden enquête onder rechters zei 57 procent het eens te zijn met de stelling “Er moeten meer rechters komen van allochtone afkomst”. In de enquête werd niet gevraagd naar argumenten, maar waarschijnlijk dachten de betreffende rechters vooral ook aan het vertrouwen

---

1 Bovenkerk 1985, p. 9.
3 CBS 2000.
4 Vrij Nederland, 11 oktober 2003, p. 34.
van het publiek in de rechterlijke macht. Allochtone Nederlanders zijn relatief sterk vertegenwoordigd onder justitiabelen. Ze komen in ieder geval vaker in aanraking met het strafrecht. De politie voert daarom al langere tijd een beleid gericht op het aantrekken van meer allochtone agenten. Een belangrijk argument is dat alle bevolkingsgroepen vertrouwen moeten houden in het werk van de politie. Een divers personeelsbestand wordt ook beschouwd als een garantie dat de politie de competenties in huis heeft om een verscheidenheid aan problemen in een steeds pluriforme samenleving te kunnen blijven oplossen.5

Het wordt steeds meer als wenselijk gezien dat de etnische diversiteit van de bevolking ook in de rechterlijke macht weerspiegeld wordt. Over de oorzaken van het (gepercipieerde) gebrek aan diversiteit in de huidige rechterlijke macht bestaat echter onduidelijkheid. Liggen die vooral aan de aanbodzijde: zijn er simpelweg nog te weinig juristen van allochtone afkomst; ambieëren deze juristen geen carrière binnen de rechterlijke macht; schatten zij hun kansen op toetreding tot de rechterlijke macht (te) laag in? Of liggen de oorzaken vooral aan de vraagzijde en werken de wervings- en selectiemechanismen voor de rechterlijke macht in het nadeel van kandidaten van allochtone afkomst? Mede als gevolg van deze onduidelijkheid lopen de meningen over hoe een grotere diversiteit zou moeten worden gerealiseerd uiteen. Is het een kwestie van de tijd zijn werk laten doen, of is gericht beleid nodig om het aandeel van etnische minderheden in de rechterlijke macht te vergroten?

Deze vragen vormden de aanleiding voor het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan. In dit onderzoek zijn de ervaringen in een aantal andere landen geïnventariseerd. Hoe verloopt de instroom van leden van etnische, culturele of religieuze minderheden in de rechterlijke macht daar? Wat zijn belemmerende, wat zijn stimulerende omstandigheden voor de toetreding van ‘nieuwkomers’ tot de rechterlijke macht? Wat kan Nederland van de ervaringen in andere landen leren?

Eerder opgedane ervaringen met andere categorieën van ‘nieuwwomers’ kunnen eveneens leerzaam zijn. Daarom is ook nagegaan hoe de instroom van vrouwen in de rechterlijke macht is verlopen. In veel landen, waaronder Nederland, is de toetreding van vrouwen al langer een issue. Naar de toetreding van vrouwen is ook meer onderzoek verricht. In hoeverre spelen mechanismen en barrières die voor vrouwelijke rechters zijn beschreven, eveneens een rol bij de toetreding van ‘allochtonen’ tot de rechterlijke macht?

2 Factoren die de instroom van ‘nieuwwomers’ belemmeren of bevorderen

In de literatuur over vrouwen in de rechterlijke macht en andere juridische beroepen worden allerlei factoren genoemd die de instroom van vrouwen belemmeren of bevorderen. Ze kunnen in drie groepen worden ingedeeld: factoren aan de vraagzijde, factoren aan de aanbodzijde en contextuele factoren.

---

De eerste groep omvat factoren die te maken hebben met de selectieprocedures voor de rechterlijke macht. In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen springt het verschil tussen landen met een *common law* en landen met een *civil law* traditie in het oog. In *common law* landen worden rechters gerekruiteerd uit een beperkte groep van ervaren advocaten of juristen. Dat werkt in het nadeel van vrouwen, die minder goed zijn vertegenwoordigd in die recruitment pool. In landen met een *civil law* traditie bestaat de rechterlijke macht meestal uit carrière rechters, die niet eerst een ander beroep hebben gehad. Bij de selectie van kandidaten zijn studie- of testresultaten vaak van doorslaggevend belang. Dat blijkt in het voordeel van vrouwen te werken. “[I]t is the outsiders, those who have neither the personal contacts nor the capital traditionally needed to enter a particular profession, who have something to gain from this mode of recruitment”, luidde de conclusie van een Franse studie.\(^6\)

Bij factoren aan de aanbodzijde gaat het om kenmerken van de ‘nieuwkomers’ zelf. In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op de beroeps- en carrière wensen van vrouwen gewezen. Het hoge percentage vrouwelijke rechters in landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland zou onder andere daarmee te maken hebben. Vrouwelijke juristen worden aangetrokken door de arbeidsvoorwaarden die de rechterlijke macht als (overheids)werkgever biedt. De mogelijkheid om in deeltijd te werken, het recht op ouderschapsverlof en andere arbeidsvoorwaarden maken het mogelijk om gezin en werk te combineren. De advocatuur biedt hiertoe minder goede mogelijkheden. Vrouwelijke juristen lijken in het algemeen minder belang te hechten aan de hoogte van de beloning. Dit wordt soms als verklaring voor het hoge percentage vrouwelijke rechters in Frankrijk aangevoerd (Franse rechters verdienen relatief weinig).\(^7\)

Contextuele factoren beïnvloeden de instroom van ‘nieuwkomers’ op meer indirecte wijze. Zo vormden de heersende opvattingen over de rol en positie van vrouwen lange tijd een belemmering voor de toegang van vrouwen tot hoger onderwijs en hogere functies, waaronder het rechterschap. Een factor die uiteindelijk juist in het voordeel van vrouwen werkte was de professionalisering van de juridische beroepen, omdat dit proces het belang van formele kwalificaties deed toenemen.\(^8\)

Het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht in een land vormt dus de uitkomst van een samenspel van factoren. We zijn er in ons onderzoek van uitgegaan dat dit ook voor etnische minderheden geldt. Hun aandeel in de rechterlijke macht zal worden beïnvloed door factoren aan de vraagzijde (kenmerken van de selectie procedures voor de rechterlijke macht), factoren aan de aanbodzijde (kenmerken van juristen uit de betreffende groepen) en contextuele factoren. Bij de laatste groep factoren valt bijvoorbeeld te denken aan het opleidingsniveau van de betreffende bevolkingsgroepen, de beeldvorming over deze groepen en het aanzien dat de juridische beroepen binnen deze groepen genieten. In ons onderzoek hebben

---

\(^6\) Boigeol 2003, pp. 405-406.

\(^7\) Schultz 2003, p. xlvii.

we naar alle drie de groepen factoren gekeken. Het onderscheid tussen de drie groepen is overigens vooral analytisch van aard. In de praktijk zal sprake zijn van allerlei wisselwerkingen. Uit de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen is bijvoorbeeld bekend dat de beroeps- en carrièrewensen van vrouwelijke juristen mede afhangen van de kansen die hen worden geboden. Veranderingen in factoren aan de vraagzijde kunnen dus tot veranderingen aan de aanbodzijde leiden.

3 Landenvergelijking

De onderzochte landen hebben met elkaar gemeen dat ze de afgelopen decennia aanzienlijke aantallen immigranten uit niet-Europese of niet-westerse landen hebben aangetrokken. In alle onderzochte landen zijn ‘zichtbare’ immigrantengroepen van enige omvang aanwezig. Tussen de zes landen bestaan echter ook verschillen. Zo heeft ieder land zijn eigen integratiemodel en is de minderheids- of immigrantenpopulatie in alle zes de landen verschillend samengesteld. Ieder land heeft ook zijn eigen procedures voor de werving en selectie van rechters. Deze en andere verschillen maken de vergelijking tussen de landen zowel lastig als interessant. Interessant omdat het bestuderen van de verschillen een vollediger beeld kan opleveren van de factoren die de toetreding van nieuwkomers tot de rechterlijke macht belemmeren of stimuleren. Lastig omdat verschillen in uitkomsten niet op één factor zijn terug te voeren. Bovendien zullen de ervaringen in andere landen niet altijd overdraagbaar zijn naar Nederland.

Nationale integratiemodellen


Potentiële doelgroepen van diversiteitsbeleid

Andere verschillen betreffen de potentiële doelgroepen van diversiteitsbeleid. In Nederland is de aandacht van overheid en onderzoekers vooral op immigranten uit

Ook de omvang van de potentiële doelgroepen verschilt sterk. In de vier Europese landen bestaat de ‘minderheidsbevolking’ uit verschillende immigrantengroepen, die samen hooguit tien procent van de bevolking uitmaken. In de Verenigde Staten maken alleen African Americans twaalf procent van de bevolking uit; en de Hispanic groep is zelfs nog iets groter. In Canada behoort een op de zes inwoners tot een visible minority of Aboriginal groep. Mogelijk is de omvang van de minderheidsbevolking van invloed op de instroom naar het juridische beroep en de rechterlijke macht. Naarmate een groep een groter deel van de bevolking uitmaakt, zal wellicht ook grotere druk aanwezig zijn om naar evenredige vertegenwoordiging te streven. Anderzijds zal het meer voeten in de aarde hebben voordat van evenredige vertegenwoordiging sprake is.

Ook op het punt van opleidingsniveau bestaan er verschillen tussen de ‘zichtbare’ minderheden- of immigrantenpopulaties in de onderzochte landen. Een laag opleidingsniveau zal de toetreding van minderheden tot hogere functies in het algemeen belemmeren – en daarmee ook de toetreding tot de rechterlijke macht.

Omwang en werving en selectie van de rechterlijke macht

De omvang van de rechterlijke macht in de onderzochte landen verschilt eveneens. Ook dit vormt mogelijk een factor. In landen met een kleine rechterlijke macht kan een klein aantal benoemingen van rechters met een minderheidsachtergrond al verschil maken.

Inschakeling van leken bij de rechtspraak

Ons onderzoek was gericht op beroepsrechters. We hebben niet systematisch gegevens verzameld over de vertegenwoordiging van minderheden onder bij de rechtspraak betrokken leken. In Nederland is de rol van leken zeer beperkt. In de vijf andere landen is die rol groter. Al deze landen kennen lekenrechters en/of jury’s. Zeker bij de selectie van juryleden, maar vaak ook bij de selectie van lekenrechters geldt als (formeel) criterium dat zij zoveel mogelijk een afspiegeling van de bevolking dienen te vormen. De achterliggende gedachte is dat dit bijdraagt aan het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak. Mogelijk wordt daarom in landen waar leken een groter aandeel in de rechtspraak hebben, eerder een diversiteitsbeleid voor juryleden en lekenrechters gevoerd dan voor beroepsrechters. Naarmate leken een groter aandeel in de rechtspraak hebben, wordt misschien ook minder behoefte gevoeld aan een divers samengestelde rechterlijke macht. In rechtszalen waar een jury aanwezig is, kan immers ook de samenstelling van die jury bijdragen aan de acceptatie van de rechtspraak. Waar we in ons onderzoek relevante gegevens zijn tegengekomen vermelden we die uiteraard wel in dit verslag.

4 Onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek omvatte de volgende vragen:

1. Hoe verloopt de instroom van leden van etnische minderheden in de rechterlijke macht in de bestudeerde landen?
   • Wat is er bekend over de etnische afkomst van rechters, juristen en rechtenstudenten?
   • Hoe sterk is de ondervertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking en in de juristenpopulatie?

2. In hoeverre wordt de samenstelling van de rechterlijke macht in de bestudeerde landen als een probleem beschouwd? Vindt er discussie plaats over de wenselijkheid van invoering van vormen van diversiteitsbeleid of positieve actie, en zo ja:
   • hoe verloopt die discussie;
   • over welke groepen gaat die discussie;
   • welke maatregelen komen aan de orde?

3. Is bij de werving en selectie van rechters sprake van diversiteitsbeleid of vormen van positieve actie (streven naar aantrekken van meer ‘allochtone’ rechters), en zo ja:
   • wat houdt dit beleid in;
   • wat zijn de resultaten;
   • en welke problemen spelen bij de realisatie van dit beleid?
4. Welke omstandigheden belemmeren of begunstigen de toetreding van ‘nieuwkomers’ tot de rechterlijke macht? In hoeverre spelen mechanismen en barrières die voor vrouwelijke rechters zijn beschreven, eveneens een rol bij de toetreding van ‘allochtonen’ tot de rechterlijke macht?

5. Wat voor lering valt er voor Nederland te trekken uit de ervaringen, discussies en het beleid in andere landen? Wat valt er op grond van het onderzoek te zeggen over de toetredingskansen van allochtonen en de wenselijkheid van specifieke beleidsmaatregelen in Nederland?

5 Onderzoeksaanpak

De materiaalverzameling voor het onderzoek vond plaats in de periode september 2004 – juli 2005. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende methoden, waaronder literatuuronderzoek, analyse van kwantitatieve gegevens, interviews en een schriftelijke enquête.

De beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens liet in de meeste van de onderzochte landen te wensen over. In Engeland, Canada en de Verenigde Staten bleek het meeste cijfermateriaal voorhanden te zijn. In Frankrijk en Duitsland vormden sleutelinformanten de belangrijkste bron van informatie. Vragenlijsten werden verstuurd naar collega-onderzoekers, personen die bij de werving en selectie van rechters betrokken zijn, en bijvoorbeeld ook advocaten met een migratieachtergrond.

Ook in Nederland vormden sleutelinformanten, met name leden van de rechterlijke macht, de belangrijkste bron van informatie. Daarnaast is in Nederland een beperkt aantal jonge juristen en rechtenstudenten van allochtone afkomst geïnterviewd. In deze interviews is vooral gevraagd naar het beeld dat de respondenten van de rechterlijke macht hebben, hun beroeps- en carrièrewensen, en hoe zij hun kansen op toetreding tot de rechterlijke macht inschatten. Ten slotte is in Nederland nog een groepsinterview met raio’s met een migratieachtergrond gehouden.

6 Opzet van dit onderzoeksverslag

In de volgende zes hoofdstukken wordt telkens één land beschreven. De indeling van ieder hoofdstuk is hetzelfde. Eerst worden achtergrondgegevens gepresenteerd. Voor ieder land worden de omvang en samenstelling van de immigranten- of minderhedenbevolking, discussies en beleid ten aanzien van immigranten en minderheden, en de onderwijs- en arbeidsmarktpositie van de immigranten- of minderhedenbevolking beschreven. Vervolgens wordt het systeem van werving en selectie van rechters beschreven.

In het tweede deel van ieder hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Eerst worden gegevens over de instroom van minderheden in de rechterlijke macht, overige juridische beroepen en in de rechtenstudie gepresenteerd (onder-

In het achtste, afsluitende hoofdstuk worden de zes landen met elkaar vergeleken. Centrale vraag in dit hoofdstuk is wat voor lering er voor Nederland uit de ervaringen, discussies en het beleid in andere landen valt te trekken (onderzoeksvraag 5). Daarnaast biedt dit hoofdstuk een samenvatting van het gehele onderzoeksrapport. Het hoofdstuk is zo geschreven dat het zelfstandig leesbaar is.
2 Duitsland

1 Duitsland als immigratieland

Omvang en samenstelling immigrantenbevolking


Anders dan in Nederland wordt in Duitsland niet het begrippenpaar ‘autochtoon-allochtoon’ gehanteerd; en bij het begrip ‘etnische minderheid’ wordt eerder aan Denen en Sorben9 dan aan Turken of andere immigrantengroepen gedacht. In statistieken, beleidsnota’s, wetenschappelijk onderzoek enzovoorts worden immigranten en hun nakomelingen voornamelijk op grond van het criterium nationaliteit onderscheiden. Alhoewel de immigratie van Aussiedler getalsmatig veel belangrijker was, vormen de Turken de meest beeldbepalende immigrantengroep in Duitsland. De Aussiedler, die op grond van hun Duitse afstamming na aankomst in Duitsland automatisch de Duitse nationaliteit verliezen, worden niet of nauwelijks als immigranten gezien.

In 1998 had 8,9 procent van de Duitse bevolking (ruim 7,3 miljoen personen) een buitenlandse nationaliteit. Dit aandeel en aantal zijn sindsdien niet veranderd. In vergelijking met Nederland heeft Duitsland niet alleen absoluut, maar ook relatief meer Turkse en Oost-Europese migranten aange trokken, en relatief minder immigranten uit Afrika, Azië en Zuid-Amerika. De grootste Ausländergruppen zijn Turken, Italianen, Joegoslaven, Grieken en Polen (zie tabel 2.1). De Turken zijn verreweg de grootste groep en maken ruim een kwart van de vreemdelingenbevolking en 2,3 procent van de totale Duitse bevolking uit.

---

9 De Deensprekende inwoners van Sleeswijk-Holstein en de Sorben in Saksen worden erkend als minderheden die recht hebben op behoud van de eigen taal en cultuur.
Tabel 2.1: Meest voorkomende nationaliteiten van vreemdelingen in Duitsland, eind 2003

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nationaliteit</th>
<th>Aantal (x 1.000)</th>
<th>Percentage van totale vreemdelingenbevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Turkije</td>
<td>1.877,7</td>
<td>25,6 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Italië</td>
<td>601,3</td>
<td>8,2 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Servië-Montenegro</td>
<td>568,2</td>
<td>7,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Griekenland</td>
<td>354,6</td>
<td>4,8 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>326,9</td>
<td>4,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Kroatië</td>
<td>236,6</td>
<td>3,2 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Oostenrijk</td>
<td>189,5</td>
<td>2,6 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Russische Federatie</td>
<td>173,5</td>
<td>2,4 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Bosnië-Herzegovina</td>
<td>167,1</td>
<td>2,3 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>130,6</td>
<td>1,8 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Spanje</td>
<td>126,0</td>
<td>1,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Nederland</td>
<td>118,7</td>
<td>1,6 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Verenigd Koninkrijk</td>
<td>113,6</td>
<td>1,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrijk</td>
<td>113,0</td>
<td>1,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Verenigde Staten</td>
<td>113,0</td>
<td>1,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Roemenië</td>
<td>89,1</td>
<td>1,2 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Vietnam</td>
<td>88,2</td>
<td>1,2 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Irak</td>
<td>83,8</td>
<td>1,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Iran</td>
<td>81,5</td>
<td>1,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokko</td>
<td>76,7</td>
<td>1,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal alle nationaliteiten</strong></td>
<td><strong>7.334,8</strong></td>
<td><strong>100 %</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Statistisches Bundesamt

In een aantal deelstaten ligt het percentage vreemdelingen aanzienlijk boven het landelijke gemiddelde. In de stadstaten Hamburg (bijna vijftien procent), Berlijn (dertien procent) en Bremen (dertien procent) wonen relatief de grootste aantallen vreemdelingen. Ook Baden-Württemberg (twaalf procent), Hessen (11½ procent) en Noordrijn-Westfalen (elf procent) hebben relatief hoge Ausländeranteile. In de ‘nieuwe’ deelstaten bedraagt dit aandeel slechts twee tot drie procent.\(^{10}\)

De cijfers in tabel 2.1 hebben betrekking op immigranten (en hun nakomelingen) met een buitenlandse nationaliteit. Aussiedler en genaturaliseerde immigranten zijn er niet in meegeteld. Lange tijd werden in Duitsland extreem weinig immigranten genaturaliseerd. Vanaf 1990 is de nationaliteitswet verschillende keren aangepast en hebben immigranten ruimere mogelijkheden tot naturalisatie verkregen. Vanaf 2000 krijgen kinderen die in Duitsland geboren worden uit buitenlandse ouders automatisch de Duitse nationaliteit.\(^{11}\) Het aantal naturalisaties is geleidelijk gestegen. In 1998 vonden voor het eerst meer dan 100.000 naturalisaties plaats. In 2000 werd met bijna 187.000 naturalisaties een piek bereikt. Het relatieve aantal naturalisaties, d.w.z. het aantal naturalisaties als percentage van de totale vreemdelin-

\(^{10}\) Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2004.

genbevolking, blijft met minder dan drie procent per jaar nog altijd achter bij dat in Nederland. In sommige immigrantengroepen is de geneigdheid tot naturalisatie echter veel groter dan gemiddeld. Bijna veertig procent van de in 2003 genaturaliseerde vreemdelingen was van Turkse afkomst. Van de immigranten uit Turkije (eerste en tweede generatie) heeft inmiddels zo’n twintig procent de Duitse nationaliteit. Bij sommige vluchtelingengroepen, bijvoorbeeld Iraniërs, is de naturalisatiegeniegdheid nog groter. Ook in Duitsland wordt nationaliteit dus een steeds minder bruikbaar criterium om immigranten en hun nakomelingen te onderscheiden. Anders dan in Nederland is dit criterium er echter nog volop in gebruik.

De Turken vormen al sinds 1980 de grootste Ausländergruppe – een groep bovendien die, evenals in Nederland, veelal als niet-Europees wordt gezien. Daarom is in Duitse debatten over integratie vaak de vraag gesteld of Turken zich wel aan de Duitse samenleving en cultuur zouden kunnen aanpassen, en luidde het antwoord nogal eens negatief. In de rest van dit hoofdstuk richten we daarom voornamelijk op deze immigrantengroep.

Onderwijs- en arbeidsmarktpositie van immigranten en hun nakomelingen

Duitsland heeft meer hooggeschoolde Turken (studenten en hoogopgeleide asielzoekers) aangetrokken dan Nederland. Het gemiddelde opleidingsniveau van de eerste generatie Turken in Duitsland zal echter niet veel hoger zijn dan dat van de eerste generatie in Nederland. De grote meerderheid van de Turken die als arbeidsmigrant of asielzoeker naar Duitsland kwamen was laaggeschoold.

De onderwijspositie van de Turkse bevolkingsgroep is de afgelopen decennia geleidelijk verbeterd. Het aantal Turkse studenten aan Duitse universiteiten en hogescholen is tussen 1980 en 2000 verviervoudigd. In 1999/2000 hadden rond 24.000 studenten de Turkse nationaliteit. Drie kwart van hen was Bildungsinländer, d.w.z. dat zij in Duitsland hun Abitur hadden behaald. De Turkse studenten maakten bijna anderhalf procent van alle studenten uit en ongeveer acht procent van de 18-25-jarige Turken. Dit laatste percentage was nog altijd laag in vergelijking met het gemiddelde voor de gehele leeftijdsgroep. Van alle Duitse 18-25-jarigen studeert zo’n dertig procent. Ook hoogleraren van Turkse afkomst zijn geen zeldzaamheid meer. In een artikel in Die Zeit werd hun aantal door een van hen op dertig à veertig geschat.

Cijfers over immigranten of leden van ‘etnische minderheden’ in overheidsdienst zijn niet of nauwelijks beschikbaar. Ook cijfers over vreemdelingen in overheidsdienst zijn er nauwelijks. In 1994 liet de Bremer Ausländerbeauftragte onderzoek verrichten naar de vertegenwoordiging van vreemdelingen in de openbare dienst in grote steden. Bij de gemeenten bleken relatief meer vreemdelingen te werken dan bij de centrale overheid. Dat is echter omdat gemeenten relatief meer Arbei-


Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie

Alhoewel geen ander land in Europa een grotere immigratie heeft gekend, begint Duitsland zich pas de laatste jaren als een immigratieland te beschouwen. De langdurige ontkennings van de de facto status van immigratieland is volgens diverse auteurs niet los te zien van de deling van de Duitse staat na de Tweede Wereldoorlog.

---

16 Seifert 2001 presenteerde deze cijfers in zijn Gutachten voor de commissie-Süssmuth.
en het verdwijnen van een groot aantal etnische Duitsers achter het ijzeren gordijn. Het nationale zelfbeeld in West-Duitsland was dat van een gedeelde en incomplete natiestaat. Er werd gestreefd naar hereniging met Oost-Duitsland en de Duitsers in de diaspora. Erkennen dat Duitsland een immigratieland – open voor allerlei nationaliteiten en etnische groepen – was, zou niet in dit beeld hebben gepast. Terwijl voor de Aussiedler altijd uitgebreide integratiemaatregelen hebben gegolden, kwam het denken over de integratie van andere categorieën immigranten pas laat op gang. Ten aanzien van de in periode 1955-1973 geworven ‘gastarbeiders’ werd lang vastgehouden aan het idee dat hun verblijf in Duitsland van tijdelijke aard was. Het officiële integratieconcept is in feite nog steeds niet erg duidelijk. Ten dele komt dat doordat in het federale systeem bepaalde beleidsterreinen tot de bevoegdheden van de deelstaten behoren.

De Duitse anti-discriminatiewetgeving is minder uitgebreid dan de Nederlandse. De Duitse Grondwet bevat evenals de Nederlandse een breed discriminatieverbod. Het Duitse Strafgesetzbuch bevat bepalingen tegen onder andere het aanstoten tot rassenhaat. De Duitse wet op de ondernemingsraden bepaalt dat werkgever en ondernemingsraad er voor te zorgen hebben dat


Ook enkele andere Duitse wetten bevatten gelijke-behandelingsbepalingen. Duitsland kent echter geen met de Nederlandse Algemene Wet Gelijke Behandeling of de vroegere Wet Samen vergelijkbare wetgeving.

2 Werving en selectie van rechters

Duitsland telt ongeveer 21.000 rechters, op een bevolking van 82½ miljoen (ruim 25 rechters per 100.000 inwoners). Ongeveer een op de zes juristen in Duitsland is rechter, een veel hoger percentage dan in Nederland. Dit is deels omdat bepaalde werkzaamheden die in Duitsland alleen door rechters mogen worden verricht, in Nederland door gerechtssecretarissen, gerechtsauditeurs en plaatsvervangers worden gedaan. In Nederland maken juristen overigens een groter deel van het totale aantal academici uit.
Als federale staat kent Duitsland zowel Landes- als Bundesgerichten. De meeste rechters (ongeveer 20.500) werken in dienst van de deelstaten. Slechts 500 rechters werken bij federale gerechten. De Landesgerichten zijn in het algemeen rechterlijke instanties van eerste aanleg en hoger beroep. Federale gerechten oordelen in laatste instantie over de beslissing van rechtsvragen; hun functie is dus vooral de eenheid van rechtspraak. Verder bestaat in Duitsland een relatief grote verscheidenheid aan gerechten. Ook het beheer is verbrokkeld.\footnote{Bovend’Eert, Kortmann & de Werd 1996.}

\textit{Werving en selectie van professionele rechters}\footnote{Onderstaande beschrijving is grotendeels gebaseerd op Baas 2000.}


Voor de toegang tot de \textit{Vorbereitungsdienst} is de Duitse nationaliteit niet vereist. Referendare met een buitenlandse (niet-EU) nationaliteit kunnen echter niet als ambtenaar worden aangesteld. Hun inkomen is daarom lager dan dat van Duitse Referendare. Voor de toegang tot het rechtsschap wordt de Duitse nationaliteit vereist.

Bij de selectie voor de rechterlijke macht wordt vooral gekeken naar de cijfers behaald bij het tweede staatsexamen en de beoordelingen tijdens de \textit{Vorbereitungsdienst}. Omdat er veel meer kandidaten dan plaatsen zijn, maakt alleen wie met zeer
hoge cijfers is afgestudeerd een kans. De selectie wordt in sommige deelstaten door een commissie verricht. Deze commissies bestaan meestal uit vertegenwoordigers van de uitvoerende en de wetgevende macht, de balie en de rechtsprechende macht. In alle gevallen wordt de betreffende rechtbank zelf om advies gevraagd. In andere deelstaten vindt de selectie plaats onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.


Werving en selectie van lekenrechters


De manier waarop Schöffen worden geselecteerd verschilt per gemeente. In de meeste gemeenten worden kandidaten voor het ambt van Schöffe gerekruut door maatschappelijke organisaties. Steeds vaker blijkt het moeilijk om op deze manier voldoende geschikte kandidaten voor het ambt te interesseren. Soms gaan gemeenten er daarom toe over burgers “nach dem Zufallsprinzip” aan te schrijven. Soms gaan gemeenten er daarom toe over burgers “nach dem Zufallsprinzip” aan te schrijven met het dringende verzoek om zich kandidaat te stellen.

31 Ibid., p. 51.
32 Murphy, Pritchett & Epstein 2002, p. 137.
33 Over de deelname van leken aan de strafrechtspraak zie Tak & Fiselier 2002.
34 Art. 36 Gerichtsverfassungsgesetz.
35 Art. 35 lid 1 Jugendgerichtsgesetz.
3 Diversiteit van de rechterlijke macht

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in Duitsland vooral op gegevens over türkischstämmige rechters, juristen, enz. gericht. We verstuurden vragenlijsten naar en/of telefoneerden met collega-onderzoekers, Destatis, het Zentrum für Türkeistudien, Ausländerbeauftragten, Gleichstellungsbeauftragten, het federale ministerie van Justitie en ministeries van Justitie in diverse deelstaten, enkele grote rechtbanken, de Deutscher Richterbund, de Deutsche Vereinigung der Schöffinnen und Schöffen, de Deutsch-Türkische Juristenverein, en advocaten met een Turkse naam. Daarnaast spraken we tijdens een congres van vreemdelingenrechtdeskundigen met zeven rechters uit verschillende deelstaten.

3.1 Instroom van ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen en de rechterlijke macht

Cijfers over rechters, Referendare, advocaten, juristen of rechtenstudenten van ‘allochtone’ afkomst bleken in Duitsland niet beschikbaar.

Duidelijk is wel dat de rechtenstudie relatief populair is bij studenten met een Turkse achtergrond. Het Zentrum für Türkeistudien laat ons weten dat “sehr viele junge Türkinnen und Türken in Deutschland vermehrt Jura studieren”. Velen van hen hebben echter de Duitse nationaliteit. In de statistieken zijn ze daarom niet terug te vinden. Overigens hebben enkele respondenten de indruk dat lang niet alle studenten van Turkse afkomst de studie ook afmaken, het eerste staatsexamen afleggen en aan de Referendar-opleiding beginnen. Een respondent, zelf een advocate van Turkse afkomst, schat dat ongeveer de helft voortijdig afhaakt.


Op een lijst met advocaten van de Keulse Rechtsanwaltskammer vinden we onderdaad naast tientallen Griekse, Spaanse en Oost-Europese namen, ruim tachtig Turkse en – in mindere mate – Arabische namen, op een totaal van 4.820 (minder dan twee procent).37 Vrouwen zijn duidelijk in de meerderheid. In een bestand met 104.335 advocaten in heel Duitsland38 vinden we 317 advocaten die aangeven in het

36 De DTJV is overigens geen belangenvereniging van Duits-Turkse juristen. De voornaamste doelstelling van deze vereniging is het bevorderen van de kennis van het Turkse recht in Duitsland.
38 Deutscher Anwaltverein 2002.
Turks te kunnen corresponderen. De meesten van hen (bijna twee derde) hebben zelf een Turkse naam. Het kost echter ook geen moeite om advocaten met een Turkse naam te vinden, die niet aangeven dat ze de Turkse taal beheersen. Al met al zullen er in heel Duitsland enkele honderden türkischstämmige advocaten zijn. Dat komt neer op een paar promille van alle advocaten. Het aandeel van personen van Turkse afkomst in de totale Duitse bevolking ligt met bijna drie procent aanzienlijk hoger.

Ongeveer een op de zes juristen in Duitsland is rechter. Als dit ook voor de juristen van Turkse afkomst afkomst op zou gaan, zouden er enkele tientallen türkischstämmige rechters moeten zijn. In werkelijkheid blijken het er veel minder te zijn. Algemeen bestaat de indruk dat Turken en andere immigrantengroepen nauwelijks in de rechterlijke macht vertegenwoordigd zijn. Geen van de advocaten van Turkse afkomst die we hiernaar vragen, is wel eens een rechter van Turkse afkomst tegengekomen. Ook de rechters die we ernaar vragen kennen geen van allen een voorbeeld van een rechter van Turkse afkomst. Eén respondent meldt wel eens over zo’n rechter te hebben gelezen in de Turkse krant Hürriyet. Het blijkt om dezelfde, vrouwelijke rechter te gaan die ook al eens door het Duitse weekblad Die Zeit werd geïnterviewd. Zij is werkzaam in de deelstaat Brandenburg.39 In een namenlijst van de Duitse rechterlijke macht40 vinden we toch nog een handvol andere Turkse namen: vier rechters (twee vrouwen en twee mannen) en twee officieren van justitie (een vrouw en een man). De meesten van hen zijn na 1999 benoemd; twee van hen zijn nog auf Probe. Ze zijn werkzaam in Noordrijn-Westfalen (twee rechters), Baden-Württemberg (een rechter en een officier), Berlijn (een rechter) en Beieren (een officier).

Lekenrechters


Vergelijking met de instroom van vrouwen

Pas aan het begin van de twintigste eeuw verkregen vrouwen toegang tot de universiteit, en daarmee ook tot de rechtenstudie. Toegang tot de juridische beroepen en tot het ambt van lekenrechter verkregen vrouwen echter pas in 1922. Binnen de

Deutsche Richterbund bestonden grote weerstanden – groter dan in het parlement.  
Het aantal vrouwen in juridische beroepen nam daarna slechts langzaam toe. In  
1922 werd in München de eerste vrouwelijke advocaat ingeschreven. Eind jaren  
twintig waren achttien van de 3.000 advocaten in Berlijn en vier van de 700 advocaten in  
München vrouwen. In 1924 werd in Pruisen de eerste vrouwelijke rechter benoemd.  
In 1930 waren 74 van de 10.000 rechters vrouwen. Tijdens het nazi-regime volgde  
een terugslag. Vrouwelijke advocaten werden vanaf 1936 niet meer toegelaten.  
Vrouwelijke rechters konden uitsluitend in de zogenaamde freiwillige Gerichtsbarkeit  
werkzaam blijven. Na de oorlog maakten ze hun rentree. Omdat vrouwen geen deel  
hadden gehad aan de rechtspraak van het Derde Rijk, waren er geen beletselen om  
hen als rechter in te zetten. Bij de oprichting van de Bundesgerichte (Bundesverfass-  
ungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht, Bundesverwaltungsgericht) werd aan ieder van deze rechtbanken een vrouw be-  
noemd. Toename van het totale aantal vrouwelijke rechters bleef echter slechts  
langzaam verlopen.

Tot de jaren zestig was de rechtenstudie in Duitsland een bijna exclusief manne-  
lijk domein. Daarna gingen steeds meer vrouwen rechten studeren (zie tabel 2.2).  
Vanaf de jaren zeventig stroomden ook steeds meer vrouwen in de rechterlijke  
macht in. De instroom van vrouwelijke officieren van justitie begon later maar ver-  
liep sneller dan instroom vrouwelijke rechters. Opmerkelijk is verder dat het aan-  
deel van vrouwen in de rechterlijke macht eerder en sneller toenam dan hun aan-  
deel in de advocatuur, alhoewel het absolute aantal vrouwelijke advocaten aanzien-  
lijk hoger is dan het aantal Richterinnen en Staatsanwältinnen. Bij de notarissen is het  
percentage vrouwen erg laag gebleven. In Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld nam  
het tussen 1990 en 2003 toe van 4,3 tot 6,5 procent.

Tabel 2.2: Ontwikkeling van het percentage vrouwelijke rechters, (rechten)studenten, Referendare, advocaten en officieren van justitie, 1960-2002

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jaar</th>
<th>Rechters</th>
<th>Studenten (universitaire studies)</th>
<th>Rechtenstudenten</th>
<th>Referendare</th>
<th>Advocaten</th>
<th>Officieren van justitie</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1960</td>
<td>2,6</td>
<td>27</td>
<td>10-15</td>
<td></td>
<td>4,5</td>
<td>5,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1970</td>
<td>6,0</td>
<td>31</td>
<td>17</td>
<td>10</td>
<td>8,0</td>
<td>11,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1980</td>
<td>13,0</td>
<td>38</td>
<td>32</td>
<td>28</td>
<td>16,1</td>
<td>19,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td>19,1</td>
<td>42</td>
<td>42</td>
<td>44</td>
<td>21,2</td>
<td>27,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>25,5</td>
<td>46</td>
<td>44</td>
<td>44</td>
<td>23,7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>26,3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>30,1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>54</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) 1982
2) 1998

Bronnen: Schultz 2003, pp. 274-275; Destatis

42 Ibid.
43 Ibid.
44 Schultz 2003.
Vrouwen maken momenteel ruim dertig procent van alle rechters in Duitsland uit. Bij de Landgerichten was eind 2003, gemeten in fte, ook ruim dertig procent van de Präsidenten en vorsitzende Richter vrouw, bij de Oberlandesgerichten was dit 24 procent.46 Vrouwelijke rechters zijn niet gelijkelijk over de verschillende typen rechtbanken verdeeld. Het percentage Richterinnen is het hoogst in de sociale en arbeidsrechtbanken, die later werden opgericht en een snelle groei doormaken.47 Vrouwen maken meer dan vijftig procent van de Richter auf Probe uit. Het percentage vrouwelijke rechters zal dus de komende jaren verder toenemen.

In de Bundesgerichten bleef het aandeel van vrouwelijke rechters lange tijd laag. Pas de laatste tien jaar is daar verandering in gekomen: "In recent years more women judges have been appointed to the highest federal courts than ever before, reflecting a genuine endeavour to demonstrate a commitment to gender equality."48 Onder de huidige 128 rechters van het Bundesgerichtshof, bijvoorbeeld, zijn 26 vrouwen, onder wie zes voorzitters. Het Bundesverfassungsgericht werd van 1994 tot 2002 voorgezeten door een vrouwelijke rechter, Jutta Limbach.

3.2 Diversiteit als issue

De diversiteit van de rechterlijke macht is in Duitsland niet of nauwelijks een issue, althans niet voor zover het om diversiteit naar etnische afkomst gaat. We vonden slechts één uitzondering. Een rechter die midden jaren negentig op het ministerie van Justitie van de deelstaat Hessen was gedetacheerd, vertelde dat hij daar op verzoek van de minister een wetsontwerp had voorbereid dat het nationaliteitsvereiste voor lekenrechters zou schrappen. Het belangrijkste doel was, immigranten die "seit langer Zeit ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik gefunden haben" de mogelijkheid te bieden om ook aan de rechtspleging deel te nemen. Deze deelname zou bovendien een "Bereicherung für die Rechtsprechung" vormen, omdat het leken要素 erdoor versterkt zou worden. De inbreng van specifieke ervaringen van immigranten in het rechterlijke besluitvormingsproces zou ook het belang van een "bürgernahen, gegenwartsbezogenen und sozialstaatlichen Rechtsfindung" dienen. Het betreffende Referenten-Entwurf werd echter nooit ingediend omdat veel verzet tegen het idee rees. Ook lekenrechters nemen deel aan de uitoefening van het Staatsgewalt en dat zou aan Duitsers voorbehouden moeten blijven. Daarnaast werd aangevoerd dat Ausländer onvoldoende kennis van zaken zouden hebben en dat leken uit immigrantengroepen in strafzaken extra streng tegen verdachten uit de eigen immigrantengroep zouden zijn. Turkse lekenrechters zouden Turkse verdachten strenger willen straffen.

In een krantenbericht uit 2004 werd melding gemaakt van een Schöffin met hoofddoek in Berlijn. De advocaat van een verdachte wilde deze lekenrechter wegens vooringenomenheid wraken. Dat verzoek werd afgewezen omdat er geen kle-

46 Destatis 2005.
48 Ibid., p. 284.
dingsvoorschrift voor Schöffen bestond. In Hamburg deed zich een probleem voor met een ‘Ruslandduitser’ die tot Schöffe was benoemd maar de Duitse taal onvoldoende bleek te beheersen. Deze lekenrechter was, omdat er een gebrek aan kandidaten was, door loting op de lijst van Schöffen terechtgekomen. Een soortgelijk probleem met een Aussiedler uit Roemenië bracht de regering van Rijnland-Pfalz ertoe een wetsontwerp in te dienen dat het mogelijk moet maken om personen die het Duits onvoldoende beheersen, uit te sluiten van het ambt van Schöffe.50

Discussies in Duitsland lijken zich dus te beperken tot de lekenrechtspraak. Enkele respondenten konden zich wel voorstellen dat een migratie-achtergrond positief zou kunnen meewegen in selectieprocedures voor professionele rechters. Het zou goed zijn, meenden deze respondenten, als er bij rechters meer kennis aanwezig was over culturele achtergronden van immigranten. Advocaten zouden het gebrek aan kennis nu soms uitbuiten. Zij kunnen rechters van alles vertellen over de Turkse of islamitische cultuur zonder dat de rechter dit verifiëren kan, aldus een van onze respondenten (die zelf advocaat en van Turkse afkomst was).

3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten

Er is in Duitsland geen beleid om het aandeel van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht te vergroten.

In sommige deelstaten wordt wel al langere tijd beleid gevoerd om meer politieagenten van buitenlandse afkomst aan te trekken. Belangrijkste argument is dat de politie behoefte heeft aan medewerkers die de taal, cultuur en omgangsvormen van etnische minderheden kennen. Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld probeerde ook kandidaten te werven die (nog) niet de Duitse nationaliteit hadden, om de contacten met “bei uns lebenden Ausländern” te verbeteren. Daartoe werden onder meer “culture fair” toelatingstoetsen, die geen groot beroep op de taalvaardigheid doen, ingevoerd. Voor aanvang van de opleiding moesten de geselecteerde kandidaten dan zo nodig hun kennis van het Duits bijspijkeren.51 Eerder was volgens een van onze respondenten gebleken dat agenten van Turkse afkomst die dankzij hun goede beheersing van het Duits door de selectie waren gekomen, soms nauwelijks nog Turks spraken. Behalve voor de politie gelden dergelijke maatregelen soms ook voor de Justizvollzug. Ook daar is het belangrijkste argument dat er behoefte is aan anderstalig personeel.

Verder is in Duitsland gedurende de laatste vijftien jaar een uitgebreide infrastructuur voor het bevorderen van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen ontwikkeld. Een in december 2001 in werking getreden federale wet bepaalt onder

---


51 Von Oppen 2002, pp. 22-23.
meer dat federale rechtbanken bij de bezetting van posten waarop vrouwen onder-
vertegenwoordigd zijn, ten minste evenveel vrouwen als mannen voor sollicitatie-
gesprekken moeten uitnodigen.\textsuperscript{52} De meeste deelstaten hebben eveneens wetgeving voor de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de openbare dienst. Deze wetgeving verplicht onder meer tot het opstellen van Frauenförderpläne. In Noord-
rijn-Westfalen werd in 1999 een plan opgesteld dat het percentage vrouwelijke rech-
ters bij de rechtbanken van eerste aanleg moet doen toenemen tot vijftig procent. Daarnaast moeten vrouwen doorstromen naar hogere posten. In het plan werden onder andere de volgende maatregelen genoemd:

- regelmatig individuele gesprekken houden om vrouwen aan te moedigen hun
  loopbaan te plannen;
- de deelname van vrouwen aan opleidingen vergroten;
- vrouwen vaker leidinggevende taken geven;
- vrouwen vaker als examinatoren inschakelen;
- gelijke kansen bieden aan vrouwen die in deeltijd werken.\textsuperscript{53}

Al deze maatregelen lijken er op gericht om meer vrouwen te laten doorstromen naar hogere posten. Er zijn, voorzover wij hebben kunnen nagaan, geen speciale maatregelen genomen om meer vrouwen in de rechterlijke macht te laten instromen. In iedere vacaturemelding wordt echter vermeld dat vrouwen bij gelijke kwalificatie de voorkeur genieten ("bevorzugt eingestellt werden").\textsuperscript{54} In Noordrijn-
Westfalen worden ook inderdaad meer vrouwelijke dan mannelijke rechters aange-
steld.

\subsection*{3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden}

De rechtenstudie is relatief populair bij studenten met een migratieachtergrond. Onze respondenten gaven verschillende verklaringen voor deze populariteit. Even-
al als de studie economie, die ook veel studenten met een migratieachtergrond trekt, is de rechtenstudie algemeen van aard. Beide studies genieten ook de roep dat men er vele beroepen mee kan uitoefenen die een goed inkomen bieden en hoog maatschappelijk aanzien genieten ("vor allem in der eigenen, nicht unbedingt deutschen Gesellschaft", voegde een van onze respondenten hieraan toe). Bovendien geldt voor deze studies, anders dan voor de studie medicijnen, geen \textit{numerus clausus}. Daarnaast wezen onze respondenten erop dat vooral in steden als Keulen en Duis-
burg, waar ook veel Turken wonen, veel jongeren rechten studeren. Vooral voor vrouwelijke studenten zou het een voordeel zijn dat ze voor deze studie niet hoeven

\begin{itemize}
  \item \textsuperscript{52} Artikel 7, lid 1 van Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes. Artikel 7, lid 3 bepaalt dat selectiecommissies voor de helft uit vrouwen moeten bestaan.
  \item \textsuperscript{53} Schultz 2003, p. 284.
  \item \textsuperscript{54} Artikel 8 lid 4 van Landesbeamtengesetz NRW bepaalt: "[…] Soweit im Zuständigkeitsbereich der Ernennungsbehörde in der angestrebten Laufbahn weniger Frauen als Männer sind, sind Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt einzustellen, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen […]."

Enkele respondenten hadden de indruk dat türkischstämmige studenten relatief vaak de studie staken of met minder goede cijfers afstudeerden. Dat zou met taalproblemen en wellicht ook met financieringsproblemen te maken hebben. Mogelijk moeten Turkse studenten meer tijd in bijbaantjes steken om hun studie te financieren. De studiebeurzen die de overheid verstrekt zijn meestal niet toereikend.

De populariteit van de rechtenstudie is hoe dan ook een gunstige factor. De ervaring met vrouwen was dat vrij snel nadat het aandeel van vrouwelijke afgestudeerden was gestegen, ook het aantal vrouwelijke rechters toe begon te nemen. Het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht nam sneller toe dan hun aandeel in de advocatuur. Volgens Schultz ambieëren veel vrouwen een loopbaan in de rechterlijke macht – of meer algemeen de publieke sector – onder andere met het oog op de mogelijkheid gezin en werk te combineren.\textsuperscript{55} Daarbij werkt de wijze waarop de toegang tot het rechtschap in Duitsland is geregeld in het voordeel van vrouwen: “[J]udicial professions are a career. Access is gained via clearly specified academic hurdles and as such has proved favourable to female applicants.”\textsuperscript{56}

Bij juristen met een Turkse achtergrond lijkt het anders te verlopen. Het aantal advocaten van Turkse afkomst is de afgelopen jaren al sterk toegenomen, maar er zijn nog maar weinig – zowel absoluut als in verhouding tot het aantal advocaten – rechters van Turkse afkomst.

Waarom er nog zo weinig rechters van Turkse afkomst zijn, daarover verschilden onze respondenten van mening. Sommigen schreven dit toe aan de wijze van selectie, waarin de cijfers behaald in het tweede staatsexamen van doorslaggevend belang zijn (“die Noten sind das Problem”). Een rechter vertelde dat alleen de allerbesten (een half procent van de geslaagden) worden uitgenodigd om Richter auf Probe te worden. Enkele andere rechters vertelden dat solliciteren naar een post als rechter eigenlijk niet mogelijk of niet zinvol is: je moet worden “angesprochen”.

Andere respondenten meenden dat afgestudeerde Turkse juristen weinig belangstelling voor een loopbaan in de rechterlijke macht hebben. Ze zouden liever de advocatuur ingaan vanwege de zelfstandigheid, de verdienenmogelijkheden, en het hoge aanzien dat het beroep van advocaat in Turkse kringen geniet. Een respondent, zelf advocate van Turkse afkomst, kon zich voorstellen dat Turkse jongeren minder voor een loopbaan in de rechterlijke macht voelen omdat ze zich wat minder met de Duitse staat identificeren.

Veel meer respondenten noemden als mogelijk bezwaar tegen een loopbaan in de rechterlijke macht het nationaliteitsvereiste. Veel Turkse jongeren zouden hun Turkse nationaliteit willen behouden. De vraag is of dit inderdaad belangrijke belemmering is. Vooral onder hoger opgeleide Turken is de naturalisatiebereidheid toegenomen. Inmiddels heeft ongeveer een vijfde van de türkischstämmige bevolking in Duitsland de Duitse nationaliteit. Een rechter van Turkse afkomst die in het weekblad Die Zeit werd geportretteerd, vertelde dat zij het in ieder geval geen pro-

\textsuperscript{55} Schultz 2003, p. xxx.
\textsuperscript{56} Ibid., p. xxx.

Enkele rechters, ten slotte, noemden als belemmerende factor dat er op dit moment, als gevolg van de economische malaise, überhaupt weinig nieuwe rechters worden benoemd en er ook weinig vacatures zijn.

---

Frankrijk

1 Frankrijk als immigratieland

Onvank en samenstelling immigrantenbevolking

Frankrijk is het land met de grootste immigratietraditie in Europa. Om demografische redenen werd in de negentiende eeuw tot een immigratiepolitiek besloten. In 1889 al werd het *ius soli* in het nationaliteitsrecht geïntroduceerd. Daarmee onderscheidde Frankrijk zich van de meeste andere Europese landen.


Artikel 1 van de Franse grondwet bepaalt dat de Republiek één en ondeelbaar is en de gelijkheid voor de wet van alle burgers, zonder onderscheid naar afkomst, ras of religie, garandeert. Het begrip minderheid wordt daarom in Frankrijk verworpen. Zelfs het begrip ‘tweede generatie’ stuit er op bezwaren. Er bestaat een wettelijk verbod op het verzamelen of bewerken van gegevens “à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques [...]”. De meeste beschikbare gegevens hebben dan ook betrekking op immigranten (*immigrés*) of vreemdelingen (*étrangers*), niet op ‘allochtonen’. Immigranten zijn personen die als vreemdeling in het buitenland geboren werden en nu in Frankrijk wonen, ongeacht hun huidige nationaliteit. In Frankrijk geboren kinderen van immigranten worden alleen in de cijfers over vreemdelingen meegeteld voorzover ze bij hun geboorte niet de Franse nationaliteit verkregen. Ook personen die in de overzeese departementen en gebiedsdelen werden geboren, zijn niet in de Franse statistieken terug te vinden.

58 Currle 2004.
Volgens de laatste volkstelling had Frankrijk in 1999 ruim 58,5 miljoen inwoners. Onder hen waren bijna 3,3 miljoen vreemdelingen (5,6 procent van de bevolking) en ruim 4,3 miljoen immigranten (7,4 procent van de bevolking). Ruim een derde van de immigranten, 1,6 miljoen personen, had de Franse nationaliteit (*immigrés françaises*). De samenstelling van de immigrantenbevolking is sinds de jaren zestig verandert (zie tabel 3.1). Het aandeel van Europese immigranten is afgenomen; dat van immigranten uit Afrika en Azië is toegenomen.

**Tabel 3.1: Immigrantenbevolking in Frankrijk naar geboorteland, 1962-1999**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1962</th>
<th>1975</th>
<th>1990</th>
<th>1999</th>
<th>Aantal</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Europa</td>
<td>78,7</td>
<td>67,2</td>
<td>50,4</td>
<td>44,9</td>
<td>1.934.144</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>2,0</td>
<td>16,9</td>
<td>14,4</td>
<td>13,3</td>
<td>571.874</td>
</tr>
<tr>
<td>Italië</td>
<td>31,8</td>
<td>17,2</td>
<td>11,6</td>
<td>8,8</td>
<td>378.649</td>
</tr>
<tr>
<td>Spanje</td>
<td>18,0</td>
<td>15,2</td>
<td>9,5</td>
<td>7,3</td>
<td>316.232</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>9,5</td>
<td>4,8</td>
<td>3,4</td>
<td>2,3</td>
<td>98.571</td>
</tr>
<tr>
<td>overige Europese landen</td>
<td>17,5</td>
<td>13,1</td>
<td>11,4</td>
<td>13,2</td>
<td>568.818</td>
</tr>
<tr>
<td>Afrika</td>
<td>14,9</td>
<td>28,0</td>
<td>35,9</td>
<td>39,3</td>
<td>1.691.562</td>
</tr>
<tr>
<td>Algerije</td>
<td>11,6</td>
<td>14,3</td>
<td>13,3</td>
<td>13,3</td>
<td>574.208</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokko</td>
<td>1,1</td>
<td>6,6</td>
<td>11,0</td>
<td>12,1</td>
<td>522.504</td>
</tr>
<tr>
<td>Tunesië</td>
<td>1,5</td>
<td>4,7</td>
<td>5,0</td>
<td>4,7</td>
<td>201.561</td>
</tr>
<tr>
<td>overige Afrikaanse landen</td>
<td>0,7</td>
<td>2,4</td>
<td>6,6</td>
<td>9,1</td>
<td>393.289</td>
</tr>
<tr>
<td>Azië</td>
<td>2,4</td>
<td>3,6</td>
<td>11,4</td>
<td>12,8</td>
<td>549.994</td>
</tr>
<tr>
<td>Turkije</td>
<td>1,4</td>
<td>1,9</td>
<td>4,0</td>
<td>4,0</td>
<td>174.160</td>
</tr>
<tr>
<td>Cambodja, Laos, Vietnam</td>
<td>0,4</td>
<td>0,7</td>
<td>3,7</td>
<td>3,7</td>
<td>159.750</td>
</tr>
<tr>
<td>overige Aziatische landen</td>
<td>0,6</td>
<td>1,0</td>
<td>3,6</td>
<td>5,0</td>
<td>216.084</td>
</tr>
<tr>
<td>Amerika, Oceanië</td>
<td>3,2</td>
<td>1,3</td>
<td>2,3</td>
<td>3,0</td>
<td>130.394</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Insee (Institut national de la statistique et des études économiques)

De twee grootste immigratiegolven in de twintigste eeuw vonden tussen 1920 en 1930 en tussen 1956 en 1973 plaats. De immigratie naar Frankrijk kwam dus eerder op gang dan die naar Nederland, en ze nam ook eerder af. Dat betekent dat de ‘derde generatie’ (kleinkinderen van immigranten) in Frankrijk aanzienlijk groter is dan in Nederland, terwijl het aantal eerste-generatie immigranten er juist relatief kleiner is. Volgens een recente schatting is twintig tot vijfentwintig procent van de bevolking van buitenlandse afkomst (zie tabel 3.2). Ongeveer 13,5 miljoen personen zijn zelf immigrant of tellen ten minste één immigrant onder hun ouders of grootouders. De bevolking van Noord-Afrikaanse afkomst (drie generaties) zou ongeveer drie miljoen personen omvatten. Dat komt neer op 22 procent van de bevolking van buitenlandse afkomst, en vijf procent van de totale Franse bevolking. Immigranten uit overig Afrika en hun nakomelingen zouden vijf procent van de bevolking van buitenlandse afkomst en ruim één procent van de totale Franse bevolking uitmaken.

---

[^1]: Tribalat 2004. Tribalat baseerde haar schatting op een combinatie van gegevens uit de volkstelling.
Tabel 3.2: Schatting van de bevolking van buitenlandse afkomst in Frankrijk, 1999

<table>
<thead>
<tr>
<th>Herkomstland</th>
<th>Immigranten (in het buitenland geboren)</th>
<th>Eerste in Frankrijk geboren generatie</th>
<th>Tweede in Frankrijk geboren generatie</th>
<th>Totaal</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Maghreb</td>
<td>1.299.000</td>
<td>1.431.000</td>
<td>269.000</td>
<td>2.999.000</td>
<td>22,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Algerije</td>
<td>574.000</td>
<td>783.000</td>
<td>220.000</td>
<td>1.577.000</td>
<td>11,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokko</td>
<td>523.000</td>
<td>451.000</td>
<td>31.000</td>
<td>1.005.000</td>
<td>7,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tunesië</td>
<td>202.000</td>
<td>197.000</td>
<td>18.000</td>
<td>417.000</td>
<td>3,1</td>
</tr>
<tr>
<td>overig Afrika</td>
<td>393.000</td>
<td>286.000</td>
<td>-</td>
<td>679.000</td>
<td>5,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Turkije</td>
<td>174.000</td>
<td>148.000</td>
<td>-</td>
<td>322.000</td>
<td>2,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Zuid-Europa</td>
<td>1.267.000</td>
<td>2.079.000</td>
<td>1.819.000</td>
<td>5.165.000</td>
<td>38,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Italië</td>
<td>379.000</td>
<td>1.020.000</td>
<td>1.158.000</td>
<td>2.557.000</td>
<td>19,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Spanje</td>
<td>316.000</td>
<td>577.000</td>
<td>571.000</td>
<td>1.464.000</td>
<td>10,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>572.000</td>
<td>482.000</td>
<td>90.000</td>
<td>1.144.000</td>
<td>8,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Overige EU-landen</td>
<td>363.000</td>
<td>646.000</td>
<td>793.000</td>
<td>1.802.000</td>
<td>13,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Overig</td>
<td>812.000</td>
<td>940.000</td>
<td>762.000</td>
<td>2.514.000</td>
<td>18,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>4.307.000</td>
<td>5.531.000</td>
<td>3.644.000</td>
<td>13.482.000</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Tribalat 2004, p. 68

Onderwijs- en arbeidsmarktpositie van immigranten en hun nakomelingen

Statistische gegevens en gegevens uit grotere surveys hebben meestal betrekking op eerste-generatie immigranten (immigrés). Gegevens over de tweede en volgende generaties zijn schaars.

Op onderwijsgebied hebben immigranten een achterstand op de rest van de bevolking. Deze achterstand is het grootst bij de immigranten uit Algerije en Marokko en de vroegere Europese wervingslanden, met name Portugal (zie tabel 3.3). Immigranten uit overige Afrikaanse landen nemen een tussenpositie in. Ruim een derde van deze immigranten heeft ten minste het bac behaald. Daarmee doen zij nauwelijks voor de in Frankrijk geboren bevolking onder. Zij hebben zelfs vaker dan niet-immigranten een hoger diploma behaald (12,5 procent, versus 10,7 procent van de niet-immigranten).\(^{61}\)

Tabel 3.3: Hoogst behaalde opleidingsniveau van de bevolking van 15-65 jaar naar herkomstland, 2003 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Ten hoogste basisschool</th>
<th>Ten minste bac</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Niet-immigranten</td>
<td>28</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>Immigranten uit Portugal</td>
<td>73</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Immigranten uit Algerije</td>
<td>61</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>Immigranten uit Marokko</td>
<td>61</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>Immigranten uit overig Afrika</td>
<td>46</td>
<td>36</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)

De werkloosheid is onder immigranten aanzienlijk hoger dan onder niet-immigranten. In 2003 was bijna achttien procent van alle immigranten werkloos, tegenover negen procent van alle niet-immigranten. In de leeftijdsgroep van 15-24 jaar was bijna 36 procent van de immigranten en twintig procent van de niet-immigranten werkloos.62


Over de ‘tweede generatie’ zijn veel minder cijfers beschikbaar. Volgens de schaarse beschikbare gegevens presteren in Frankrijk geboren jongeren van Noord-Afrikaanse afkomst op school inmiddels even goed als andere jongeren uit vergelijkbare milieus. De echte problemen beginnen bij de overgang van school naar werk. In de jaren negentig toonden diverse wetenschappelijke studies het voorkomen van discriminatie op de Franse arbeidsmarkt aan.64 In 2003 werden respondenten in een groter survey-onderzoek voor het eerst naar de oorspronkelijke nationaliteit (nationalité de naissance) van hun ouders gevraagd. Personen met ten minste één ouder van Noord-Afrikaanse afkomst bleken veel vaker werkloos (17,6 procent) te zijn dan personen met twee in Frankrijk geboren ouders (6,8 procent). Werkenden van Noord-Afrikaanse afkomst bleken relatief zwak vertegenwoordigd in de overheidssector. Dit gold vooral ook voor hoger opgeleide jongeren. In de leeftijdsgroep van 18-35 jaar werkte twaalf procent van de hoger opgeleiden van Noord-Afrikaanse afkomst in de overheidssector. Bij hoger opgeleide leeftijdgenoten met twee in Frankrijk geboren ouders bedroeg dit percentage bijna dertig.65

De Franse traditie van assimilatie en recente discussies over de tweede generatie Noord-Afrikanen

Frankrijk heeft meer dan andere West-Europese landen een immigratietraditie. De integratie van immigranten neemt er van oudsher de vorm van assimilatie aan. In het ‘republikeinse’ integratiemodel wordt van immigranten verwacht dat ze de Franse taal en cultuur overnemen. Bij de meeste vooroorlogse en een aanzienlijk deel van de naoorlogse immigranten is het assimilatieproces succesvol verlopen. Toch roepen de immigratie en integratie van immigranten al decennia lang bezorg-

---

62 Ibid.
63 Ibid.
64 Zie voor een overzicht Dobbin 2002; Calvès 2005.
65 Fougère & Pouget 2004, p. 39 e.v.
de gevoelens op. Ook Frankrijk lijkt, evenals andere West-Europese landen, een immigratieland tegen wil en dank.66 In de jaren vijftig, toen er nog consensus bestond over de noodzaak van immigratie, werd besloten dat de immigranten met het oog op de assimilatiebaarheid zoveel mogelijk uit het katholieke Zuid-Europa zouden moeten komen. In de jaren zestig bleek dat steeds lastiger. Het aandeel van Noord-Afrikaanse moslims in de immigratie nam toe. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig is vooral deze immigrantengroep object van racisme en discriminatie enerzijds en bezorgdheid anderzijds. Gedurende de eerste helft jaren van de jaren tachtig bleek onder Noord-Afrikaanse jongeren in de banlieus van de grote steden grote onvrede over hun positie in de Franse samenleving te bestaan. Deze onvrede uitte zich in rellen. Tegelijkertijd trad een politiek actieve elite van in Frankrijk geboren jongeren naar voren, die demonstraties organiseerde en het publieke debat zocht.67

Ook recente discussies in Frankrijk gaan vooral over de positie van de tweede generatie Noord-Afrikanen. Zo werd er de afgelopen jaren opnieuw gedebatteerd over het dragen van hoofddoekjes door islamitische scholieres. In 1989 had de regering de Conseil d’État al eens om advies gevraagd over een eventueel verbod. De Conseil concludeerde toen dat het dragen van religieuze symbolen als zodanig niet onverenigbaar is met het constitutionele beginsel van laïcisme. In 2003 leidden nieuwe conflicten en incidenten tot de instelling van de Commissie-Stasi.68 Het voorstel van deze commissie om een verbod in de wet op te nemen werd snel opgevolgd. Met ingang van het schooljaar 2004/2005 is het dragen van religieuze symbolen door leerlingen op openbare basis- en middelbare scholen verboden. Tegen de naderende wet werd op grote schaal gedemonstreerd. Bij de inwerkingtreding deden zich echter geen noemenswaardige problemen voor. Slechts een klein aantal scholieres weigerde de hoofddoek af te leggen.69

Mede als gevolg van de discussie over de hoofddoek is er nu ook enige discussie over positieve discriminatie als middel om de integratie van met name Noord-Afrikaanse immigranten te bevorderen. Diverse getuigen die voor de commissie-Stasi verschenen, uitten hun twijfel over het nut van de discussie over de hoofddoek en vroegen aandacht voor de desolate situatie in de voorsteden met hoge concentraties Noord-Afrikaanse immigranten. Onder hen waren ook twee ministers: Sarkozy van Binnenlandse Zaken en Borloo van Stedelijke Ontwikkeling.70 Sarkozy benoemde begin 2004 de in Algerije geboren Aïssa Dermouche tot prefect. Aan deze benoeming was een openlijk uitgevochten controverse met president Chirac voorafgegaan. Sarkozy had te kennen gegeven dat hij voor positieve discriminatie (maar tegen quota’s) was en met het oog op de integratie een ‘islamitische’ prefect wilde benoemen. Chirac vond dat ongepast en wilde slechts een prefect ‘van buitenlandse

68 De officiële naam van de commissie was Commission de réflexion sur l’application du principe de laïcité dans la République.
69 Zie voor een uitgebreidere beschrijving en analyse van de discussie over een hoofddoekverbod Nieuwenhuis 2004.
afkomst' benoemen, en wel op grond van diens verdiensten. Sarkozy stelde daarop voor om de term 'positieve discriminatie' te vervangen: bij benoemingen die de integratie beogen te bevorderen zou voortaan van 'republikeinse welwillendheid' kunnen worden gesproken.71

De weerstanden tegen positieve discriminatie zijn groot. Ook een organisatie als SOS Racisme nam in het bovengenoemde debat stelling tegen quota’s en ‘communautarisme’:

“SOS Racisme s’oppose à toute logique de quotas et cela pour plusieurs raisons. Tout d’abord parce que ce qui nous intéresse, […] c’est de faire en sorte que chaque, quelles que soient sa couleur de peau ou la consonance de son nom soit traité à égalité […]. Ensuite, une logique de quotas signifierait que l’on pousserait les gens à entrer dans une case ‘communautaire’ que l’on aurait défini pour eux alors même qu’une des grandes richesses de la France, c’est justement que les personnes se définissent avant tout non pas par leurs origines ethniques, culturelles ou religieuses mais par leur citoyenneté politique. […]”72

**Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie**

Het Franse integratiebeleid is traditioneel een assimilatiebeleid. Belangrijkste instrument van dit integratiebeleid is de gemakkelijke toegang tot Franse staatsburgerschap. In Frankrijk geboren kinderen van buitenlandse ouders kunnen vanaf hun zestiende aanspraak maken op de Franse nationaliteit, indien ze in Frankrijk wonen en vanaf hun elfde verjaardag ten minste vijf jaar in Frankrijk hebben gewoond. Naturalisatie is mogelijk voor buitenlanders die vijf jaar legaal in Frankrijk hebben gewoond. Voor sommige categorieën geldt een kortere wachttijd; ook zijn er categorieën waarvoor geheel van een wachtijd kan worden afgezien.73 Van oudsher waren het verder vooral de kerk, het leger en het onderwijs die van immigranten Fransen maakten.74 In 1998 startte een proef met een inburgeringsprogramma voor nieuwkomers met een buitenlandse nationaliteit die zich permanent in Frankrijk willen vestigen. Deelname was niet verplicht. In 2003 startte een proef met verplichte inburgeringscontracten naar Nederlands model.75

Frankrijk voerde in 1972 strafrechtelijke bepalingen tegen discriminatie (onder andere op de arbeidsmarkt) in. Deze bepalingen hebben tot weinig veroordelingen geleid. Eind jaren negentig leidden studies die aantoonden dat discriminatie op de Franse arbeidsmarkt een veelvoorkomend verschijnsel is, tot nieuwe maatregelen. In 1999 vroeg de minister van Binnenlandse Zaken de prefecten om anti-discriminatiebureaus op te zetten. In 2000 werd een telefonische hulp lijn ingesteld die het aantal klachten over discriminatie met een factor dertig deed toenemen. In november

---

71 Ook het Franse model is mislukt, in: *Het Parool*, 17 januari 2004.
73 Currie 2004.
74 Ireland 1994.
75 Michalowski 2004.
2001 werd een nieuwe anti-discriminatiewet aangenomen. Deze wet geeft een ruimere definitie van discriminatie en legt de bewijslast bij werkgevers neer. Aan de lijst met verboden discriminatiegronden zijn onder andere achternaam en uiterlijk toegevoegd.


Streefcijfers of quota ten behoeve van etnische groepen zijn vooralsnog taboe. Wel wordt er sinds kort openlijk gedebatteerd over vormen van positieve actie om de integratie van met name Noord-Afrikaanse of islamitische immigranten en hun nakomelingen te bevorderen. Het debat gaat vooral over het toegankelijker maken van overheidsbanen. Eind 2004 verscheen bijvoorbeeld een rapport waarin voor speciale wervingscampagnes voor de politie werd gepleit. (De auteur van het rapport, Azouz Begag, werd in juni 2005 tot staatssecretaris voor de bevordering van gelijke kansen benoemd.) Overigens werd al in 1999 de grondwet aangepast om quota ten behoeve van vrouwen mogelijk te maken. De Franse kieswet bepaalt

76 Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.
79 Vermeulen 1997.
80 Toulemonde 2004, p. 98.
81 Begag 2004.
82 Loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l’égalité entre les femmes et les hommes. Aan artikel 3 van de Grondwet werd door deze wet de volgende zin toegevoegd: “La loi favorise l’égal accès des femmes et hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.” Volgens
sinds 2000 dat het verschil tussen het aantal vrouwelijke en mannelijke kandidaten niet groter mag zijn dan één. Eerder, begin jaren tachtig, was ook al eens een dergelijk quotum ingevoerd, maar de Conseil constitutionnel oordeelde toen dat dit in strijd met de grondwet was.

In juli 2005 deed de Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) aanbevelingen voor het meten van “la diversité des origines” ten behoeve van de bestrijding van discriminatie op het gebied van arbeid.83 Deze aanbevelingen houden in dat werkgevers ten behoeve van diversiteitsbeleid bepaalde gegevens uit hun personeelsadministratie (naam, voornaam, nationaliteit, oorspronkelijke nationaliteit, geboorteplaats, nationaliteit of geboorteplaats ouders, adres) mogen gebruiken. Ook mogen ze door middel van vragenlijsten gegevens verzamelen. Het gebruik van gegevens dient met allerlei waarborgen omkleed te worden. Niet toegestaan is het verzamelen van gegevens over de (onderonderstelde) etnisch-raciale afkomst van werknemers of sollicitanten.

Eind oktober 2005 braken nieuwe rellen uit in de Parijse voorsteden. Opnieuw vielen pleidooien voor vormen van positieve actie te beluisteren. Het jaar 2006 werd door de regering tot jaar van ‘la grande cause nationale de l’égalité des chances’ uitgeroepen.84 Bij de afsluiting van deze tekst (februari 2006) had een en ander nog niet tot concrete maatregelen geleid. Wel zijn er steeds meer grote werkgevers die een diversiteitsbeleid voeren.85

2 Werving en selectie van rechters86

Frankrijk telde in 2003 5.235 rechters op een bevolking van 60 miljoen (bijna negen rechters per 100.000 inwoners).87 Er bestaan vier routes voor toetreding tot de rechterlijke macht:88

1) Via reguliere concoursen (vergelijkende examens) worden ieder jaar ruim 200 kandidaten voor de reguliere rechtersopleiding (van 31 maanden) geworven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën kandidaten:
   • het premier concours staat open voor kandidaten jonger dan 28 jaar met een diploma van een voortgezet onderwijs;

---

86 Baas 2000, p. 52.
88 Onderstaande beschrijving is gebaseerd op Baas 2000 en informatie verkregen van de Ecole Nationale de la Magistrature (ENM).
het *deuxième concours* staat open voor kandidaten jonger dan 47 jaar die minstens vier jaar in een overheidsfunctie hebben gewerkt. Voor kandidaten die geen jurist zijn bestaat de mogelijkheid om met behoud van salaris een tweejarige cursus die op dit concours voorbereidt te volgen;

het *troisième concours* staat open voor kandidaten die minstens acht jaar als lekenrechter of bijvoorbeeld als burgemeester hebben gewerkt. Opmerkelijk is dat geen rechtenbul wordt vereist. Voor deelname aan het tweede en derde concours is zelfs geen enkel diploma vereist. Kandidaten moeten om te slagen echter over een zeer gedegen kennis van het civiel-, straf- en publiek recht beschikken. Kandidaten moeten verder de Franse nationaliteit hebben, een bewijs van goed gedrag kunnen overleggen, de wet op de militaire dienstplicht niet hebben overtreden en over de vereiste gezondheid beschikken om als rechter te kunnen functioneren.

2) Via een *speciaal concours* worden, als er een tekort aan rechters is, kandidaten geworven die over voldoende kennis en ervaring beschikken om met een *verkorte opleiding* (van zes maanden) toe te kunnen. Dergelijke concoursen werden bijvoorbeeld in 1998 en 1999 georganiseerd voor de zittende magistratuur.

3) Juristen die minstens vier jaar in een juridisch, economisch of sociaal beroep hebben gewerkt of die minstens drie jaar aan een universiteit hebben gewerkt kunnen *zonder deelname aan een concours* tot de *rechtersopleiding* worden toegelaten.

4) Personen die minstens zeven jaar ervaring hebben in een beroep dat hen speciaal voor de magistratuur kwalificeert kunnen direct (*zonder concours en zonder opleiding*) tot de magistratuur worden toegelaten. De groep ‘buitenstaanders’ die aldus wordt geworven zou vooral uit advocaten en ambtenaren en meer recent ook uit juristen afkomstig uit het bedrijfsleven bestaan.89


De meeste kandidaten (ongeveer negentig procent) worden via het *premier concours* geworven. Het aantal kandidaten is bij dit concours in de afgelopen decennia sterk toegenomen. In de jaren zestig en zeventig waren er drie tot vijf kandidaten per plaats, in 1994 waren het er achttien, in 2000 bijna 22.90 Voor het *deuxième concours* is het aanbod juist gedaald, naar ongeveer drie per plaats. In sommige jaren vergeeft de jury niet alle plaatsen omdat te weinig kandidaten aan de minimumeis sen voldoen. Baas signaleert een tendens om meer dan voorheen door middel van

90 *Ibid.*; informatie verkregen van ENM.
speciale wervingscampagnes ervaren juristen voor een verkorte opleiding aan te trekken, om het tekort aan rechters op te lossen.91

De reguliere opleiding voor de magistratuur bestaat uit een algemeen (formation générale) en een specialistisch gedeelte (formation spécialisée). Het algemene deel duurt 25 maanden, het specialistische deel zes maanden. Tijdens de opleiding is men auditeur de justice, ontvangt een salaris, maar is op proef en wordt voortdurend beoordeeld. Het algemene gedeelte van de opleiding wordt afgesloten met een eindconcours. Een jury, waarin rechters, hoogleraren en een directeur van het ministerie van Justitie zitten, beoordeelt de resultaten, stelt de rangorde van de kandidaten vast en adviseert de kandidaten welke functies zij het beste voor hun eerste aanstelling kunnen kiezen. De kandidaten die door het eindconcours zijn gekomen kiezen voor de zittende of staande magistratuur, en kunnen hun voorkeur voor een plaats aangeven. Of die voorkeur wordt gehonoreerd hangt weer af van het aantal beschikbare plaatsen en de positie van de kandidaat in de rangorde. Tijdens het specialistische gedeelte van de opleiding loopt men stage in de functie die men na de installatie gaat bekleden. Gerechten in Frankrijk voeren geen eigen benoemings- en plaatsingsbeleid. Auditeurs die voor de zittende magistratuur hebben gekozen worden aan het eind van hun specialisatieperiode tot rechter benoemd bij het gerecht waaraan ze op advies van de Conseil supérieur de la magistrature (CSM) middels een presidentieel decreet worden toegewezen.


Voor wie eenmaal tot de rechtersopleiding is toegelaten, is de verdere loopbaan vrij nauwkeurig te voorspellen. Voor die verdere loopbaan (bevorderingsdata) speelt eigenlijk alleen anciënniteit nog een rol. Alleen voor de hoogste posten gelden andere criteria.

3 Diversiteit van de rechterlijke macht

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in Frankrijk vooral op gegevens over rechters, juristen, enz. van (Noord-)Afrikaanse afkomst gericht. De non-respons op onze vragenlijsten was in Frankrijk hoog. Onze respondenten waren werkzaam bij de Conseil supérieur de la magistrature, de Ecole Nationale de la Magistrature, l’Institut des Hautes Etudes sur la Justice, het ministerie van Justitie, het ministerie van Onderwijs; één respondent was rechtenstudent. Daarnaast spraken

91 Ibid., p. 57.
we met collega-onderzoekers. Geen respons verkregen we bijvoorbeeld van de vakbonden van rechts.

3.1 *Instroom van ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen en de rechterlijke macht*

Onze vragen naar de vertegenwoordiging van personen van Noord-Afrikaanse afkomst in de rechterlijke macht riepen bij sommige Franse respondenten verbaasde reacties op. In die reacties klonk vaak ook iets van afkeuring door. Cijfers zijn misschien belangrijk, maar niet zo belangrijk als juridische principes, stelde een respondent. Hij en vrijwel alle andere respondenten in Frankrijk verwezen naar de Franse grondwet: die zou niet toestaan dat gegevens over ‘minderheden’ of de ‘tweede generatie’ (in Frankrijk geboren kinderen van immigranten) worden verzameld. “Tout fichier de noms mentionnant une appartenance ethnique ou ‘communautaire’ est en effet interdit, s’agissant de la magistrature comme de tous les autres métiers”, aldus een medewerker van de Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Cijfers over rechters, auditeurs de justice, advocaten of rechtenstudenten met een migratie-achtergrond bleken dan ook niet beschikbaar.


---

Buitenlanders met *bac* zijn minder succesvol dan Franse studenten, maar succesvoller dan buitenlanders zonder *bac*. Bij rechtenstudenten zijn de verschillen tussen buitenlandse en Franse studenten groter dan gemiddeld. Het slagingspercentage ligt bij buitenlandse rechtenstudenten met *bac* maar liefst veertig procent onder dat van Franse rechtenstudenten.

We weten niet hoeveel afgestudeerde juristen met migratieachtergrond Frankrijk telt, en in welke beroepen zij werkzaam zijn. Wel hadden onze respondenten de indruk dat het aantal advocaten van (Noord-)Afrikaanse afkomst snel toeneemt. Daarbij zou het vooral om vrouwen gaan. Zelf telden we op een lijst met advocaten die bij de balie van Parijs staan ingeschreven (18.205 in totaal), ruim 600 advocaten met zowel een niet-Europese voor- als achternaam. Noord-Afrikaans ogende namen kwamen het meest voor, maar we vonden ook enkele tientallen namen uit overig Afrika, eveneens enkele tientallen Chinese en Vietnamezen namen en kleinere aantallen Turks, Perzische en Japanse namen. Het aandeel vrouwen schatten we bij deze advocaten met een ‘allochtone’ naam op ruim veertig procent. Dat komt ongeveer overeen met het Franse gemiddelde (45 procent).

Het aantal van 600 zou neerkomen op ruim drie procent van alle Parijse advocaten. Dat is twee keer zo laag als het aandeel van personen van Afrikaanse afkomst in de totale Franse bevolking. Gezien het opleidingsniveau van met name de Noord-Afrikaanse eerste generatie is het echter niet buitengewoon laag. Dat de openheid van de advocatuur niettemin te wensen overlaat, blijkt uit het verhaal van een advocate van Tunesische afkomst in *L’Express*: “Arrivée en France à l’âge de 5 ans, elle réussit brillamment ses études de droit. Devenue avocate en 1999, elle envoie 150 candidatures. Autant de refus. ‘On me faisait comprendre que s’appeler Najet Smina, ça ne faisait pas sérieux dans ce métier.’” Deze advocate besloot uiteindelijk haar eigen kantoor te openen.

De advocatuur vormt in Frankrijk overigens nauwelijks een toegangsroute tot de rechterlijke macht. Jaarlijks stroomt slechts een handvol advocaten in de rechterlijke macht in.

Een medewerker van de CSM meende dat ook het aantal magistraten met een Noord-Afrikaanse naam zichtbaar toeneemt. Precieze cijfers of schattingen kon deze respondent echter niet geven. Andere respondenten meenden dat het aantal rechters met migratieachtergrond nog steeds laag is.

De CSM maakte in zijn jaarverslagen wel herhaaldelijk melding van het lage aantal rechters uit de Franse overzeese departementen en gebiedsdelen, de zogenaamde DOM-TOM. Ook onder de deelnemers aan de concoursen voor de rechtersopleiding zijn de DOM-TOM onderverteegenwoordigd.

---

Vergelijking met de instroom van vrouwen


De vertegenwoordiging van vrouwen onder rechtenstudenten was aanvankelijk lager dan bij andere studies, vanwege het gebrek aan beroeps perspectiveven. In 1900 bedroeg het percentage vrouwelijke rechtenstudenten 0,1 procent. In 1930 was het toegenomen tot twaalff procent, in 1950 tot 25 procent. Vanaf begin jaren zeventig studeerden meer vrouwen dan mannen rechten.98

Niet in alle juridische beroepen verliep de intocht van vrouwen in hetzelfde tempo. De feminisering van de advocatuur begon eerder maar verliep langzamer dan de feminisering van de magistratuur (zie tabel 3.4). In 2005 maakten vrouwen bijna drie kwart van de via het premier concours geselecteerde auditeurs de justice uit.99 Het profiel van de ‘gemiddelde’ (in 2005 ingestroomde) auditeur de justice werd ons door een respondent van de Ecole Nationale de la Magistrature als volgt beschreven: “une jeune femme de 25 ans, titulaire d’un diplôme de troisième cycle (master), qui s’est préparé au concours à l’Institut d’études judiciaires de l’Université Paris II”.

Tabel 3.4: Ontwikkeling van het percentage vrouwelijke advocaten en magistraten, 1914-2003

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jaar</th>
<th>Advocatuur</th>
<th>Magistratuur</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Voor 1914</td>
<td>ong. 15 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1950</td>
<td>ong. 20 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1970</td>
<td>ong. 30 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1973</td>
<td>11,3 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1980</td>
<td>28,5 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>ong. 40 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td>48,5 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>48,5 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>49,8 %</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>ong. 45 %</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bronnen: Boigeol 2003, p. 407; CSM 2004

Vrouwen zijn nog wel duidelijk ondervertegenwoordigd in de hogere echelons van de rechterlijke macht. Het aandeel van vrouwen neemt af naarmate het functioneel...
veau stijgt. Tussen 1991 en 2000 is het aandeel vrouwen onder presidenten en hoofdofficieren niet toegenomen.100

3.2 Diversiteit als issue

De vertegenwoordiging van Fransen met een migratieachtergrond in de rechterlijke macht is in Frankrijk niet of nauwelijks een issue. Over de integratie van Fransen van buitenlandse afkomst in de openbare dienst in het algemeen zijn het afgelopen jaar verschillende studies en rapporten verschenen.101 De rechterlijke macht wordt hier echter niet in genoemd.

De Franse Raad voor de Rechtspraak (CSM) heeft de laatste jaren wel herhaaldelijk zijn bezorgdheid geuit over de rechtspraak in de overzeese departementen en gebiedsdelen.102 De meeste rechters daar zijn afkomstig uit het Europese deel van Frankrijk (la métropole). Dit komt de acceptatie van de rechtspraak door de bevolking van de DOM-TOM niet ten goede. De CSM zou graag meer rechters die zelf van overzees afkomstig zijn in deze departementen en gebiedsdelen benoemen. In zijn jaarverslag over 2001 overwoog de Raad maatregelen als extra voorlichting aan rechtersstudenten in de DOM-TOM, het toekennen van beurzen en het openen van speciale centra voor de voorbereiding op de concoursen voor de rechtersopleiding.

Voorzover er in Frankrijk discussie is over de ‘etnische’ samenstelling van de rechterlijke macht, gaat die discussie dus over de rechtspraak in de overzeese departementen en gebiedsdelen, niet over Europees Frankrijk. Er is als gezegd wel een begin van een debat over de noodzaak van positieve actie om de integratie van jongeren met een Noord-Afrikaanse achtergrond te verbeteren. Onlangs verscheen een rapport met een voorzichtige verkenning van de mogelijkheden om het aandeel van Fransen met een migratieachtergrond in overheidsfuncties te vergroten. In dit rapport worden de volgende argumenten voor positieve actie genoemd:

- renforcer le rôle essentiel joué par la fonction publique en termes d’intégration et de promotion sociale;
- inscrire la politique de recrutement de la fonction publique dans le cadre d’un objectif général de lutte contre les discriminations et de prévention et de lutte contre les exclusions;
- faire en sorte que le service publique soit davantage à l’image de la population.103

Een ander rapport beval de minister van Binnenlandse Zaken aan om via speciale wervingscampagnes meer jongeren van (Noord-)Afrikaanse afkomst voor de politie te werven. Andere aanbevelingen in dit rapport betroffen het diversifiëren van de jury’s bij de toelatingsexamens voor de politie, het diversifiëren van de inhoud van deze examens, de aanstelling van een Directeur de l’égalité des chances bij het mi-

100 Boigeol 2003, pp. 409-413.
102 Conseil Supérieur de la Magistrature 2002.
103 Calvès 2005, p. 17.
nisterie van Binnenlandse Zaken, en het verzamelen van statistische gegevens over de etnische herkomst.104

Mogelijk wordt dit debat de komende jaren uitgebreid tot de rechterlijke macht. Vooralsnog is daar echter geen sprake van. Onze vraag of de vertegenwoordiging van Fransen van Noord-Afrikaanse afkomst een punt van zorg of van discussie is voor de CSM, werd door een medewerker van de Raad als volgt beantwoord: “C'est un sujet abordé fréquemment par le Président de la République, qui préside certaines séances du CSM. Mais concrètement, en dehors de déclarations de principe et de bonnes intentions, rien n'est fait.” Enkele andere respondenten lieten zich ook tamelijk sceptisch over het nu gevoerde debat uit. “Reste à voir si c'est le début d'une tendance ou un ‘coup’ politique à l'égard des Musulmans de la France”, aldus een ambtenaar van het ministerie van justitie.

**Discussies over de positie van vrouwen binnen de rechterlijke macht**

Voor de positie van vrouwen binnen de rechterlijke macht bestaat wel al langere tijd aandacht. De CSM geeft in zijn jaarverslagen aan, een meer evenwichtige verdeling van hogere posten over mannen en vrouwen na te streven. Als argument noemt de Raad:

“L’égalité homme / femme doit figurer également dans la représentation symbolique et l'image que renvoient les acteurs de la justice participe elle aussi à l'affirmation positive de la place de la femme en position égale d'autorité et de responsabilité.”105

Ook hier lijkt het vooral om een beginselverklaring te gaan. In zijn jaarverslag over 1997-1998 gaf de CSM de volgende verklaring voor het lage aandeel van vrouwen in benoemingen op hogere posten:

“L'explication paraît être double. En premier lieu, l'arrivée massive des femmes dans la magistrature se situe à la fin des années 1970; celles-ci accèdent seulement maintenant à l’âge et à l’ancienneté qui leur permettent de revendiquer de très hautes responsabilités. […] Une deuxième explication est plus préoccupante; elle tient à l’attitude des intéressées qui sont, de façon générale, moins désireuses que leurs collègues masculins de revendiquer des postes de direction en qualité de chef de cour ou de chef de juridiction. […] Le Conseil […] ne peut que souhaiter une modification des comportements collectifs au stade de l'expression des candidatures.”106

In zijn jaarverslag over 2002-2003 vermeldt de CSM dat het aantal vrouwelijke candidaten voor hogere posten gering blijft: er zijn ongeveer vier keer zoveel mannelij-

104 Begag 2004.
ke als vrouwelijke kandidaten en voor sommige posten zijn er helemaal geen vrouwelijke kandidaten. Om het aantal vrouwelijke kandidaten te vergroten zouden volgens onze respondent bij de Raad de arbeidsomstandigheden moeten worden aangepast, zodat deze functies met “une vie de famille équilibrée” te combineren vallen. Dit zou echter niet onder de bevoegdheden van de CSM vallen.

In 2000 werden in het Franse parlement nog vragen gesteld over een advertentie van de ENI voor een vacature bij de Cour d’Appel de Nîmes, waarin “femmes ayant de jeunes enfants ou susceptibles d’en avoir à bref délai” werd aangeraden om te solliciteren, omdat de betreffende post “une totale disponibilité et une obligation de mobilité du juge placé sur laquelle il ne sera pas accordé de dérogations, même au motif de contraintes familiales” vereiste. Het antwoord van de minister van Justitie luidde dat de door de leiding van de rechtbank opgestelde functie-eisen “ont pour seul objet d’informer les auditeurs de justice […] sur le contenu et les sujétions des différents postes qui leur sont offerts.” In de eigenlijke selectieprocedure zouden ze geen rol spelen.107

3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten

Er is in Frankrijk geen beleid om het aandeel van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht te vergroten.

Voorzover we konden nagaan zijn er in het verleden evenmin concrete maatregelen genomen om meer vrouwen voor de rechterlijke macht te werven. Momenteel is er ook geen concreet beleid om meer vrouwen op hogere posten binnen de magistratuur te benoemen. De CSM bepleitte in zijn jaarverslag over 2003 “une réflexion approfondie et concertée avec les pouvoirs publics sur la carrière des femmes dans la magistrature et leur accès aux postes de responsabilité”. Volgens onze respondent bij de CSM is hier nog weinig van te merken: “Il est bon ton de déplorer qu’il n’y ait pas assez de femmes aux postes de responsabilité […], mais en pratique, rien ne bouge.”

Vrouwen maken inmiddels wel de helft van het totale aantal rechters en drie kwart van de via het premier concours gerekruiteerde rechters in opleiding uit. Volgens Schultz wordt daarom de laatste jaren geprobeerd om het rechtschap weer aantrekkelijker te maken voor mannen. Schultz wees daarbij op het creëren van nieuwe functies, waarin mannen zich kunnen onderscheiden, en de mogelijkheid om als buitenstaander in te stromen in hogere rechterlijke functies.108

3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden

 Anders dan in Duitsland lijken in Frankrijk relatief weinig studenten uit immigrantengroepen voor de rechtenstudie te kiezen. Jongeren uit de elite in de voormalige koloniën komen wel in Frankrijk rechten studeren, maar de meesten van hen keren

na hun studie naar hun land van herkomst terug. De rechtenstudie trekt nog altijd vooral studenten uit hogere sociale milieus. Dit is een belemmerende factor.

Misschien nog belangrijker is de Franse voorkeur voor toelatingsexamens. Vaak wordt gesteld dat deze een puur meritocratische selectie waarborgen. Echter, de voorbereiding op de concoursen voor de meer prestigieuze hogere opleidingen, waaronder de Ecole Nationale de la Magistrature, begint in feite al met de keuze van een lagere school. Kinderen kunnen alleen op een school in de wijk waar ze wonen worden ingeschreven. Ouders die hun kind de beste kansen willen geven zorgen er daarom voor dat ze in ieder geval een postadres hebben in een buurt met een goede school. Kinderen van immigranten groeien vaak op in wat we in Nederland ‘achterstandswijken’ zouden noemen, met minder goede scholen.

Een derde belemmerende factor is dat de aantallen deelnemers aan de concoursen voor de rechtersopleiding de afgelopen decennia sterk zijn toegenomen. In de jaren zestig en zeventig waren er drie tot vijf kandidaten per plaats, in 2000 meer dan twintig. Het is aannemelijk dat kandidaten uit lagere sociale milieus daardoor minder kans maken om door selectie te komen. Dit geldt niet alleen voor de selectie voor de rechterlijke macht, maar voor hogere overheidsfuncties in het algemeen. Anders dan in de meeste andere Europese landen is de toegang tot die functies in Frankrijk na de jaren zestig niet verbred maar juist versmald. Het aandeel van personen afkomstig uit lagere sociale milieu is in Frankrijk niet toe- maar afgenomen.109

Voor vrouwen vormden de concoursen juist eerder een bondgenoot dan een barrière. Volgens Boigeol zijn er twee verklaringen voor de snelle intocht van vrouwen in de magistratuur. Ze wijst in de eerste plaats op de selectieprocedure:

“Women have found it easiest to enter those branches of the legal profession for which the selection process is based on academic merit. [...] Couched in more general terms: it is the outsiders, those who have neither the personal contacts nor the capital traditionally needed to enter a particular profession, who have something to gain from this mode of recruitment.”110

Voor vrouwen hebben de toelatingsexamens dus gunstig uitgepakt. Velen van hen zullen echter afkomstig zijn uit hogere sociale milieus. Boigeol verwijst naar onderzoek waarin werd vastgesteld dat succesvolle vrouwelijke kandidaten gemiddeld uit een wat hogere sociale klasse afkomstig zijn dan mannelijke kandidaten.111 Bij de snelle intocht van vrouwen zouden daarnaast de beroeps- en carrièrewensen van vrouwelijke en mannelijke juristen een rol hebben gespeeld. De belangstelling van jonge mannelijke juristen voor een loopbaan in de magistratuur is de afgelopen decennia verminderd. Vrouwen hebben juist een voorkeur voor de magistratuur, onder andere wegens de mogelijkheid van flexibele werktijden.

110 Boigeol 2003, pp. 405-406.
111 Ibid., p. 407.
Over de beroepsvoorkeuren van juristen van buitenlandse afkomst in Frankrijk weten we weinig of niets. Wel schijnen rechtenstudenten uit de DOM-TOM na hun afstuderen de voorkeur te geven aan de advocatuur boven de rechterlijke macht. Daarom hebben maatregelen om meer juristen uit de DOM-TOM voor de rechterlijke macht te werven tot nu toe weinig effect gesorteerd. Een respondent gaf als verklaring voor de voorkeur van overzeese juristen voor de advocatuur dat

“cela leur permet de gagner plus d’argent et de rester dans leur région d’origine. En effet, les magistrats sont payés comme des fonctionnaires, n’ont pas la possibilité de s’enrichir par leur travail, et ils sont obligés de faire preuve de mobilité dans leur carrière. Les étudiants d’outre-mer, souvent très attachés à leur région, ne souhaitent pas être nommé dans le nord de la France durant plusieurs années, avant de pouvoir retourner dans la ville où ils ont leur famille et leurs amis.”

Het is goed mogelijk dat dit laatste motief ook bij de beroepskeuze van rechtenstudenten van Noord-Afrikaanse afkomst een rol speelt. Overigens zouden overzeese juristen die wél voor het rechterschap kiezen, juist weer de voorkeur geven aan een loopbaan in la métropole, zowel met het oog op carrièreperspectieven als omdat ze hun onafhankelijkheid hier beter gewaarborgd weten.
4 Engeland

1 Engeland als immigratieland

Omvang en samenstelling immigrantenbevolking

De naoorlogse immigratie naar het Verenigd Koninkrijk bestond voor een groot deel uit (post)koloniale immigranten. Aanvankelijk hadden ingezetenen van Gemenebest staten vrije toegang tot het Verenigd Koninkrijk. Onder de British Nationality Act van 1948 waren zij zodra ze in het Verenigd Koninkrijk aankwamen Britse burgers. Opeenvolgende wetswijzigingen beperkten echter in de loop der jaren dit recht op toelating voor ingezetenen van voormalige koloniën.\textsuperscript{112}

In de volkstellingen van 1991 en 2001 werd de respondenten gevraagd tot welke etnische groep ze zichzelf rekenden. Ze konden kiezen uit de categorieën \textit{White}, \textit{Asian or Asian British}, \textit{Black or Black British}, \textit{Chinese} en \textit{Other}. In 2001 werd de categorie \textit{Mixed} toegevoegd. Bij deze laatste volkstelling gaf bijna acht procent van de bevolking (4,6 miljoen personen) aan tot een \textit{non-white} etnische minderheid te behoren (zie tabel 4.1). Bijna de helft was afkomstig van het Indiase subcontinent (India, Pakistan en Bangladesh). Een kwart beschreef zichzelf als \textit{Black}. Twaalf procent gaf daarbij aan van Caraïbische, elf procent gaf aan van Afrikaanse afkomst te zijn. Vijftien procent gaf aan, een gemengde etnische afkomst te hebben.

De nationale cijfers verbergen grote regionale verschillen. Ruim 96 procent van de \textit{ethnic minority} bevolking woont in Engeland. In de rest van dit hoofdstuk concentreren we ons daarom op de situatie in Engeland. Het aandeel van etnische minderheden in de Engelse bevolking bedraagt ruim negen procent. Binnen Engeland wonen leden van etnische minderheden wonen sterk geconcentreerd in de grote steden. Bijna de helft (45 procent) van de \textit{ethnic minority} bevolking woont in de regio Londen. Het aandeel van etnische minderheden in de totale bevolking bedraagt hier 29 procent (in Inner London ruim 34 procent). Bij sommige groepen is de concentratie nog sterker. Londen huisvest 78 procent van de \textit{Black Africans}, 61 procent van de \textit{Black Caribbeans} en 54 procent van de Bangladeshi.\textsuperscript{113}

In de volkstelling van 2001 gaf ruim drie kwart van de bevolking aan een religie te hebben. Meer dan zeventig procent gaf aan christen te zijn. Moslims maakten drie procent van de bevolking uit. Hindoes, Sikhs en Boeddhisten samen twee procent.\textsuperscript{114}

In het Verenigd Koninkrijk geboren kinderen van immigranten verkrijgen automatisch de Britse nationaliteit. De voorwaarden voor naturalisatie zijn relatief liberaal. Een groot deel van de \textit{ethnic minority} bevolking heeft dan ook de Britse na-

\textsuperscript{112} Vermeulen 1997, p. 35; zie ook Currle 2004.
\textsuperscript{113} National Statistics (http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=263, geraadpleegd 17 februari 2005).
\textsuperscript{114} National Statistics (www.statistics.gov.uk/cci/nugget_print.asp?ID=293, geraadpleegd 2 september 2005).
In 2000 had vier procent van de bevolking (2,3 miljoen personen) een buitenlandse nationaliteit. Bijna de helft was afkomstig uit Europa.115

Tabel 4.1: Samenstelling bevolking Verenigd Koninkrijk en Engeland, naar categorieënonderscheiden in Census, 2001

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bevolkingscategorie in census</th>
<th>Verenigd Koninkrijk1) Aantal %</th>
<th>Engeland Aantal %</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian or Asian British:</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Indian</td>
<td>1.053.411</td>
<td>1,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Pakistani</td>
<td>747.285</td>
<td>1,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Bangladeshi</td>
<td>283.063</td>
<td>0,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Other Asian</td>
<td>247.664</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Black or Black British:</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Black Caribbean</td>
<td>565.876</td>
<td>1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Black African</td>
<td>485.277</td>
<td>0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Black Other</td>
<td>97.585</td>
<td>0,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>247.403</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Mixed</td>
<td>677.117</td>
<td>1,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>230.615</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal etnische minderheden</strong></td>
<td><strong>4.635.296</strong></td>
<td><strong>7,9</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal</strong></td>
<td><strong>58.789.194</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Het Verenigd Koninkrijk omvat Engeland, Schotland en Wales (alle gelegen op het eiland Groot-Brittannië), Noord-Ierland en een aantal kleinere eilanden.

Bron: National Statistics

**Onderwijs- en arbeidsmarktpositie etnische minderheden**

Etnische minderheden zijn goed vertegenwoordigd in het hoger onderwijs. In 2004 had ruim negentien procent van de eerstejaars studenten in Engeland een minderheidsachtergrond (zie tabel 4.2). Dat percentage was ruim twee keer zo hoog als het aandeel van etnische minderheden in de totale Engelse bevolking. Het percentage vrouwelijke studenten week onder etnische minderheden niet sterk af van het gemiddelde (52 respectievelijk 54 procent). Op het punt van het beroep van de ouders waren de verschillen groter. De ouders van studenten uit etnische minderheden waren beduidend minder vaak werkzaam in higher managerial and professional occupations. Ze waren juist vaker werkzaam in routine en semi-routine banen. De ouders van studenten van Chinese en Aziatische afkomst waren vaker kleine zelfstandigen.

Het werkloosheidspercentage voor etnische minderheden is twee keer zo hoog als het gemiddelde.116 Er zijn echter grote verschillen tussen groepen en, binnen groepen, naar leeftijd, sekse en verblijfsduur.117 Opvallend is het verschil tussen Pakistanii en Bangladeshi, die nog steeds geconcentreerd zijn in laaggeschoold werk en vaak werkloos zijn, en Indiërs, die goed vertegenwoordigd zijn in professional, ma-

117 ECRI 2001, nr. 34 e.v.
nagerial and other non-manual occupations en ook vaak als zelfstandig ondernemer werkzaam zijn. Bij de Caraïbische immigranten zijn de vrouwen succesvoller dan de mannen.\textsuperscript{118} De verschillen in werkloosheidspercentages nemen af naarmate het op- leidingsniveau stijgt. Niettemin is ook onder hoger opgeleide leden van etnische minderheden de werkloosheid hoger dan onder blanke Engelsen.\textsuperscript{119}

Etnische minderheden zijn relatief goed vertegenwoordigd in overheidsbanen. Ze zijn echter vooral in lagere functies werkzaam. In 2004 maakten etnische minderheden ruim acht procent van alle ambtenaren, maar slechts drie procent van de hogere ambtenaren uit.\textsuperscript{120}

\textbf{Tabel 4.2: Vertegenwoordiging van etnische minderheden onder eerstejaars studenten\textsuperscript{1)}, Engeland, 2004}

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ethnic group</th>
<th>Aantal</th>
<th>%</th>
<th>% vrouwen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>27.498</td>
<td>9,9</td>
<td>48,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>12.823</td>
<td>4,6</td>
<td>56,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>3.031</td>
<td>1,1</td>
<td>50,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Mixed</td>
<td>6.935</td>
<td>2,5</td>
<td>56,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>2.645</td>
<td>1,0</td>
<td>56,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal etnische minderheden</strong></td>
<td><strong>52.932</strong></td>
<td><strong>19,1</strong></td>
<td><strong>52,2</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Unknown \textsuperscript{2)}</td>
<td>18.496</td>
<td>6,7</td>
<td>48,0</td>
</tr>
<tr>
<td>White</td>
<td>205.651</td>
<td>74,2</td>
<td>55,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal</strong></td>
<td><strong>277.079</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
<td><strong>54,2</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

\textsuperscript{1)} Degree accepts; home (UK) applicants only
\textsuperscript{2)} Studenten zijn niet verplicht hun etnische afkomst op te geven.
Bron: eigen berekeningen op basis van cijfers Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)

\textbf{Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie}

Het Engelse integratiemodel wordt vaak als multiculturalistisch getypeerd. In vergelijking met Frankrijk bestaat in Engeland een veel grotere bereidheid tot erkenning van etnisch-culturele verschillen. Terwijl het Franse denken over integratie wordt gekenmerkt door een \textit{logic of equality}, heerst in Engeland een \textit{logic of minorities}, aldus Banton.\textsuperscript{121} De term ‘etnische minderheden’ is vanuit de wetenschap in de politieke discussie overgenomen en heeft de term ‘immigranten’ steeds meer verdrongen. Vanaf eind jaren zestig is in Engeland bovendien het begrip ‘rassenbetrekkingen’ in zwang, waarbij onder \textit{good race relations} vreedzaam samenleven door tolerantie, diversiteit en pluralisme wordt verstaan.\textsuperscript{122}

Het Engelse integratiebeleid is vooral een anti-discriminatiebeleid. Engeland werd eerder dan andere Europese landen met rassenrellen geconfronteerd. Behalve

\begin{footnotes}{118} Castles & Miller 2003, p. 230.
\textsuperscript{120} Ibid.
\textsuperscript{121} Banton 2001.
\textsuperscript{122} Vermeulen 1997, p. 39-40.
tot maatregelen om de immigratie te beperken leidden ze ook tot wettelijke maatregelen tegen rassendiscriminatie. Engeland voerde als eerste Europese land anti-discriminatiewetgeving in. De huidige Engelse anti-discriminatiewetgeving is uitgebreider dan die in de meeste andere Europese landen.


In april 1993 werd in Greenwich een zwarte jongen, Stephen Lawrence, vermoord door een groep blanke jongeren. Vier jaar later besloot de Home Secretary een onderzoek te laten instellen naar de inadequate reactie van de politie. In het in 1999 gepubliceerde onderzoeksrapport werd geconstateerd dat de politie zich schuldig had gemaakt aan ‘institutioneel racisme’. De regering diende daarop een
wetsvoorstel in om een deel van de overheid, waaronder de politie, onder de Race Relations Act te laten vallen. Vanaf juni 2002 zijn vrijwel alle public bodies verplicht om race equality schemes in te voeren en discriminatie te bestrijden.125

2 Werving en selectie van rechters

De Engelse rechterlijke macht is nog steeds klein in vergelijking met die in andere landen. Er zijn in Engeland en Wales ongeveer 1.500 full-time professionele rechters, op een bevolking van 52 miljoen (2,9 rechters per 100.000 inwoners). Daarnaast zijn er ruim 2.000 part-time professionele rechters en ongeveer 30.000 lekenrechters. Ook zijn er bijna 2.000 juristen die als president of voorzitter van een tribunal werkzaam zijn.

Werving en selectie van professionele rechters


In het oude systeem werden de meeste rechters benoemd door of op advies van de Lord Chancellor, die behalve hoofd van de rechterlijke macht van Engeland en Wales en voorzitter van het Hogerhuis ook lid van het kabinet was.126 Voor partijpolitieke overwegingen was in het benoemingsproces overigens geen plaats. Benoemingen dienden uitsluitend op ‘professional merit’ gebaseerd te zijn.


Twintig jaar geleden bestond er bezorgdheid over het gebrek aan goede kandidaten. Dat is tegenwoordig niet meer het geval. In 2000 waren er voor iedere vacature bijna vijf kandidaten. Er vonden in dat jaar 750 benoemingen plaats. De Lord

126 De Constitutional Reform Act 2005 hervormt ook het ambt van Lord Chancellor.
Chancellor ontving 3.640 sollicitaties. In 2003 waren er meer dan zes kandidaten per vacature (3.000 sollicitaties; 480 benoemingen).127

Volgens een recente informatiebrochure128 van de Lord Chancellor dienen kandidaten in het algemeen aan de volgende vereisten te voldoen:

• “legal knowledge and experience;
• sound judgement;
• communication and listening skills;
• integrity and independence;
• understanding of people and society;
• courtesy;
• intellectual and analytical ability;
• decisiveness;
• authority and case management skills;
• fairness and impartiality;
• maturity and sound temperament;
• commitment,
• conscientiousness and diligence.”

Voor bepaalde functies binnen de rechterlijke macht gelden aanvullende vereisten. Er geldt ook een nationaliteitsvereiste: uitsluitend burgers van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Commonwealth landen kunnen tot rechter worden benoemd.

De pool van potentiële kandidaten voor het rechterschap was traditioneel klein. Rechters werden benoemd uit de advocatuur (private practising profession). De advocatuur is onderverdeeld in barristers en solicitors. De barristers zijn weer onderverdeeld in Queen’s Counsels (QC’s) en juniors. Lange tijd kwamen uitsluitend barristers voor benoeming tot rechter in aanmerking. Vrijwel alle benoemingen op het niveau van High Court en hoger betroffen QC’s. De pool van kandidaten voor het rechterschap bestond voornamelijk uit advocaten die twintig jaar tot vijftwintig jaar geleden in de professie instroomden.


127 Legg 2001; Department for Constitutional Affairs 2002; Department for Constitutional Affairs 2005.
128 Department for Constitutional Affairs 2005.
Hervorming van het benoemingssysteem

De onvrede over het oude benoemingssysteem betrof onder andere het gebrek aan transparantie van selectieprocedures. Met name de ‘geheime’ consultaties over kandidaten vormden een steen des aanstoots. Deze zouden advocaten bij hogere rechtbanken, d.w.z. barristers, bevoordelen en solicitors, vrouwen en etnische minderheden benadelen. Een ander punt van kritiek betrof de beperkte pool waaruit kandidaten voor het rechtschap werden gerealiseerd. De diversiteit (het gebrek daar aan) van de rechterlijke macht vormde een belangrijk issue in de discussies over het benoemingssysteem.


Werving en selectie van lay magistrates

Voor *lay magistrates*, ook wel *Justices of the Peace* genoemd, geldt een ander benoemingssysteem dan voor professionele rechters. Er zijn in Engeland en Wales ongeveer 28.000 lekenrechters (ongeveer 54 lekenrechters per 100.000 inwoners). Zij behandelen meer dan 95 procent van alle strafzaken. Ze behandelen ook vele civiele zaken, met name op het gebied van het familierecht, de inning van bepaalde soorten vorderingen en het verlenen van vergunningen. Lekenrechters zijn geen juristen. Ze krijgen wel een opleiding, en worden geadviseerd door een Magistrates’ Clerk die ten minste vijf jaar ervaring als barrister of solicitor heeft. Lekenrechters spreken gewoonlijk samen met twee collega’s recht. Ze vervullen hun functie gedurende ten minste 26 halve dagen per jaar.

Bij de werving van lekenrechters wordt naar “a balance of different sections of the community” gestreefd. Lokale adviescommissies dragen kandidaten voor benoeming voor aan de Lord Chancellor. Deze commissies bestaan grotendeels uit *lay magistrates*. De Lord Chancellor stelt sinds enkele jaren als eis dat ten minste een derde van de leden geen *magistrates* zijn. Zes eigenschappen waarover een lekenrechter dient te beschikken zijn:

- “good character;
- understanding and communication;
- social awareness;
- maturity and sound temperament;

129 Department for Constitutional Affairs 2003.
• sound judgment;
• commitment and reliability.”

De adviescommissies voeren sollicitatiegesprekken met kandidaten om te beoordelen of ze over de genoemde zes eigenschappen beschikken. Kandidaten die voor benoeming worden voorgedragen hebben ten minste twee gesprekken achter de rug. Bij de selectie van kandidaten dienen de adviescommissies er bovendien naar te streven, dat de magistrates een afspiegeling van de locale bevolking vormen:

“Once those candidates who are personally suitable have been identified, the Advisory Committee is then required to have regard to the number of vacancies and the need to ensure that the composition of the bench broadly reflects the community which it serves in terms of gender, ethnicity, geographical spread, occupation and political affiliation.”

3 Diversiteit van de rechterlijke macht

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in Engeland op gegevens over rechters, juristen, enz. met een ethnic minority achtergrond gericht. Jaarverslagen van onder meer de Lord Chancellor bleken veel cijfermateriaal te bevatten. We verstuurden vragenlijsten naar collega-onderzoekers en de beroepsorganisaties van de solicitors en de barristers.

3.1 Instroom van ‘nieuwwomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht

Rechtenstudenten

De rechtenstudie lijkt populair onder jongeren uit etnische minderheden. In 2002 had ruim een kwart van alle eerstejaars rechtenstudenten in Engeland een ethnic minority achtergrond. In 2004 bedroeg hun aandeel bijna dertig procent (zie tabel 4.3).

Het aandeel van etnische minderheden in de totale bevolking van Engeland en Wales was ongeveer drie keer zo laag. Ook in vergelijking met andere studies trekt de rechtenstudie relatief veel studenten uit etnische minderheden.

---

130 Department for Constitutional Affairs 2001.
131 Ibid.

50
Tabel 4.3: Vertegenwoordiging van etnische minderheden onder eerstejaars rechtenstudenten1) Engeland, 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ethnic group</th>
<th>Aantal</th>
<th>%</th>
<th>Rechtenstudenten als % van totale aantal studenten uit betreffende groep</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>2.361</td>
<td>17,5</td>
<td>8,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>966</td>
<td>7,2</td>
<td>7,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>112</td>
<td>0,8</td>
<td>3,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Mixed</td>
<td>379</td>
<td>2,8</td>
<td>5,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>179</td>
<td>1,3</td>
<td>6,8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal etnische minderheden</strong></td>
<td><strong>3.997</strong></td>
<td><strong>29,7</strong></td>
<td><strong>7,6</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Unknown 2)</td>
<td>786</td>
<td>5,8</td>
<td>4,3</td>
</tr>
<tr>
<td>White</td>
<td>8.683</td>
<td>64,5</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal</strong></td>
<td><strong>13.466</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
<td><strong>4,9</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Applicants accepted to first degree law courses at universities and colleges; home (UK) applicants only

De gegevens met betrekking tot etnische herkomst zijn gebaseerd op zelf-identificatie. Studenten zijn niet verplicht om deze gegevens te verstrekken.

Bron: Eigen berekeningen op basis van cijfers Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)

Het percentage vrouwen week bij de eerstejaars rechtenstudenten uit etnische minderheden niet af van het gemiddelde voor alle eerstejaars rechtenstudenten (63 versus 64 procent). Bij zwarte rechtenstudenten was het percentage vrouwen het hoogst (68 procent). Op het punt van het beroep van de ouders waren de verschillen groter.

Tabel 4.4: Percentages eerstejaars studenten1) met ouders met hoge respectievelijk lage beroepsniveaus, Engeland, 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ethnic group</th>
<th>Law students</th>
<th>All students</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Higher managerial and professional occupations</td>
<td>Routine and semi-routine occupations</td>
</tr>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>13</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>20</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>20</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>Mixed</td>
<td>24</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>23</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal etnische minderheden</strong></td>
<td>17</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>White</td>
<td>24</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>Unknown</td>
<td>21</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal</strong></td>
<td>22</td>
<td>19</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Applicants accepted to first degree law courses at universities and colleges; home (UK) applicants only

Bron: eigen berekeningen op basis van cijfers Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)
De ouders van rechtenstudenten uit etnische minderheden waren beduidend minder vaak werkzaam in higher managerial and professional occupations dan de ouders van witte studenten (17 versus 25 procent). Ze waren juist vaker werkzaam in routine en semi-routine banen (28 versus 15 procent). De verschillen in sociale herkomst waren bij rechtenstudenten overigens iets groter dan bij andere studies (zie tabel 4.4).

Legal profession

Tabel 4.5 vat de beschikbare gegevens over de instroom van etnische minderheden in de beroepsgroep samen. De gegevens zijn, evenals de hierboven gepresenteerde gegevens over studenten, gebaseerd op self-classification. Organisaties en instanties als de Law Society en de Bar Council vragen hun leden, werknemers enz. om aan te geven tot welke etnische groep ze zich rekenen. Meestal worden daarbij de categorieën van de census gehanteerd. Een belangrijke kanttekening is dat het feitelijke percentage etnische minderheden veelal wat lager zal zijn dan het percentage in de tabel. Dat komt doordat bij de berekening van het aandeel van etnische minderheden personen van wie de etnische afkomst onbekend is, buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 4.5: Vertegenwoordiging van etnische minderheden onder barristers en solicitors, 1989-2004 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jaar</th>
<th>Barristers</th>
<th>Pupillage barristers</th>
<th>Solicitors</th>
<th>Admissions solicitors</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1989</td>
<td>6</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td></td>
<td>1</td>
<td>9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td></td>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>8</td>
<td>2</td>
<td>12</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td></td>
<td>3</td>
<td>12</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td></td>
<td>4</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td></td>
<td>4</td>
<td>11</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>15</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td></td>
<td>6</td>
<td>17</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td></td>
<td>6</td>
<td>19</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>10</td>
<td>20</td>
<td>7</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>10</td>
<td>20</td>
<td>7</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>10</td>
<td>20</td>
<td>8</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>11</td>
<td>16</td>
<td>9</td>
<td>18</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bronnen: Bar Council; Law Society

Volgens de laatste beschikbare cijfers maken etnische minderheden elf procent van alle barristers en negen procent van alle solicitors uit. Deze percentages komen ongeveer overeen met hun aandeel in de totale bevolking van Engeland (negen procent). In vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking zijn de percentages
minderheden onder nieuwe barristers en solicitors opvallend hoog. Tot rechter worden echter voornamelijk barristers en solicitors met vijftien tot twintig jaar ervaring benoemd. In deze categorie zijn etnische minderheden nog veel minder goed vertegenwoordigd. In 2003 maakten zij nog slechts zeven procent van de barristers en minder dan twee procent van de solicitors met meer dan vijftien jaar ervaring uit.\textsuperscript{132}

Overigens zijn er ook verschillen tussen etnische groepen. Voor de solicitors beschikken we over uitgesplitste gegevens (zie tabel 4.6). Personen van Chinese afkomst blijken relatief het best vertegenwoordigd in deze tak van het juridisch beroep. Ook de \textit{Asian} bevolkingsgroep is relatief goed vertegenwoordigd. Andere minderheden zijn minder goed vertegenwoordigd.

Opmerkelijk is verder dat het percentage etnische minderheden bij de barristers hoger ligt dan bij solicitors. Volgens onze respondenten bij de Bar Council en de Law Society heeft dit waarschijnlijk te maken met het verschil in omvang van beide beroepstakken. Er zijn veel meer solicitors dan barristers. Daarom zal het percentage solicitors met een minderheidsachtergrond langzamer toenemen dan het percentage barristers met een dergelijke achtergrond. In een studie uit de jaren negentig werd een andere verklaring gegeven: “Blacks from the colonies have been called to the Bar since at least the early nineteenth century, although few, if any, practiced in England. Indeed, in 1960, three-quarters of all Bar students were from overseas.”\textsuperscript{133} Het aandeel van deze overzeese studenten daalde toen het aantal rechtenfaculteiten en het nationalisme in voormalige koloniën toenamen. Tegelijkertijd begon de ‘zwarte’ bevolking in Engeland toe te nemen en daarmee ook het aantal barristers uit etnische minderheden. Er was dus een traditie van ‘zwarte’ barristers. Bij de solicitors ontbrak een dergelijke traditie. Tot 1974 was deze tak van de beroepsgroep gesloten voor niet-Britten. “The Bar, which relies more heavily on ascriptive criteria, paradoxically has been more open to racial minorities”, aldus Abel.\textsuperscript{134} Overzeese studenten gaven overigens ook de voorkeur aan de Bar omdat ze zich in hun herkomstland als advocaat wilden kunnen vestigen.\textsuperscript{135}

\textit{Tabel 4.6: Vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen onder solicitors, 2004}

<table>
<thead>
<tr>
<th>Etnische groep</th>
<th>Aantal solicitors</th>
<th>Solicitors %</th>
<th>Totale bevolking\textsuperscript{1)}/%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>4.558</td>
<td>4,7</td>
<td>4,6</td>
</tr>
<tr>
<td>African</td>
<td>625</td>
<td>0,6</td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>African-Caribbean</td>
<td>752</td>
<td>0,8</td>
<td>1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>818</td>
<td>0,8</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Other \textsuperscript{2)}</td>
<td>1.278</td>
<td>1,3</td>
<td>1,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal ethnic minority</td>
<td>8.031</td>
<td>9,4</td>
<td>9,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

\textsuperscript{1)} 2001 \textsuperscript{1) 2) Inclusief de categorie ‘Mixed origin’}

Bron: Law Society

\textsuperscript{132} Department for Constitutional Affairs 2004.
\textsuperscript{133} Abel 1995, p. 53.
\textsuperscript{134} Ib\textit{id}.
\textsuperscript{135} Goulbourne 1985, p. 5.

Rechters

Bij de rechters is de toename van het percentage etnische minderheden aanzienlijk later en langzamer op gang gekomen dan bij de barristers en solicitors (zie tabel 4.7). Eind jaren negentig was nog minder dan twee procent van alle rechters afkomstig uit een etnische minderheid. Begin 2005 was het percentage toegenomen tot bijna vier. Tussen 1998 en 2005 werden bijna honderd rechters met een minderheidsachtergrond benoemd. De laatste jaren is het percentage minderheden onder nieuw benoemde rechters snel toegenomen. Van de rechters die in 2004 werden benoemd, was een op de zeven afkomstig uit een etnische minderheid. In deze cijfers zijn uitsluitend rechters bij ‘normale’ rechtbanken meegeteld. Indien ook rechters bij tribunals worden meegeteld, valt het aandeel van etnische minderheden aanzienlijk hoger uit.

Tabel 4.7: Vertegenwoordiging van etnische minderheden onder rechters, Engeland en Wales, 1998-2005 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jaar</th>
<th>Rechters</th>
<th>Benoemingen rechters</th>
<th>Rechters, inclusief tribunal officers</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1998</td>
<td>1,6</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>1,7</td>
<td>5,4</td>
<td>2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>2,1</td>
<td>4,2</td>
<td>3,1</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>2,1</td>
<td>6,9</td>
<td>5,0</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>2,3</td>
<td>7,8</td>
<td>5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>2,3</td>
<td>8,9</td>
<td>7,2</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>3,6</td>
<td>14,8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>3,8</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Department for Constitutional Affairs

Begin 2005 waren er 139 rechters afkomstig uit etnische minderheden werkzaam bij rechtbanken in Engeland en Wales. Tabel 4.8 geeft hun verdeling over de verschillende echelons van de rechterlijke macht weer. Nog slechts één van de 161 rechters op het niveau van High Court was afkomstig uit een etnische minderheid. Het percentage vrouwen bedroeg bij de rechters uit minderheidsgroepen 25 procent. Dat is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde voor alle rechters (zestien procent).

In tabel 4.9 wordt de vertegenwoordiging van verschillende etnische minderheden in de rechterlijke macht vergeleken met hun aandeel in de totale Engelse bevolking. Opmerkelijk is dat één categorie in de rechterlijke macht sterker is verte-
genwoordigd dan in de totale bevolking: veertig rechters gaven op, tot een andere etnische groep dan de in de census onderscheiden groepen te behoren.

Tabel 4.8: Verdeling etnische minderheden en vrouwen binnen de rechterlijke macht, Engeland en Wales, 1 januari 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rol</th>
<th>Totaal aantal rechters</th>
<th>Ethnic minority</th>
<th>% Ethnic minority</th>
<th>Vrouwen</th>
<th>% Vrouwen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Lord of Appeal in Ordinary</td>
<td>12</td>
<td>0</td>
<td>0 %</td>
<td>1</td>
<td>8 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Head of Division</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>0 %</td>
<td>1</td>
<td>20 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Lord Justice of Appeal</td>
<td>37</td>
<td>0</td>
<td>0 %</td>
<td>2</td>
<td>5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>High Court Judge</td>
<td>107</td>
<td>1</td>
<td>1 %</td>
<td>10</td>
<td>9 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Circuit Judge</td>
<td>636</td>
<td>10</td>
<td>2 %</td>
<td>67</td>
<td>10 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Recorder 1)</td>
<td>1.339</td>
<td>62</td>
<td>5 %</td>
<td>178</td>
<td>13 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Recorder in Training</td>
<td>49</td>
<td>6</td>
<td>12 %</td>
<td>10</td>
<td>20 %</td>
</tr>
<tr>
<td>District Judge</td>
<td>433</td>
<td>17</td>
<td>4 %</td>
<td>75</td>
<td>17 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Deputy District Judge 1)</td>
<td>805</td>
<td>26</td>
<td>3 %</td>
<td>171</td>
<td>21 %</td>
</tr>
<tr>
<td>District Judge (Magistrates' Court)</td>
<td>126</td>
<td>5</td>
<td>4 %</td>
<td>25</td>
<td>20 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Deputy District Judge (Magistrates' Court)</td>
<td>147</td>
<td>12</td>
<td>8 %</td>
<td>33</td>
<td>22 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>3.632</td>
<td>139</td>
<td>3,8 %</td>
<td>573</td>
<td>15,8 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Part-time functies: advocaten die in aanmerking willen komen voor benoeming tot High Court of Circuit Juge worden vaak eerst Recorder; de functie van Deputy District Judge is een testing ground voor advocaten die full-time District Judge willen worden.

Bron: Department for Constitutional Affairs

Tabel 4.9: Vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen in de rechterlijke macht en de totale bevolking, Engeland en Wales, 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>Etnische groep</th>
<th>Aantal rechters</th>
<th>% Rechters</th>
<th>% Totale bevolking1)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>50</td>
<td>1,4</td>
<td>4,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>28</td>
<td>0,8</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>1</td>
<td>0,0</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Mixed</td>
<td>17</td>
<td>0,5</td>
<td>1,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>40</td>
<td>1,1</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal ethnic minority</td>
<td>139</td>
<td>3,8</td>
<td>9,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Engeland, 2001

Bron: Department for Constitutional Affairs

Vergelijking met de instroom van vrouwen

In 1873 werd aan het University College London de eerste vrouw tot de rechtenstudie toegelaten. In 1919 verkregen vrouwen formeel toegang tot het juridisch beroep. Tot de jaren zestig bleven de aantallen vrouwelijke solicitors en barristers echter zeer laag (zie tabel 4.10). Volgens Abel is het vooral ook aan de grotere rol van de rechtenstudie bij de toegang tot het beroep te danken, dat het aantal vrouwelijke
beroepsuitoefenaren daarna wel toenam. Een afgesloten rechtenstudie werd steeds meer een voorwaarde voor toelating tot zowel het beroep van barrister als dat van solicitor.

“Both branches of the profession thus have lost to academic legal education much of their control over the production of producers. […] First, it is a transfer of the locus of control: from professionals and their associations to universities and polytechnics and the governmental bodies that determine their enrollment and funding. Second, because public education consistently has been more universalistic than private associations or individuals, this transfer largely eliminated the principal ascriptive barrier to the profession: the exclusion of half the population on the basis of gender [...]”136

| Jaar | Rechters Benoemingen Barristers Calls to Solicitors Admissions Admissions | Benoemingen Barristers Calls to Solicitors Admissions Admissions |
|------|-------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| 1923 | 0,7 1)                       | 2                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1933 | 2,7 2)                       | 2                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1943 |                               | 7                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1953 | 5 3)                         | 5                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1963 |                               | 5                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1973 | 8 4)                         | 13                 |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1983 | 28 5)                        | 37                 |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1991 | 40 6)                        | 25                 | 52                |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1992 |                               | 26                 | 53                |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1993 |                               |                   | 51                | 53                |                   |                   |                   |                   |                   |
| 1994 |                               |                   | 29                | 53                | 54                |                   |                   |                   |                   |
| 1995 |                               |                   | 46                | 30                | 53                | 56                |                   |                   |                   |
| 1996 |                               |                   | 39                | 31                | 52                | 58                |                   |                   |                   |
| 1997 |                               |                   | 43                | 33                | 52                | 59                |                   |                   |                   |
| 1998 | 10,3                         | 48                 | 34                | 51                | 61                | 62                |                   |                   |                   |
| 1999 | 11,2                         | 24                 | 35                | 53                | 62                |                   |                   |                   |                   |
| 2000 | 12,7                         | 27                 | 26                | 36                | 53                | 64                |                   |                   |                   |
| 2001 | 13,7                         | 28                 | 27                | 37                | 55                | 64                |                   |                   |                   |
| 2002 | 14,4                         | 34                 | 28                | 39                | 56                | 63                |                   |                   |                   |
| 2003 | 15,6                         | 31                 | 29                | 40                | 57                |                   |                   |                   |                   |
| 2004 | 15,8                         | 32                 | 41                | 57                |                   |                   |                   |                   |                   |
| 2005 | 16,4                         |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |

1) 1921
2) 1931
3) 1951
4) 1970
5) 1980
6) 1990

Bronnen: McGlynn 2003; Department for Constitutional Affairs; Bar Council; Law Society; Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)

Leden van etnische minderheden zijn relatief sterker vertegenwoordigd onder barristers dan onder solicitors. Voor vrouwen geldt het omgekeerde. Het percentage vrouwelijke barristers begon weliswaar eind jaren vijftig al langzaam toe te nemen. Het aantal vrouwelijke solicitors nam pas in de jaren zeventig duidelijk toe, maar de toename verliep vervolgens wel sneller dan bij de barristers. In de jaren tachtig kwam het aandeel vrouwen onder beginnende solicitors overeen met hun aandeel onder law graduates. Abel geeft twee verklaringen voor het verschil tussen de twee branches van juridisch beroep:

“First, barristers still make more particularistic decisions about entrants. Women encounter greater problems than do men in securing pupillages and many more obstacles in obtaining both tenancies and business during the early years of practice. The first two decisions are controlled by heads of chambers, most of whom are elderly men likely to retain prejudices against women barristers. The third is influenced significantly by senior clerks, also mostly men, whose patriarchal views may be reinforced by the belief that women tenants will charge lower fees than men and thus earn the clerk less income.”

Als tweede verklaring geeft Abel dat een loopbaan als barrister extreem moeilijk te combineren valt met een gezin. Vrouwelijke solicitors hebben meer mogelijkheden om part-time te werken of om hun carrière een paar jaar te onderbreken.


Lay magistrates

Zowel vrouwen als etnische minderheden zijn onder lay magistrates aanzienlijk beter vertegenwoordigd dan binnen de professionele rechterlijke macht. Vrouwen maken ongeveer de helft van het totale aantal lekenrechters uit. In tabel 4.11 wordt de ver-

137 Ibid., p. 53.
138 Department for Constitutional Affairs 2005.
tegenwoordiging van verschillende etnische minderheden in de lekenrechtspraak vergeleken met hun aandeel in de totale Engelse bevolking.

Tabel 4.11: Vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen onder lay magistrates, Engeland en Wales, 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>Etnische groep</th>
<th>Aantal lay magistrates</th>
<th>% Lay magistrates</th>
<th>% Totale bevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>756</td>
<td>3,1</td>
<td>4,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>556</td>
<td>2,3</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Other</td>
<td>202</td>
<td>0,8</td>
<td>2,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal ethnic minority</td>
<td>1.514</td>
<td>6,2</td>
<td>9,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) 2001
Bron: Department for Constitutional Affairs

Het aandeel van etnische minderheden nam bij benoemingen van lay magistrates toe van vijf procent in 1994 tot bijna negen procent de afgelopen jaren (zie tabel 4.12). Dit laatste percentage komt overeen met het aandeel van etnische minderheden in de totale Engelse bevolking.

Tabel 4.12: Vertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden onder nieuw benoemde lay magistrates, Engeland en Wales, 1994-2005 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Jaar</th>
<th>Etnische minderheden</th>
<th>Vrouwen</th>
<th>Jaar</th>
<th>Etnische minderheden</th>
<th>Vrouwen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1994</td>
<td>5</td>
<td>1999/00</td>
<td>8,6</td>
<td>51</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>6</td>
<td>2000/01</td>
<td>9,3</td>
<td>46</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>6,5</td>
<td>2001/02</td>
<td>8,5</td>
<td>48</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>6,5</td>
<td>51</td>
<td>2002/03</td>
<td>8,2</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>6,5</td>
<td>49</td>
<td>2003/04</td>
<td>8,5</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>1998/99</td>
<td>7,6</td>
<td>49</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Department for Constitutional Affairs

3.2 Diversiteit als issue

Aandacht voor equality en diversity binnen de juridische beroepen

In Engeland al langere tijd aandacht voor de positie van etnische minderheden binnen de beroepsgroep. Al in 1979 constateerde een commissie die moest adviseren over hervorming van de professie dat barristers uit etnische minderheden minder kans hadden op een plaats in een chamber. De beroepsorganisatie van de barristers, de Bar Council, stelde daarop een commissie bestaande uit zeven witte en zeven zwarte barristers in om onderzoek te doen naar vormen van discriminatie binnen de Bar en aanbevelingen te doen voor de bestrijding ervan. In een in 1984 uitgebracht rapport toonde deze commissie zich vooral ook bezorgd over de segregatie van chambers. De meeste barristers uit etnische minderheden bleken werkzaam bij een klein aantal chambers. De meeste andere chambers hadden geen zwarte tenants. De commissie concludeerde dat “what is needed is to heighten the awareness of the Bar as a whole not only of the existence of the problem but also of the fact that the re-
medy lies in the hands of established white chambers”. Kort daarop nam de beroepsgroep een aantal resoluties aan waarin onder andere tot het ‘monitoren’ van de toekenning van beurzen, pupillages en tenancies aan zwarte barristers werd opgeroepen. De beroepsgroep van de solicitors, de Law Society, was destijds minder bereid om het voorkomen van discriminatie binnen de professie te erkennen. Uit het ontbreken van formele klachten maakte een werkgroep binnen deze organisatie op dat er geen aanwijzingen waren van rasdiscriminatie en dat maatregelen niet nodig waren. De werkgroep sprak zich in het bijzonder uit tegen ethnic monitoring: dat zou juist averechts werken.

Equality en diversity zijn onderwerpen die tegenwoordig op websites, in jaarverslagen, enz. van organisaties van de beroepsgroep uitgebreid aan de orde komen. Op de website van de Law Society valt bijvoorbeeld te lezen dat deze organisatie “is committed to playing a leading role in the elimination of discrimination and the promotion of equality of opportunity and diversity in all its activities as a regulator, a representative body and an employer.” De Bar Council maakt op zijn website melding van een nieuwe Equality and Diversity Code for the Bar. De vraag “Why does equality of opportunity matter?” wordt in de code als volgt beantwoord: “Equality of opportunity is fair, commercially advantageous, necessary for compliance with non-discrimination law and constitutionally important.”

Registratie en het ‘monitoren’ van de etnische afkomst van leden, medewerkers, enz. lijken geaccepteerd. Het lijkt ook vanzelfsprekend te worden gevonden dat leden van etnische minderheden binnen de beroepsgroep zich organiseren. Zo bestaan er een Society for Black Lawyers (opgericht in 1973), een Society of Asian Lawyers (opgericht in 1990), die o.a. een mentoring scheme en informal drinks nights organiseert, en een Association of Muslim Lawyers (officieel opgericht in 1993). Behalve voor gender en ras is er overigens ook aandacht voor disability, en zelfs voor klasse. De Bar Council bijvoorbeeld liet ons weten dat de organisatie “is now starting to look at social/economic class and entry to the profession as this is considered to be a greater barrier than any other. This is partly because the training is expensive, and also because of the traditional belief that the Bar is an elitist profession only for those with private education. These barriers are breaking down but we are concerned to ensure proper monitoring of social/economic class is put in place.”

Discussie over diversiteit van de rechterlijke macht

De diversiteit – of het gebrek daaraan – van de rechterlijke macht is ook een belangrijk issue in de discussie over het benoemingssysteem. Vrijwel iedereen lijkt het er-
over eens dat de pool van potentiële kandidaten voor het rechterschap moet worden vergroot. Drie veelgenoemde argumenten voor een meer diverse rechterlijke macht zijn de legitimiteit van de rechtspraak, equal opportunities en de kwaliteit van de rechtspraak.

Bij het eerste argument, de legitimiteit van de rechtspraak, wordt vaak gesteld dat het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht gevaar loopt indien de rechterlijke macht eenzijdig is samengesteld.

“If judges are to command greater public confidence, they should reflect not only the greater diversity within the profession, but also, as far as possible, reflect the diversity of the society within which they operate, aldus de Law Society.”

De Commission for Racial Equality (CRE) verwoordde dit argument als volgt:

“[P]ublic confidence in the judiciary is critical to their legitimacy. Clearly, the judiciary have a specific task to perform when presiding over cases but they are also seen by the general public as the ‘face or the dispenser of justice’. […] Arguably, if judges reflect a narrow social and educational group then it becomes easier to challenge that they are biased, unsympathetic or just simply out of touch and whilst such allegations may be unfounded they undermine public confidence and the legitimacy of judges.”

Vaak wordt betoogd dat dit des te belangrijker is nu rechters, onder andere als gevolg van de Human Rights Act 1999, meer politiek gevoelige beslissingen moeten nemen.

“If the Human Rights Act comes into force the decisions of judges will take on greater constitutional importance, and it is inevitable that their social and political background will come under greater public scrutiny”, aldus de Law Society. De CRE gaf het volgende voorbeeld:

“For minority groups, it is the role of the courts in seeking a balance between competing rights which will be of significance to them; for example where there is a challenge to a proposal to ban or impose conditions on a march by a Far Right Group then a court may be required to balance the right of the Far Right Group to peaceful assembly against the right of ethnic minority residents to privacy or protection from degrading treatment […] In such sensitive and controversial cases it is crucial for the judiciary to have the confidence of Black and ethnic minority communities so that, even if they are unhappy with a judgment in a particular case, those communities are satisfied that the judge discharged his or her duties fairly and impartially.”

Een ander veelgenoemd – misschien zelfs het meest genoemde – argument in de Engelse discussie is equality of opportunity. Onder andere de Discrimination Law Association betoogde dat in de praktijk nu eisen worden gesteld die indirect discriminierend zijn:

“[A]ppointment to the senior judiciary depends upon (in the case of appointment to the appellate courts) experience in the higher courts below […] and being ‘known’ by members of the professional community (senior lawyers and judges) who are consulted over such appointments. As to the first requirement, this is self-evidently indirectly discriminatory because there are no black or ethnic minority judges in the higher courts […] and there are very few women […]. As to the second requirement, there is strong evidence that the requirement to be known by the consultees (who are largely senior judges) diasadvantages black and ethnic minority lawyers and women who tend to be outside the traditional networks […]”.

Onder andere de Discrimination Law Association betoogde ook dat de bestaande praktijk van werving velen uitsluit die over de kwaliteiten beschikken om een goede rechter te worden. Diversiteit zou bovendien de kwaliteit van de rechterlijke besluitvorming kunnen verhogen:

“Necessarily judges are required to bring their own experiences and perspectives to bear in particular, for example, when making difficult decisions about the ‘public interest’ […]. The quality of those judgements in our view is likely to be improved with a range and diversity of experiences.”

De Discrimination Law Association voegde hieraan toe dat de kwaliteit van rechterlijke beslissingen op bepaalde gebieden nu te wensen over laat: rassendiscriminatie zou door de “predominantly white” Employment Tribunals zelden worden erkend.

Ook de diversiteit van de lekenrechtspraak vormt een punt van zorg. De plaatselijke adviescommissies dienen bij de werving van lekenrechters naar “a balance of different sections of the community” te streven. Volgens critici laat het resultaat te wensen over:

“Lay magistrates tend to be ‘middle-class, middle-aged and middle-minded’. They are not a true cross-section of the local community, and will have little in common with the young working-class defendants who make up the majority of defendants.”

De Lord Chancellor erkende het probleem:

---

147 Discrimination Law Association 2003, p. 8-9. Inmiddels is er één High Court Judge met een ‘ethnic minority’ achtergrond.
148 Ibid., p. 13.
“We have a continuing problem reaching younger applicants, blue-collar workers, the self-employed and those from minority ethnic communities. [...] One of the main difficulties in recruiting from minority ethnic communities lies in the generally held, but erroneous view that to become a magistrate you have to be white, middle-class and professional. This is a preconception that we have to challenge to encourage applications from all sections of society.”

3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten

Sinds enkele jaren trekt de Lord Chancellor de diversiteit van de rechterlijke macht te bevorderen. Het beleid bestaat vooral uit het aanmoedigen van vrouwelijke juristen, juristen uit etnische minderheden en gehandicapte juristen (in publicaties en in lezingen e.d. bij organisaties van juristen) om te solliciteren. Daarnaast is bijvoorbeeld een work shadowing scheme opgezet. Juristen die geïnteresseerd zijn in een overstap naar de rechterlijke macht worden hierdoor in de gelegenheid gesteld om ‘mee te lopen’ met een Circuit Judge of een District Judge. Deze mogelijkheid is vooral ook onder de aandacht van (organisaties van) juristen uit etnische minderheden gebracht. Verder zijn leken nu sterker vertegenwoordigd in de commissies die de sollicitatiegesprekken met kandidaten voeren. Bovendien hebben deze lay interviewers vaker een minderheidsachtergrond. In de oude pool van lay interviewers droeg het aandeel van etnische minderheden slechts vijf procent; in de nieuwe, in 2003 geworven pool bedraagt het vijftien procent. Het aandeel van vrouwen nam toe van 62 tot 78 procent. Ten slotte is het de bedoeling dat barristers en solicitors die – na een relatief korte loopbaan in de advocatuur – in de lagere echelons van de rechterlijke macht instromen, carrièreperspectieven binnen de rechterlijke macht geboden krijgen. Nu blijven rechters die op een bepaald niveau zijn ingestroomd, in de regel op dat niveau werkzaam.

Er zijn ook maatregelen genomen om de diversiteit van de lekenrechtspraak te vergroten. Ook deze maatregelen zijn behalve op etnische minderheden op verschillende andere ondervertegenwoordigde groepen gericht. Ze omvatten onder andere een Magistrates Shadowing Scheme, dat geïnteresseerden de gelegenheid biedt om een aantal dagen mee te lopen met twee lekenrechters. Dit programma wordt in samenwerking met Operation Black Vote, waarin vele minderhedenorganisaties samenwerken, georganiseerd. Daarnaast wordt voorlichting gegeven, onder andere op scholen. Scholen kunnen ook deelnemen aan zogenaamde Court Mock Trial Competitions, waarin scholieren de rol van magistrate, advocaat, aanklager of getuige spelen.

151 Department for Constitutional Affairs 2005.
3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden

Gunstige factoren zijn het relatief hoge opleidingsniveau van de minderheidsbevolking in Engeland, de populariteit van de rechtenstudie onder jongeren uit etnische minderheden en de vroegere traditie dat jongeren uit de elite in de (voormalige) kolonieën in Engeland rechten kwamen studeren. Deze overzeese studenten hadden een voorkeur voor de Bar om zich na terugkeer in hun eigen land als advocaat te kunnen vestigen. Waarschijnlijk bleef een deel van hen vervolgens in Engeland. Het aantal barristers met een minderheidsachtergrond is mede daarom al langere tijd relatief hoog. In de andere tak van van de juridische beroepsgroep, de solicitors, waren etnische minderheden lange tijd minder goed vertegenwoordigd. Tot 1974 was het beroep van sollicitor gesloten voor niet-Britten. In de jaren negentig nam het absolute aantal sollicitors uit etnische minderheden snel toe. Hun relatieve aantal (het aandeel van etnische minderheden in de beroepsgroep) nam echter slechts langzaam toe. Dat had vooral ook met het grote aantal sollicitors te maken.

De traditie van ‘zwarte’ barristers lijkt een gunstige omstandigheid. Rechters werden immers tot voor kort voornamelijk uit de beroepstak van de barristers gekozen. Mede daarom hadden vrouwen, die vaker als sollicitor werkzaam zijn, minder kans om tot rechter te worden benoemd. Juristen met een minderheidsachtergrond kregen binnen de Bar echter wel degelijk met barrières te maken. Een onderzoeksrapport van het Centre for Research in Ethnic Relations uit 1985 beschreef diverse vormen van discriminatie binnen de beroepsgroep.

“Inevitably evidence of direct discrimination is largely anecdotal but from our informal interviews with practitioners it has become clear that many firms and chambers will not recruit ethnic minority candidates. Applicants with non-English names and those born outside the United Kingdom are quickly identified for the purpose of being excluded regardless of their qualifications.”

Als voorbeeld van indirecte discriminatie noemde het rapport onder meer dat

“The main consideration is whether the prospective tenant will bring in sufficient work. […] It is assumed that a non-white barrister will not be acceptable to a white client or that the non-white barrister will not understand the position of the client. It is, therefore, a foregone conclusion that an ethnic minority candidate will have difficulty obtaining tenancy.”

Rechtenstudenten en juristen uit etnische minderheden verkeerden bovendien in het nadeel omdat ze door een gebrek aan kennis van het systeem en financiële middelen veelal minder goed in staat waren tot de vereiste carrièreplanning.

In reactie op deze barrières namen juristen uit etnische minderheden hun toevlucht tot ‘zwarte’ kantoren, met een cliëntèle die eveneens voornamelijk uit leden

152 Goulbourne 1985, p. 2.
153 Ibid., p. 8.
van etnische minderheden bestond. Deze segregatie zal de instroom van barristers met een minderheidsachtergrond in de rechterlijke macht zonder meer belemmerd hebben.

Over de vraag of juristen uit minderheidsgroepen die potentieel in aanmerking zouden komen wel solliciteren naar functies in de rechterlijke macht bestond lange tijd onduidelijkheid. Eind jaren negentig werd op verzoek van de Lord Chancellor onderzoek verricht naar factoren die vrouwen en leden van etnische minderheden belemmeren of juist aanmoedigen om te solliciteren naar een functie in de rechterlijke macht of naar ‘Silk’, d.w.z. de status van Queen’s Counsel. Ten behoeve van dit onderzoek werden application and success rates van mannen, vrouwen en leden van etnische minderheden met elkaar vergeleken. Daarnaast werden advocaten met verschillende achtergrondkenmerken geïnterviewd. Uit de analyse van cijfers met betrekking tot sollicitaties en benoemingen in het jaar 1999 bleek niet dat barristers en solicitors uit etnische minderheden minder dan hun witte collega’s naar functies in de rechterlijke macht solliciteren. Solicitors uit etnische minderheden solliciteerden juist relatief vaak. Sollicitanten uit etnische minderheden waren relatief succesvol in de procedures voor Silk. Ze waren minder succesvol in de procedures voor benoeming tot rechter. Vrouwelijke barristers en solicitors bleken, anders dan leden van etnische minderheden, relatief weinig te solliciteren. Ze waren succesvoller dan mannen in de procedures voor ‘Silk’ en voor benoeming tot District Judge, en even succesvol als mannen in die voor benoeming tot Assistant Recorder. Uit de interviews met barristers en solicitors met een minderheidsachtergrond bleek dat zij nog steeds problemen ondervonden bij het verkrijgen van interessante zaken. “It’s a vicious circle. Black and Asian barristers don’t get the work because they are considered to be incompetent and because they don’t get the work they are considered to be incompetent”, aldus een respondent. Velen wezen ook op de noodzaak om te worden ‘gekend’ door de juiste mensen en het belang van sociale contacten. “You’ve got to know how to play the game right. Black people have got to know how to make use of certain social occasions. It’s all about networking and black people have got to learn to play this right. Where are the opportunities if not in the social clubs”, aldus een andere respondent. De meest genoemde factoren die vrouwen en leden van etnische minderheden ervan zouden weerhouden om te solliciteren waren:

- “The extent to which being in a top-ranking chambers affects barristers’ chances of appointment.
- The effects of indirect racial discrimination on the capacity of minority barristers to build up a successful practice.
- The continuing need to be ‘known’ in order to be appointed, and the role of social networking in the consultation process.
- The disadvantage faced by solicitors in the consultation process.

155 Ibid., p. 16.
156 Ibid., p. 17.
• The difficulties faced by solicitors in completing the requirements of part-time sitting.
• The difficulties faced by women lawyers with children in balancing work and domestic responsibilities.”


5 Verenigde Staten

1 De Verenigde Staten als multi-etnische samenleving

Omvang en samenstelling van de minderhedenbevolking

De bevolking van de Verenigde Staten kan worden omschreven als “a complex ethnic mosaic deriving from five centuries of immigration”.\(^{158}\)

De grootste minderheid in dit complexe mozaïek woont al vele generaties lang in de Verenigde Staten. De overgrote meerderheid van de zwarte bevolkingsgroep stamt af van de miljoenen Afrikaanse slaven die van de zeventiende tot en met de negentiende eeuw naar Amerika werden gebracht.


\[\text{Tabel 5.1: Samenstelling bevolking Verenigde Staten, naar categorieën onderscheiden in Census, 2000} \]

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bevolkingscategorie in census</th>
<th>Aantal (miljoenen)</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>White</td>
<td>211,5</td>
<td>75,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Black or African American</td>
<td>34,7</td>
<td>12,3 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>10,2</td>
<td>3,6 %</td>
</tr>
<tr>
<td>American Indian and Alaska Native</td>
<td>2,5</td>
<td>0,9 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Native Hawaiian and Other Pacific Islander</td>
<td>0,4</td>
<td>0,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Other race</td>
<td>15,4</td>
<td>5,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Two or more races</td>
<td>6,8</td>
<td>2,4 %</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal</strong></td>
<td><strong>281,4</strong></td>
<td><strong>100 %</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Hispanic or Latino (of any race)</td>
<td>35,3</td>
<td>12,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Not Hispanic or Latino</td>
<td>246,1</td>
<td>87,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>White alone</td>
<td>194,6</td>
<td>69,1 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: US Census Bureau

De volkstellingen in de Verenigde Staten bevatten vragen over race (respondenten wordt gevraagd om aan te geven met welk ras of welke rassen ze zich het meest

\(^{158}\) Castles & Miller 2003, p. 222.

\(^{159}\) Vermeulen & Slijper 2003, pp. 80-81.
Identificeren) en *Hispanic or Latino origin*. In Tabel 5.1 worden gegevens uit de de volkstelling van 2000 gepresenteerd. Bijna zeventig miljoen personen (een kwart van de Amerikaanse bevolking) gaven aan, tot een niet-blanke minderheid te behoren. De helft van hen (12,3 procent van de bevolking) beschouwde zichzelf als *Black or African American*. Het aantal personen dat aangaf een *Hispanic* achtergrond te hebben was iets groter (12,5 procent van de bevolking). Niet-blanke minderheden en *Hispanics* maken samen bijna 31 procent van de Amerikaanse bevolking uit.

In 2004 telden de Verenigde Staten ruim 34 miljoen inwoners die elders geboren waren (12 procent van de bevolking). Ruim de helft was afkomstig uit Latijns-Amerika, een kwart uit Azië, veertien procent uit Europa, en acht procent uit andere regio’s. Ruim 30 miljoen inwoners waren zelf in de Verenigde Staten geboren, maar hadden ten minste één elders geboren ouder. Immigranten van de eerste en tweede generatie maakten samen bijna een kwart van de bevolking uit.160

Ondanks de toegenomen etnische diversiteit zijn de Verenigde Staten nog in sterke mate een protestants land. Eind jaren negentig werd het bevolkingsaandeel van protestanten op 58 procent geschat. Katholieken maakten naar schatting 26 procent van de bevolking uit, joden twee procent. Het aandeel van hindoes, moslims en boeddhisten werd op samen zes procent geschat.161

**Onderwijs- en arbeidsmarktpositie van etnische minderheden**

Het opleidingsniveau van de zwarte en *Hispanic* bevolking is lager dan dat van de totale bevolking (zie tabel 5.2). Beide groepen boekten in de jaren tachtig en negentig wel vooruitgang.

**Tabel 5.2: Hoogste bereikte onderwijsniveau van de bevolking van 25 jaar en ouder, naar ras en Hispanic afkomst, 2000 (percentages)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bevolkingscategorie</th>
<th>High school graduate or more</th>
<th>Some college or more</th>
<th>Bachelor’s degree or more</th>
<th>Advanced degree</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>White non-Hispanic</td>
<td>85,5</td>
<td>55,4</td>
<td>27,0</td>
<td>9,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Black or African American</td>
<td>72,3</td>
<td>42,5</td>
<td>14,3</td>
<td>4,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>80,4</td>
<td>64,6</td>
<td>44,1</td>
<td>17,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Hispanic (of any race)</td>
<td>52,2</td>
<td>30,3</td>
<td>10,4</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Totale bevolking</td>
<td>80,4</td>
<td>51,8</td>
<td>24,4</td>
<td>8,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: US Census Bureau


---


Uit gegevens over de arbeidsmarktpositie komt een vergelijkbaar beeld naar voren. African Americans en vooral Hispanics zijn relatief weinig werkzaam als managers en professionals. Asian Americans zijn juist relatief vaak in dergelijke functies werkzaam (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3: Verdeling van de werkende beroepsbevolking over verschillende beroepsgroepen, naar ras en Hispanic afkomst, 2000 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bevolkingscategorie</th>
<th>Management, professional, and related occupations</th>
<th>Service and office</th>
<th>Production, transportation, and material moving</th>
<th>Construction, extraction, and maintenance</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>White non-Hispanic</td>
<td>36,6</td>
<td>12,8</td>
<td>27,2</td>
<td>13,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Black or African American</td>
<td>25,2</td>
<td>13,4</td>
<td>27,3</td>
<td>18,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Asian</td>
<td>44,6</td>
<td>14,1</td>
<td>24,0</td>
<td>13,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Hispanic (of any race)</td>
<td>18,1</td>
<td>21,8</td>
<td>23,1</td>
<td>21,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Totale bevolking</td>
<td>33,6</td>
<td>14,9</td>
<td>26,7</td>
<td>14,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: US Census Bureau

African Americans werken wel relatief vaak in overheidsdienst. In 2000 maakten zij bijvoorbeeld zeventien procent van het personeelsbestand van de federale overheid uit. Hun aandeel in de totale beroepsbevolking bedroeg elf procent. Voor Hispanics bedroegen deze percentages respectievelijk zeven en elf procent.162

Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie

Alhoewel de Verenigde Staten zich altijd als immigratieland hebben geafficheerd, hebben ze nooit een samenhangend overheidsbeleid gehad dat speciaal op de integratie van immigranten was gericht.163 Na de Tweede Wereldoorlog hebben pluralistische idealen steeds meer aanhang gevonden. Daarvoor werd lange tijd als vanzelfsprekend aangenomen dat immigranten zouden assimileren of ‘amerikaniseren’. Het ideaal van de melting pot, dat als typerend voor de Verenigde Staten werd ge-


163 Vermeulen & Slijper 2003, p. 79.
zien, had overigens ook iets pluralistisch: de Amerikaanse cultuur werd gezien als een nieuwe cultuur waaraan alle immigrantengroepen een bijdrage hebben geleverd. Opmerkelijk is verder dat de zwarte bevolkingsgroep in vooroorlogse discussies over assimilatie en pluralisme niet of nauwelijks werd genoemd.164

De zwarte bevolking had formeel al bij het eind van de burgeroorlog, met het Veertiende Amendement op de Grondwet, burgerrechten verkregen. Maar in de zuidelijke staten heerste tot in de jaren vijftig van de twintigste eeuw een allesomvattend systeem van segregatie. De zogenaamde Jim Crow wetten sloten zwarte uit van het stemrecht, het wonen in blanke buurten, het bezoeken van zwarte scholen, enz. Het federale Supreme Court had deze segregatie in 1896 juridisch bekrachtigd in zijn uitspraak in de zaak Plessy versus Ferguson, waarin het de separate but equal doctrine aanvaardde. De afschaffing van deze doctrine vergde een langdurige juridische strijd. Pas in de jaren vijftig van de twintigste eeuw boekte de zwarte emancipatiebeweging de eerste grote overwinningen. In 1954 verklaarde het Supreme Court de separate but equal doctrine ongrondwettig in een zaak (Brown versus Board of Education) waarin de segregatie op scholen in het geding was. De Civil Rights Act van 1964 verbood discriminatie in de publieke sfeer. Met de Voting Rights Act van 1965 verkreeg de zwarte bevolking het recht op deelname aan verkiezingen.

In de tweede helft van de jaren zestig begon de overgang van ‘kleurenblind’ beleid, gericht op het scheppen van gelijke kansen, naar een ‘kleurbewuste’ politiek van affirmative action, die tot gelijke uitkomsten moet leiden. De ontwikkeling van het begrip institutioneel racisme speelde daarbij een belangrijke rol. Zeker zo belangrijk was echter de black revolt in de grote steden. Werkgevers – aanvankelijk alleen diegenen die in aanmerking wilden komen voor overheidsopdrachten, later alle grotere werkgevers – werden verplicht om jaarlijks opgave te doen van de etnische samenstelling van hun personeelsbestand. Er werd een uitgebreid overheidsapparaat opgezet voor het toezicht op de naleving. Het bedrijfsleven entameerde overigens ook veel vrijwillige programma’s. Veel universiteiten voerden een beleid van positieve actie bij de toelating van studenten.

Het beleid riep vanaf het begin weerstanden op. Die weerstanden namen in de loop der jaren toe. Het beleid van positieve actie was aanvankelijk speciaal voor de zwarte bevolking bedoeld, als correctie op meer dan twee eeuwen door de overheid gesanctioneerde achterstelling. Later werden ook andere (immigranten)groepen tot doelgroepen van het beleid gemaakt. Daarmee werd de rechtvaardiging van het beleid echter problematisch. Eind jaren zeventig was het beleid op zijn hoogtepunt. In de jaren tachtig, onder president Reagan, begon de afbraak. Het beleid werd veel minder slagvaardig. In de jaren negentig volgde een aantal rechterlijke uitspraken waardoor positieve actie bij onder andere de toelating tot universiteiten sterk werd teruggedrongen.165

165 Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de ontwikkeling van het beleid Sloot 1986; Bovenkerk 1986; Vermeulen & Slijper 2003.
In de loop der jaren hadden vooral grotere werkgevers wel eigen beleid ontwikkeld. De angst voor juridische procedures was de belangrijkste motor. In de jurisprudentie werd het begrip discriminatie steeds opnieuw verruimd. Werkgevers stelden daarom professionals aan om de ontwikkelingen bij te houden en erop toe te zien dat het personeelsbeleid tijdig werd aangepast. Mede om hun eigen voortbestaan zeker te stellen zijn de betreffende medewerkers en afdelingen zich vanaf het midden van de jaren tachtig steeds meer op diversiteitsbeleid gaan richten.166

2 Werving en selectie van rechters167

De Verenigde Staten tellen ongeveer 31.000 rechters, op een bevolking van meer dan 280 miljoen (ruim elf rechters per 100.000 inwoners).168

Rechters worden in de Verenigde Staten voornamelijk uit de juridische beroepsgroep gerekruiteerd. Juristen moeten na hun afstuderen eerst ervaring opdoen in een ander juridisch beroep, meestal de advocatuur, voordat ze voor het rechtschap in aanmerking komen. De Verenigde Staten hebben geen rechtersopleidingen. Wel worden sinds het begin van de jaren zestig introductiecursussen voor nieuwe rechters georganiseerd.169 Dat heeft te maken met het feit dat in toenemende mate ook advocaten met minder jaren ervaring tot rechter worden benoemd.

Als federale staat kennen de Verenigde Staten zowel een federaal gerechtelijk systeem als gerechtelijke systemen voor de vijftig afzonderlijke staten. Tussen deze laatste bestaan aanzienlijke verschillen.

Het federale gerechtelijke systeem omvat gerechten van eerste aanleg (district courts), gerechtshoven die beroepszaken van de district courts behandelen, courts of appeal met landelijke jurisdictie voor specialistische beroepszaken, en het US Supreme Court, dat een beperkt aantal zaken van zowel de federale gerechten als die van de staten behandelt. De federale rechtbanken behandelen ongeveer drie procent van het totale aantal zaken in de Verenigde Staten. Ze tellen samen ruim 1.700 rechters.170

De gerechtelijke systemen van de afzonderlijke staten omvatten gerechten van eerste aanleg (trial courts), intermediate courts of appeal en een state supreme court. De state courts behandelen 97 procent van alle rechtszaken in de Verenigde Staten.171 In 2000 waren ruim 29.000 rechters werkzaam bij state courts.172

166 Dobbin 2002.
167 Onderstaande beschrijving is grotendeels gebaseerd op Baas 2000 en Murphy, Pritchett & Epstein 2002.
171 Baas 2000, pp. 119-120.
Rekrutering van federale rechters

De federale rechters zijn onder te verdelen in zogenaamde Article III Judges, die voor onbepaalde tijd worden benoemd, en Magistrate Judges en Bankruptcy Judges, die een aanstelling voor beperkte tijd krijgen.¹⁷³

Article III Judges worden benoemd door de president “with advice and consent” van de Senaat. Kandidaten moeten voor een reeks van instanties, waaronder het federale ministerie van Justitie, de FBI, eventueel de American Bar Association (ABA), het Congres en ten slotte het Witte Huis, verschijnen. Bij de selectie van Article III Judges is onder meer ook hun politieke kleur van belang. Geschat wordt dat minstens negentig procent van de rechters van dezelfde politieke partij zijn als de president door wie ze zijn benoemd.

De selectie van Bankruptcy Judges en Magistrate Judges vindt plaats binnen de staat waar de vacature is ontstaan. Zij worden geselecteerd door een panel van juristen en niet-juristen en door het court of appeals en het district court in het district waar ze komen te werken. Kandidaten voor de functie van Bankruptcy Judge moeten minstens vijf jaar in de advocatuur hebben gewerkt, bij de balie van hun staat staan ingeschreven, en daar goed bekend staan. Ook stafjuristen, gerechtssecretarissen en federale advocaten kunnen tot Bankruptcy Judge benoemd worden. Kandidaten voor de functie van Magistrate Judge moeten minstens vijf jaar als advocaat voor het hoogste gerecht hebben gewerkt en daar goed bekend staan. Ook stafjuristen, gerechtssecretarissen en federale advocaten kunnen tot Magistrate Judge worden benoemd.

Rekrutering van state judges

De rekrutering van state judges verschilt van staat tot staat. Er zijn globaal drie manieren waarop state judges worden geselecteerd: verkiezing, benoeming en selectie door een commissie (zie tabel 5.4).

- In vier staten benoemt de gouverneur (al dan niet met instemming van de volksvertegenwoordiging) rechters. In twee andere staten worden rechters gekozen en benoemd door de wetgevende macht.
- In 22 staten worden kandidaten geselecteerd volgens een merit plan, ook wel Missouri Plan genoemd. Deze methode vormt een compromis tussen benoemen

¹⁷³ Baas 2000, p. 121.
De ABA is sinds 1937 voorstander van het Missouri Plan, waarbij de gouverneur rechters benoemt van een lijst die door een speciale commissie is opgesteld. Na de eerste termijn bepalen de kiezers in een verkiezing zonder tegenkandidaten of de rechter zijn/haar ambt behoudt.\textsuperscript{174}

\textbf{Tabel 5.4: Selectiesystemen voor state judges'}

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Elected</th>
<th>Appointed</th>
<th>Merit Plan</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Partisan ballot</td>
<td>Nonpartisan ballot</td>
<td>Executive</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Alabama</td>
<td>Georgia</td>
<td>California</td>
<td>Alaska</td>
</tr>
<tr>
<td>Arkansas</td>
<td>Idaho</td>
<td>Maine</td>
<td>Arizona</td>
</tr>
<tr>
<td>Illinois</td>
<td>Kentucky</td>
<td>New Hampshire</td>
<td>Colorado</td>
</tr>
<tr>
<td>Mississippi</td>
<td>Louisiana</td>
<td>New Jersey</td>
<td>Connecticut</td>
</tr>
<tr>
<td>North Carolina</td>
<td>Michigan</td>
<td>California</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Pennsylvania</td>
<td>Minnesota</td>
<td>Kansas</td>
<td>Delaware</td>
</tr>
<tr>
<td>Tennessee</td>
<td>Montana</td>
<td>New Mexico</td>
<td>Florida</td>
</tr>
<tr>
<td>Texas</td>
<td>Nevada</td>
<td>Ohio</td>
<td>Hawaii</td>
</tr>
<tr>
<td>West Virginia</td>
<td>North Dakota</td>
<td>Oregon</td>
<td>Indiana</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Ohio</td>
<td>Washington</td>
<td>Iowa</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Wisconsin</td>
<td>Kansas</td>
</tr>
</tbody>
</table>

\* Benoemingen bij \textit{courts of last resort}; in sommige staten geldt voor benoemingen bij lagere rechtbanken een ander systeem.

Bron: Murphy 2002, p. 148-149

In vrijwel alle staten worden rechters benoemd voor een bepaalde termijn, meestal vier of zes jaar voor \textit{courts of general jurisdiction} en zes of acht jaar voor \textit{appellate courts}.\textsuperscript{175} De meeste state judges zijn eerst tien tot vijftien jaar advocaat geweest en zijn bij hun benoeming tot rechter tussen de veertig en vijftig jaar oud. Het is niet ongebruikelijk dat een advocaat rechter wordt en later naar de advocatuur terugkeert. Het inkomen van rechters ligt lager dan dat van succesvolle advocaten, maar het prestige en de macht van rechters maken het ambt aantrekkelijk voor veel juristen.\textsuperscript{176}

\textsuperscript{174} Vago 2000, p. 373.
\textsuperscript{175} \textit{Ibid.}, p. 118 e.v.
\textsuperscript{176} Baas 2000, p. 121-122, 126.
3 Diversiteit van de rechterlijke macht

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in de Verenigde Staten op gegevens over rechters, juristen, enz. met een African American, Hispanic en Asian achtergrond gericht. We verstuurden vragenlijsten naar collega-onderzoekers, de American Bar Association en het US Census Bureau.

3.1 Instroom van ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht

Law school students

De Verenigde Staten tellen 188 law schools, die verschillen in niveau en elk hun eigen selectieprocedure voor studenten hebben. Tot 1950 werden zwarte studenten geweerd van de meeste rechtenfaculteiten in de zuidelijke staten.177

Uit cijfers van de American Bar Association (ABA) blijkt dat het aantal en aandeel van rechtenstudenten uit minderheidsgroepen vooral tussen 1985 en 1995 sterk toenamen (zie figuur 5.1). In het studiejaar 1976/77 was 8,4 procent van de rechtenstudenten afkomstig uit minderheidsgroepen. In 1985/86 bedroeg hun aandeel tien procent. In 1995/96 was het toegenomen tot bijna twintig procent. Tussen 1995 en 2000 nam het aandeel niet verder toe.178

Figuur 5.1: Ontwikkeling van het aantal en aandeel studenten uit minderheidsgroepen aan law schools, 1976-2000

Bron: American Bar Association

177 Abel 1989, p. 100.
178 Chambliss 2000, p. 2 (Table 3).
Figuur 5.2 laat zien dat het aantal *Asian American* rechtenstudenten sneller toename dan de aantallen rechtenstudenten uit andere minderheidsgroepen. Aan veel rechtenfaculteiten vormen *Asian Americans* de grootste minderheidsgroep onder de studenten; het aantal faculteiten waar *African Americans* de grootste minderheid vormen ligt lager.\(^{179}\) In het studiejaar 1999/00 maakten *Asian Americans* 6,3 procent van het totale aantal rechtenstudenten uit. Dat percentage lag aanzienlijk boven hun aandeel in de totale bevolking (3,6 procent). *African Americans* en *Hispanics* waren juist relatief ondervertegenwoordigd onder rechtenstudenten. *African Americans* maakten 7,4 procent van de rechtenstudenten en 12,3 procent van de totale bevolking uit. Bij *Hispanics* was het verschil nog groter: zij maakten 5,7 procent van de rechtenstudenten en 12,5 procent van de totale bevolking uit. *Native Americans* waren ongeveer evenredig vertegenwoordigd: zij maakten 0,8 procent van de rechtenstudenten en één procent van de totale bevolking uit.\(^ {180}\) Vooral *African Americans* waren ook ondervertegenwoordigd aan law schools in vergelijking met hun aandeel (tien procent) in het totale aantal *undergraduate* studenten.\(^ {181}\)

Figuur 5.2: *Aantallen minority students (law schools) naar etnische groep, 1976-2000*

Afgestudeerde juristen (*law graduates*) moeten een examen (*bar exam*) afleggen om als advocaat te worden toegelaten. Uit een eind jaren negentig verrichte studie bleek


\(^{180}\) Chambliss 2000, p. 3 (Table 4). Chambliss plaatst overigens een kanttekening bij de cijfers met betrekking tot *Native Americans*. Die zouden geflatteerd zijn doordat veel non-Indian studenten een indiaanse grootmoeder zeggen te hebben.

\(^{181}\) *Ibid.*, p. 5 (Table 6).
dat kandidaten uit minderheidsgroepen minder succesvol zijn dan het gemiddelde van alle kandidaten. Hun resultaten waren wel aanzienlijk beter dan in de jaren tachtig.\textsuperscript{182}

*Legal profession*

Zwarte juristen werden lange tijd uitgesloten uit de beroepsgroep. De ABA sloot zwarten tot 1943 formeel uit van het lidmaatschap. Ook toen expliciete discriminatie afnam, nam het aantal zwarte juristen aanvankelijk nauwelijks toe. De weinige zwarte beroepsbeoefenaren die er waren, waren voornamelijk in noordelijke staten werkzaam. In 1960 woonde 45 procent van de zwarte bevolking, maar slechts 17 procent van de zwarte juristen in het Zuiden.\textsuperscript{183}


In 1960 maakten *African Americans* 1,3 procent van de beroepsgroep uit. Hun aandeel in de totale werkzame beroepsbevolking was met 10,6 procent ruim acht keer zo groot. In de jaren zeventig schommelde het percentage zwarte juristen rond de drie procent, in de jaren tachtig rond de 3,5 procent. In de jaren negentig nam het langzaam toe vijf procent. In 2000 maakten *African Americans* 5,7 procent van de beroepsgroep uit. Hun aandeel in de totale werkzame beroepsbevolking was met 5,3 procent ruim vijf keer zo groot. In de jaren tachtig steeg het percentage juristen van *Hispanic* afkomst naar ruim twee procent. In de jaren negentig nam het verder toe. In 2000 maakten *Hispanics* ruim vier procent van de beroepsgroep uit. Hun aandeel in de totale werkzame bevolking lag met 10,7 procent twee tot drie keer zo hoog. Over *Asian Americans* zijn minder cijfers beschikbaar. In 2000 bedroeg hun aandeel in de beroepsgroep 2,3 procent. Dat was anderhalf keer zo laag als hun aandeel in de beroepsbevolking (3,6 procent).\textsuperscript{185} Hun ondervertegenwoordiging was dus minder groot dan die van *African Americans* en *Hispanics*. Het aandeel van *Asian Americans* in de juridische beroepsgroep bleef echter wel sterk – sterker dan bij zwarten en *Hispanics* – achter bij hun aandeel in andere professies.

In 2000 was 44 procent van de *minority* juristen vrouw. Het percentage vrouwen in de totale beroepsgroep bedroeg slechts 29 procent.\textsuperscript{186}

\textsuperscript{182} Ibid., p. 3.
\textsuperscript{183} Abel 1989, p. 100.
\textsuperscript{184} Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.
\textsuperscript{185} Chambliss 2004, p. 5.
\textsuperscript{186} Ibid., p. 6.
De ABA Commission on Racial and Ethnic Diversity in the Profession bracht in 2000 en 2004 rapporten over de “The progress of minorities in the legal profession” uit. De belangrijkste conclusies van deze rapporten zijn:

- dat de vertegenwoordiging van minderheden in de juridische beroepsgroep duidelijk achterblijft bij die in de meeste andere professies;
- dat de instroom van minderheden in de professie sinds 1995 is verminderd;

**Rechters**

De bovengenoemde ABA-rapporten presenteren ook cijfers over de instroom en vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht. Van de federale rechters die in de periode 1969-2002 werden benoemd, was bijna veertien procent afkomstig uit minderheidsgroepen (zie tabel 5.5).

**Tabel 5.5: Benoemingen van federale rechters naar ras/etniciteit, 1969-2002**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Totaal</th>
<th>Minderheden</th>
<th>African Americans</th>
<th>Hispanics</th>
<th>Asian Americans</th>
<th>Native Americans</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nixon</td>
<td>227</td>
<td>10 (4,4 %)</td>
<td>6 (2,6 %)</td>
<td>2 (0,9 %)</td>
<td>1 (0,4 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Ford</td>
<td>65</td>
<td>6 (9,2 %)</td>
<td>3 (4,6 %)</td>
<td>1 (1,5 %)</td>
<td>2 (3,1 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Carter</td>
<td>258</td>
<td>56 (21,7 %)</td>
<td>37 (14,3 %)</td>
<td>16 (6,2 %)</td>
<td>2 (0,8 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Reagan</td>
<td>378</td>
<td>22 (5,8 %)</td>
<td>7 (1,9 %)</td>
<td>13 (3,4 %)</td>
<td>2 (0,5 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Bush</td>
<td>192</td>
<td>20 (10,4 %)</td>
<td>11 (5,7 %)</td>
<td>8 (4,2 %)</td>
<td>1 (0,5 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Clinton</td>
<td>378</td>
<td>92 (24,3 %)</td>
<td>62 (16,4 %)</td>
<td>24 (6,3 %)</td>
<td>5 (1,3 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Bush</td>
<td>100</td>
<td>15 (15,0 %)</td>
<td>9 (9,0 %)</td>
<td>6 (6,0 %)</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>1598</td>
<td>221 (13,8 %)</td>
<td>135 (8,4 %)</td>
<td>70 (4,4 %)</td>
<td>13 (0,8 %)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Chambliss 2004, p. 55

In totaal werden 221 rechters uit minderheidsgroepen benoemd. De meesten van hen waren African Americans of Hispanics. De meerderheid werd benoemd door...

---


Democratische presidenten (Carter, Clinton). Onder de door deze presidenten be-noemde rechters waren African Americans meer dan evenredig vertegenwoordigd. Republikeinse presidenten waren duidelijk minder geneigd tot het benoemen van rechters uit minderheidsgroepen.

Het aandeel van minderheden onder federale rechters is onder Clinton sterk toegenomen. In 2004 was bijna zestien procent van de rechters aan federale courts of appeals afkomstig uit minderheidsgroepen; in 1992 was dit nog slechts 8,4 procent. Het aandeel van minderheden onder de rechters van federale district courts nam toe van 10,4 naar ruim negentien procent. Het aandeel van African American rechters nam bij de courts of appeals toe van 5,4 naar 7,9 procent, bij de district courts van 5,3 naar 11,6 procent. Dit laatste percentage lag dicht bij het aandeel van African Americans in de totale Amerikaanse bevolking (12,5 procent).

Absoluut gezien gaat het bij de federale rechters om kleine aantallen. Verreweg de meeste rechters in de Verenigde Staten zijn state judges. De ABA laat vanaf 2004 onderzoek uitvoeren naar de vertegenwoordiging van minderheden onder deze rechters. Het percentage minority rechters blijkt in totaal ruim tien procent te bedragen (zie tabel 5.6). Dat is aanmerkelijk lager dan het aandeel van minderheden in de totale Amerikaanse bevolking, maar ongeveer gelijk aan hun aandeel in de popula-tie van juristen, dat volgens de census 2000 bijna twaalf procent bedroeg.

Tabel 5.6: Vertegenwoordiging van minderheden onder state judges 1), 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Type rechtbank</th>
<th>African American</th>
<th>Hispanic</th>
<th>Asian American</th>
<th>Native American</th>
<th>Totaal minderheden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>State Supreme Court</td>
<td>20 (5,9%)</td>
<td>8 (2,4%)</td>
<td>5 (1,5%)</td>
<td>-</td>
<td>33 (9,7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Intermediate Appellate court</td>
<td>60 (6,3%)</td>
<td>25 (2,6%)</td>
<td>13 (1,4%)</td>
<td>2 (0,2%)</td>
<td>102 (10,6%)</td>
</tr>
<tr>
<td>General Jurisdiction Trial Court</td>
<td>585 (5,3%)</td>
<td>287 (2,6%)</td>
<td>104 (0,9%)</td>
<td>11 (0,1%)</td>
<td>1.009 (9,0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>665 (5,9%)</td>
<td>320 (2,8%)</td>
<td>122 (1,1%)</td>
<td>13 (0,1%)</td>
<td>1.144 (10,1%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Judges presiding over general jurisdiction state courts
2) Inclusief Pacific Islanders
Bron: American Bar Association

Bijna zes procent van de state judges is African American; bijna drie procent is Hispanic. In vergelijking met hun aandeel in de beroepsgroep zijn vooral Asian Americans ondervertegenwoordigd in de rechterlijke macht. African Americans zijn in de rechterlijke macht juist iets sterker vertegenwoordigd dan in de totale beroepsgroep. De

---

189 Chambliss 2004, p. 53.
minority rechters zijn ongeveer evenredig over de verschillende niveaus van de rechtspraak verdeeld.\textsuperscript{191}

De verdeling van de rechters met een minderheidsachtergrond over de verschillende staten blijkt zeer ongelijk (zie tabel 5.7). De hoogste aandelen minority judges worden gevonden in Hawaii (52 procent), New Mexico (23 procent), Arizona (17,2 procent), Texas (16,6 procent) en Maryland (16,4 procent). De laagste aandelen (in het geheel geen minority rechters) worden gevonden in Maine, Montana, Nebraska, New Hampshire, South Dakota, Vermont en Wyoming.

\textit{Tabel 5.7: Aandeel van minderheden in de rechterlijke macht en in de bevolking van iedere staat (percentages)}

<table>
<thead>
<tr>
<th>Staat</th>
<th>Aandeel in RM</th>
<th>Aandeel in bevolking staat</th>
<th>Staat</th>
<th>Aandeel in RM</th>
<th>Aandeel in bevolking staat</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hawaii</td>
<td>51,9</td>
<td>77,1</td>
<td>Oklahoma</td>
<td>7,0</td>
<td>25,9</td>
</tr>
<tr>
<td>New Mexico</td>
<td>23,0</td>
<td>55,3</td>
<td>Delaware</td>
<td>6,9</td>
<td>27,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Arizona</td>
<td>17,2</td>
<td>26,2</td>
<td>Alabama</td>
<td>6,2</td>
<td>29,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Texas</td>
<td>16,6</td>
<td>47,6</td>
<td>Utah</td>
<td>6,1</td>
<td>14,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Maryland</td>
<td>16,4</td>
<td>37,9</td>
<td>Pennsylvania</td>
<td>5,7</td>
<td>15,9</td>
</tr>
<tr>
<td>North Carolina</td>
<td>15,9</td>
<td>29,8</td>
<td>Alaska</td>
<td>5,0</td>
<td>32,4</td>
</tr>
<tr>
<td>California</td>
<td>14,7</td>
<td>53,3</td>
<td>Indiana</td>
<td>4,8</td>
<td>14,2</td>
</tr>
<tr>
<td>New York</td>
<td>14,6</td>
<td>38,0</td>
<td>Nevada</td>
<td>4,8</td>
<td>34,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Michigan</td>
<td>14,0</td>
<td>21,4</td>
<td>Minnesota</td>
<td>4,0</td>
<td>11,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Colorado</td>
<td>12,3</td>
<td>25,5</td>
<td>Wisconsin</td>
<td>3,8</td>
<td>22,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Virginia</td>
<td>11,9</td>
<td>29,8</td>
<td>Ohio</td>
<td>3,3</td>
<td>16,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Connecticut</td>
<td>11,7</td>
<td>22,5</td>
<td>Oregon</td>
<td>3,2</td>
<td>16,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Louisiana</td>
<td>11,6</td>
<td>37,5</td>
<td>Kentucky</td>
<td>3,1</td>
<td>10,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arkansas</td>
<td>11,2</td>
<td>21,4</td>
<td>West Virginia</td>
<td>2,9</td>
<td>5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Florida</td>
<td>10,9</td>
<td>34,6</td>
<td>Iowa</td>
<td>2,3</td>
<td>7,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Massachusetts</td>
<td>10,7</td>
<td>18,1</td>
<td>Idaho</td>
<td>2,1</td>
<td>12,0</td>
</tr>
<tr>
<td>South Carolina</td>
<td>10,6</td>
<td>33,9</td>
<td>North Dakota</td>
<td>2,1</td>
<td>8,3</td>
</tr>
<tr>
<td>New Jersey</td>
<td>10,6</td>
<td>34,0</td>
<td>Kansas</td>
<td>2,0</td>
<td>16,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Washington</td>
<td>10,2</td>
<td>21,1</td>
<td>Nebraska</td>
<td>0,0</td>
<td>12,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Georgia</td>
<td>9,7</td>
<td>37,4</td>
<td>South Dakota</td>
<td>0,0</td>
<td>12,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Illinois\textsuperscript{2}</td>
<td>9,4</td>
<td>32,2</td>
<td>Wyoming</td>
<td>0,0</td>
<td>11,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Mississippi</td>
<td>8,9</td>
<td>39,3</td>
<td>Montana</td>
<td>0,0</td>
<td>10,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Missouri</td>
<td>7,5</td>
<td>16,2</td>
<td>New Hampshire</td>
<td>0,0</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Rhode Island</td>
<td>7,4</td>
<td>18,1</td>
<td>Vermont</td>
<td>0,0</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Tennessee</td>
<td>7,4</td>
<td>20,8</td>
<td>Maine</td>
<td>0,0</td>
<td>3,5</td>
</tr>
<tr>
<td>\textit{Totaal VS}</td>
<td>\textit{10,1}</td>
<td>\textit{30,9}</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

\textsuperscript{191} Bronnen: American Bar Association; US Census Bureau

\textsuperscript{2} ABA (www.abanet.org/judind/diversity/national.html, geraadpleegd 18 augustus 2005).
Als het aandeel minority rechters wordt vergeleken met het aandeel van minderheden in de bevolking, blijkt in geen enkele staat sprake te zijn van een evenredige vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht. In Hawaii, Arizona en Michigan bedraagt de ondervertegenwoordiging een factor anderhalf, in Kansas een factor 8,5. De verschillen lijken niet terug te voeren op verschillende selectiesystemen (zie tabel 5.4 hierboven). Onder de staten met een relatief goede vertegenwoordiging zijn ongeveer evenveel staten met een merit plan (commissie) als staten met verkiezingen. Onder de staten met een relatief slechte vertegenwoordiging zijn wat meer staten met een merit plan, maar de meeste van deze staten hebben ook een relatief kleine minderhedenbevolking. Mogelijk speelt deze laatste factor een grotere rol.

Uit de census 2000 zijn ook de inkomensgegevens van rechters bekend. Een meerderheid (55 procent) van de blanke mannelijke rechters had een salaris van meer dan 75.000 dollar. Bij de blanke vrouwelijke rechters kwam slechts 25 procent boven deze grens uit. Bij de vrouwelijke zwarte rechters was het 23 procent en bij vrouwelijke Hispanic rechters 21 procent. De salarissen van mannelijke minority rechters lagen tussen die van blanke mannen en vrouwen in: 44 procent van de zwarte en 38 procent van de Hispanic rechters verdiende meer dan 75.000 dollar. Uit het ABA-onderzoek bleek overigens dat een op de drie minority rechters vrouw is. Dat is hoger dan het gemiddelde voor alle rechters (zie hieronder).

Vergelijking met de instroom van vrouwen

Vrouwen werden in de Verenigde Staten lange tijd geweerd door law schools en vervolgens door de balie. Harvard Law School, bijvoorbeeld, begon pas in 1950 vrouwen toe te laten. In de jaren vijftig en de eerste helft van de jaren zestig kwam het percentage vrouwelijke rechtenstudenten niet boven de vier procent uit (zie figuur 5.3). In het studiejaar 1971/72 was het toegenomen tot acht procent. In de jaren zeventig nam het aandeel snel toe. In 1979/80 was een derde van de rechtenstudenten vrouw. In de jaren tachtig nam het percentage vrouwen toe tot boven de veertig. In de jaren negentig nam het toe tot bijna vijftig procent.


deel van vrouwen in de totale werkzame beroepsbevolking bedroeg in 2000 46,5 procent.¹⁹³

*Figuur 5.3: Ontwikkeling van het aantal en aandeel vrouwelijke studenten aan law schools, 1947–2004*

Het percentage vrouwelijke federale rechters bedroeg eind jaren negentig achttien procent, een verdubbeling ten opzichte van het begin van het decennium. Het gemiddelde percentage vrouwen onder *state judges* werd eveneens op ongeveer twintig geschat. Er waren echter ook staten met dertig procent vrouwelijke rechters.¹⁹⁴ De percentages vrouwelijke rechters blijven dus nog wel achter bij het aandeel van vrouwen in de beroepsgroep. Hierbij moet echter worden bedacht dat voornamelijk juristen met tien tot vijftien jaar ervaring als rechter worden benoemd. In die categorie ligt het aandeel van vrouwen waarschijnlijk aanmerkelijk lager.

Uit een analyse van inkomensgegevens uit de census 2000 bleek overigens dat het beroep van rechter tot de beroepen met de hoogste inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen behoort. Het mediane salaris van vrouwelijke rechters (50.000 dollar) bedroeg minder dan 60 procent van dat van mannelijke rechters (88.000 dollar).¹⁹⁵

¹⁹³ Eigen berekeningen op basis van gegevens US Census Bureau.  
3.2 Diversiteit als issue

Binnen de beroepsgroep bestaat al langere tijd aandacht voor onderwerpen die met de diversiteit van de professie te maken hebben. Er is ook een uitgebreide infrastructuur voor de verbetering van de positie van leden met een minority achtergrond tot ontwikkeling gekomen. De ABA, die tot 1943 zwarten uitsloot van het lidmaatschap, heeft zowel een Commission on Racial and Ethnic Diversity in the Profession als een Commission on Women in the Profession. De ABA laat veel onderzoek verrichten. Daarbij wordt ook de eigen organisatie onder de loep genomen. De ABA houdt bijvoorbeeld nauwkeurig bij wat het aandeel van minderheden in leadership positions binnen de eigen organisatie is. Ook andere bar associations doen dit.

De eerdergenoemde ABA-rapporten over “The progress of minorities in the legal profession” bevatten aanbevelingen aan onder andere rechtenfaculteiten, juridische werkgevers en bar associations. De laatste organisaties zouden bijvoorbeeld moeten bevorderen dat meer systematisch onderzoek naar de positie van minority lawyers wordt verricht. Juridische werkgevers zouden diversity pledges moeten maken, d.w.z., streefcijfers vaststellen en bekendmaken en vervolgens hun eigen inspanningen ‘monitoren’. In New York bijvoorbeeld hebben de beroepsorganisatie en advocatenkantoren de handen in elkaar geslagen. De Association of the Bar of the City of New York kondigde in 2003 aan dat ze een Office of Diversity ging instellen “as part of a broad initiative to increase the presence of minorities in the New York corporate bar, particularly at senior levels”. Het initiatief werd gesteund door een groot aantal advocatenkantoren. Het Office of Diversity zou gaan bijhouden hoeveel vooruitgang deze kantoren boeken bij het diversifiëren van hun staf.196

Er is ook toenemende externe druk op advocatenkantoren in de Verenigde Staten om iets aan de positie van vrouwen en minderheden te doen. Steeds meer grote cliënten vragen hun advocatenkantoor om aan te geven hoeveel van de uren die zij in rekening brengen door minority lawyers zijn besteed.197


De aandacht van deze commissies en organisaties is op de beroepsgroep als geheel gericht, niet speciaal op de rechterlijke macht. De diversiteit van de rechterlijke macht is vooral een issue in discussies over de voor- en nadelen van verschillende

199 ABA (www.minoritylawjournal.com/, 18 augustus 2005).
selectieprocedures. De voorstanders van *merit selection*, waaronder de ABA, claimen dat die procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt dan verkiezingen. De voorstanders van verkiezingen claimen juist dat verkiezingen tot een grotere diversiteit van de rechterlijke macht leiden. Sommige *minority bar associations* geven ook de voorkeur aan verkiezingen.

In publicaties van deze commissies en organisaties worden de argumenten voor diversiteit of diversiteitsbeleid niet of nauwelijks geëxpliekt. In de academische literatuur hebben hierover wel discussies plaatsgevonden.200

### 3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten

De meeste rechters in de Verenigde Staten worden in verkiezingen geselecteerd. Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten zijn bij deze wijze van selectie minder goed denkbaar.


Ook indien gebruik wordt gemaakt van een selectiecommissie, is het denkbaar dat naar vergroting van de diversiteit van de rechterlijke macht wordt gestreefd. De voorstanders van commissies claimen als gezegd dat deze procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt. In ons onderzoek zijn we geen voorbeelden van commissies met een expliciet diversiteitsbeleid tegengekomen. Waarschijnlijk is de diversiteit van de rechterlijke macht voor sommige commissies wel een punt van aandacht. Volgens de National Center for State Courts worden vooral daar waar de commissie zelf divers is samengesteld en de gouverneur voorstander is van een grotere diversiteit, meer vrouwen en leden van minderheden tot rechter benoemd.201

---

200 Zie bijvoorbeeld Sloot 2004 over het door Pitkin gemaakte onderscheid tussen descriptieve en substantiële representatie en de reacties daarop van andere auteurs.

3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden


De toename van het aantal rechtenstudenten uit minderheidsgroepen was mede te danken aan **affirmative action** bij de toelating tot de rechtenstudie. In de loop van de jaren negentig kwam dit beleid steeds meer onder vuur te liggen. Bij de meeste rechtenfaculteiten zijn de scores op de Law School Admission Test (LSAT) belangrijker geworden. Zwarte en Hispanic studenten scoren gemiddeld lager op deze tests. Daardoor is het aantal studenten uit minderheidsgroepen na 1995 niet verder toegenomen. In staten waar een verbod op **affirmative action** geldt zijn de aantallen studenten uit minderheidsgroepen (met name African Americans) aan top public law schools duidelijk afgenomen.\(^\text{202}\)

Het aandeel van deze drie minderheden in de juridische beroepsgroep is vooral in de jaren negentig toegenomen. In vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking zijn alle drie de groepen nog wel ondervertegenwoordigd: Asian Americans met een factor anderhalf, African Americans met een factor twee en Hispanics met een factor 2½. Ook in vergelijking met hun aandeel in andere professies zijn alle drie de groepen ondervertegenwoordigd in de juridische beroepsgroep. Dat duidt erop dat het juridisch beroep minder toegankelijk is voor juristen uit minderheidsgroepen.

Zowel vrouwen als zwarten werden lange tijd uitgesloten uit de beroepsgroep. Vrouwelijke juristen en juristen uit minderheidsgroepen krijgen ook vandaag nog met deels dezelfde belemmeringen voor full and equal participation in de beroepsgroep te maken. In de literatuur over de positie van minderheden in de beroepsgroep\(^\text{203}\) worden de volgende belemmeringen genoemd:

- Advocatenkantoren en andere werkgevers hechten veel belang aan de zogenaamde box credentials (law school rank, class rank, etc.). Dit werkt in het nadeel van minority students die zich na hun afstuderen op de arbeidsmarkt voor juristen begeven. Ze hebben minder kans op een baan en – als ze wel een baan vinden – minder kans dat hun werkgever in hen investeert. “These credentials shape students’ initial opportunities for employment, and employers’ initial expectations about students’ potential for success. Employers’ expectations, in turn, affect the type and quality of training that new lawyers receive, and thus the development of the skills and judgment required for advancement. […] Lawyers develop virtually all the skills needed for professional success on the

\(^{\text{202}}\) Chambliss 2000.

job. However, the opportunity to develop these skills depends significantly on incoming credentials.”204

- Werkgevers zijn geneigd de bekwaamheid van vrouwelijke juristen en juristen uit minderheidsgroepen te onderschatten. “Women and minorities do not enjoy the same presumption of competence as their male white colleagues. […] For some racial minorities, longstanding myths of intellectual inferiority, coupled with lower average grades and test scores, make these stereotypes particularly difficult to remove.”205

- Ook nadat men is aangenomen bij een advocatenkantoor, blijven netwerken, sociaal kapitaal, van groot belang. Voor advocaten uit minderheidsgroepen blijkt het moeilijk te zijn om relaties met blanke cliënten op te bouwen en toegang tot mentoren en training binnen het kantoor te verkrijgen. “I think they like mentoring people who look like them. It’s not intentional. In the elevators you can always get greeted, but as to whether you truly get looked after … [that] is a totally different question”, aldus een respondent in een onderzoek onder minority attorneys.206 Vooral vrouwen uit minderheden voelen zich geïsoleerd binnen witte, male-dominated kantoren. “White women look like their mothers, sisters, and wives, and minority men can at least use the same locker room. But white males have nothing in common with women of color”, aldus een respondent in een rapport van de Multicultural Women Attorneys’ Network.207

Deze factoren belemmeren de toetreding van minderheden tot de beroepsgroep in het algemeen en de advocatuur in het bijzonder. Doordat de meerderheid van de rechters uit de beroepsgroep wordt gerekruiteerd belemmeren ze echter ook de toetreding van minderheden tot de rechterlijke macht.

Welke rol de verschillende selectieprocedures voor de rechterlijke macht spelen, is niet geheel duidelijk. De voorstanders van merit selection claimen dat dit systeem tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt dan verkiezingen. Volgens de voorstanders van verkiezingen resulteert merit selection slechts in een grotere nadruk op objectieve criteria als aantal jaren ervaring, wat juist ook in het nadeel van juristen uit minderheidsgroepen kan werken. Onderzoekers hebben bij gebrek aan data nooit onomstotelijk kunnen vaststellen welke procedure de grootste diversiteit oplevert. De volgende conclusie klinkt echter aannemelijk: “Studies on diversity on the bench only recently have attributed some success to merit plans. […] However, it is the commitment of the appointing official and the diversity of the nominating commission that make the difference rather than any mechanics of the formal process involved.”208 Uit de cijfers over benoemingen van federale rechters blijkt in ieder geval dat het een groot verschil

204 Chambliss 2004, p. 79.
205 Rhode 2003, p. 11.
206 Aangehaald in Chambliss 2004, p. 84.
207 Aangehaald in Chambliss 2004, p. 84.
maakt of een president zich gecommitteerd heeft aan het streven naar een grotere diversiteit. Bijna een kwart van de door president Clinton benoemde rechters was afkomstig uit minderheidsgroepen. Gedurende de eerste twee jaar van zijn presidentschap, toen de Democraten de Senaat controleerden, was zelfs meer dan een derde van de benoemde rechters afkomstig uit minderheidsgroepen. Daarna nam de snelheid waarmee de Senaat benoemingen bevestigde af, speciaal als het om benoemingen van vrouwen en minderheden ging.

Overigens bestaan er ook wat betreft hun vertegenwoordiging in de rechterlijke macht verschillen tussen de drie groepen. In vergelijking met hun aandeel in de beroepsgroep zijn vooral Asian Americans ondervertegenwoordigd onder rechters. African Americans zijn in de rechterlijke macht juist sterker vertegenwoordigd dan in de totale beroepsgroep. In de literatuur zijn we geen verklaring voor dit verschil tegengekomen. Het zou met verschillen in de omvang van de ‘achterban’ te maken kunnen hebben – zowel bij verkiezingen als bij een ander benoemingssysteem kunnen deze ertoe leiden dat zwarte en Hispanic kandidaten een grotere kans maken dan Asian Americans. Wellicht verschillen echter (ook) de beroeps- en carrièrewensen van juristen uit de drie groepen.
6 Canada

1 Canada als multi-etnische samenleving

Onvang en samenstelling van de minderhedenbevolking

Canada behoort evenals de Verenigde Staten tot de klassieke immigratielanden. Tot de jaren zestig van de vorige eeuw waren de meeste immigranten afkomstig uit Europa en blank. Voor immigranten uit de rest van de wereld (met uitzondering van de Verenigde Staten) golden restricties. Begin jaren zestig werd dit beleid verlaten. Sindsdien is de samenstelling van de immigrantenstroom ingrijpend veranderd. De meeste immigranten in Canada zijn nu afkomstig uit Azië, Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied en Afrika.209

De volkstellingen in Canada bevatten vragen over de etnische afkomst. De betreffende gegevens worden voor de uitvoering van de Employment Equity Act (zie hieronder) gebruikt. Daarom hanteert de volkstelling dezelfde categorieën als deze wet. Doelgroepen van de Employment Equity Act zijn onder andere visible minorities en aboriginal groepen. Tot de visible minorities worden “persons, other than Aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour” gerekend.

In de volkstelling van 2001 gaven bijna vier miljoen personen (13,4 procent van de Canadese bevolking) aan dat ze tot een visible minority behoord (zie tabel 6.1). Zij woonden sterk geconcentreerd in vier provincies: Ontario (54 procent), British Columbia (21 procent), Quebec (12 procent) en Alberta (8 procent). Het percentage visible minority inwoners was het hoogst in de provincies British Columbia (22 procent) en Ontario (19 procent).

Bijna een miljoen personen (3,3 procent van de bevolking) gaven aan dat ze tot een aboriginal groep (North American Indian, Métis of Inuit) behoorden. In de Northwest Territories en Nunavut, in het dunbevolkte noorden van Canada, vormen zij de meerderheid van de bevolking.

Een aanzienlijk deel van de visible minority bevolking bestaat uit (buiten Canada geboren) immigranten. Tussen de diverse minderheidsgroepen bestaan wel grote verschillen. In de Japanse groep bijvoorbeeld ligt het percentage immigranten veel lager dan in andere uit Azië afkomstige groepen en de zwarte bevolkingsgroep.

De grotere etnische diversiteit van de Canadese bevolking is niet gepaard gegaan met een even grote religieuze verscheidenheid. In de volkstelling van 1996 omschreef meer dan tachtig procent van de bevolking zich als christelijk. Moslims, Hindoes en Boeddhisten maakten samen minder dan drie procent van de bevolking uit.

---

Onderwijs- en arbeidsmarktpositie van etnische minderheden

Het opleidingsniveau van de aboriginal bevolking is aanmerkelijk lager dan dat van de totale bevolking. In 2001 had slechts vier procent ten minste een bachelor graad, tegenover vijftien procent van de totale bevolking. Het opleidingsniveau van leden van visible minorities is juist relatief hoog. In 2001 had 24 procent van de visible minority bevolking ten minste een bachelor graad.210 Ter verklaring van dit gemiddeld hoge opleidingsniveau wordt vaak op het Canadese immigratiebeleid gewezen. Aspirant-migranten die Engels of Frans spreken, een hoger opleidingsniveau hebben en over bepaalde beroepsvaardigheden beschikken, hebben een grotere kans om als immigrant te worden geaccepteerd.

De werkloosheid is onder aboriginals en visible minorities hoger dan gemiddeld. In 2001 bedroeg het gemiddelde werkloosheidsspercentage in Canada 7,4 procent. Onder visible minorities bedroeg het 9,5 procent. De werkloosheid onder de in Canada geboren leden van visible minorities was nog hoger: 10,7 procent. De werkloosheid onder aboriginals bedroeg zelfs 19,1 procent.211

Aboriginals en leden van visible minorities maakten in 2001 respectievelijk 2,6 en 12,6 procent van de Canadese beroepsbevolking uit. De verdeling van de werkende visible minority bevolking over de verschillende beroepsgroepen wijkt niet sterk af van die van de totale bevolking. Leden van visible minorities zijn relatief vaker werk-

zaam als professionals, maar ook als handarbeiders. De verdeling van aboriginals over beroepsgroepen wijkt veel sterker van die van de totale bevolking af. Zij zijn relatief veel vaker werkzaam als handarbeiders en veel minder vaak als professionals en managers.212

Binnen de visible minority bevolking bestaan wel aanzienlijke verschillen tussen groepen. Het percentage hoogopgeleiden is onder Blacks, Southeast Asians en Latin Americans lager dan gemiddeld. De werkloosheid is onder deze groepen en (vooral) onder Arabs/West Asians hoger. In 2001 was veertien procent van de Arabs/West Asian en 11,5 procent van de zwarte bevolking werkloos. Onder de Filipino en Japanese was de werkloosheid juist lager dan gemiddeld (respectievelijk 5,6 en 6,1 procent).213

Ter verklaring van de hogere werkloosheid onder visible minorities wordt in Canada vaak – veel vaker dan in Nederland – op de (discriminatoire) werking van de arbeidsmarkt gewezen. Gezien het opleidingsniveau van de betreffende bevolkingscategorie ligt het in Canada ook minder voor de hand om de verklaring aan de aanbodzijde te zoeken. Afgezien daarvan lijkt in Canada meer aandacht voor met name indirecte en ‘onbewuste’ vormen van discriminatie, aangeduid als “systemic discrimination”, te bestaan.

Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie

De term multiculturalisme is in Canada ‘uitgevonden’. De federale regering introduceerde begin jaren zeventig een beleid van multiculturalisme. In de aanloop tot deze beslissing speelde de crisis in de relaties tussen de Engels- en de Franssprekende Canadezen een belangrijke rol.214 In the Multiculturalism Act waarin het beleid in 1988 werd vastgelegd werden de doelstellingen als volgt omschreven:

“[T]he government of Canada recognizes the diversity of Canadians as regards to race, national or ethnic origin, colour and religion as a fundamental characteristic of Canadian society and is committed to a policy of multiculturalism designed to preserve and enhance the multicultural heritage of Canadians while working to achieve equality of all Canadians in the economic, social, cultural, and political life of Canada.”

Aanvankelijk lag de nadruk op de eerste doelstelling. De belangrijkste doelgroepen waren oudere Europese immigrantengroepen (Oekraïeners, Duitsers, Polen, Italiaanen). In de loop van de jaren zeventig werd onder invloed van de veranderde samenstelling van de immigrantenstroom besloten dat ook de nieuwe, niet-Europese immigranten als doelgroep moesten worden beschouwd. Multiculturalisme werd meer een beleidsmodel voor de integratie van nieuwkomers. In de jaren tachtig werd de bestrijding van discriminatie en racisme een belangrijke doelstelling.

214 Voor een uitvoerige beschrijving van de totstandkoming en ontwikkeling van het beleid, zie Vermeulen & Slijper 2003.
Canada heeft een veelomvattende anti-discriminatiewetgeving. De federale 
Human Rights Act verbiedt discriminatie bij onder andere het aanbieden van goe-
deren en diensten en in arbeidsverhoudingen. Verboden discriminatiegronden zijn 
onder andere ras, nationale of etnische afkomst, huidskleur, religie, leeftijd, sekse, 
seksuele oriëntatie en handicap. Positieve discriminatie wordt expliciet toegestaan. 
Naast deze federale wet zijn er provinciale anti-discriminatiewetten. De in 1944 in 
Ontario ingevoerde Racial Discrimination Act was de eerste anti-discriminatiewetge-
ving in Canada.

In 1986 werd de Employment Equity Act ingevoerd. Deze wet, die model stond 
voor de Wet bevordering evenredige arbeidskansen in Nederland, is gericht op het 
berieken van *employment equity*. De wet heeft vier doelgroepen: vrouwen, gehandi-
capten, aboriginals en “persons who are because of their race or color in a visible 
minority in Canada”. De wet verplicht werkgevers tot het realiseren van *employment 
equity*, dat wil zeggen, een evenredige vertegenwoordiging van minderheden op 
alle functieniveaus. Daartoe moeten ze hun personeelsbeleid doorlichten en waar 
nodig bijstellen. Onder deze wet valt slechts een beperkt aantal werkgevers. Even-
eens in 1986 werd echter ook een Federal Contractors Program ingevoerd. Alle 
werkgevers met meer dan honderd werknemers die mee willen dingen naar con-
tracten met de federale overheid dienen dit programma te onderschrijven. De pro-
vincie Ontario voerde in 1994 een eigen, verdergaande wet in, die echter een kort 
leven beschoren was. De wet riep veel weerstand op, werd een belangrijk issue in 
de campagne voor de verkiezingen die in 1995 plaatsvonden, en werd door de 
nieuwe, conservatieve regering nog datzelfde jaar afgeschaft.215

Ook in Canada lijkt het draagvlak voor positieve actie dus beperkt te zijn. Met 
name binnen grote ondernemingen is echter wel een “institutional culture of equi-
yty”216 tot ontwikkeling gekomen. Daarbij heeft onder andere het besef van de ver-
anderende demografische samenstelling van de arbeids- en consumentenmarkt een 
belangrijke rol gespeeld.

2 Werving en selectie van rechters

In 2002 waren er ongeveer 2.500 rechters in Canada, op een bevolking van 29 mil-
joen (8,6 rechters per 100.000 inwoners).

Canada heeft geen rechtersopleiding. Rechters worden gerekruiteerd uit de juridis-
dische beroepsgroep. Om voor benoeming tot rechter in aanmerking te komen moet 
ten min tenstien jaar werkzaam zijn geweest in een juridisch beroep. In de prakti-
tijk hebben de meeste rechters bij hun benoeming meer dan vijftien jaar ervaring. 
Na hun benoeming kunnen rechters allerlei cursussen volgen. Het National Judicial 
Institute organiseert cursussen voor alle federale en provinciale en territoriale rech-
ters.

Het Canadese gerechtelijk systeem bestaat uit vier lagen:\footnote{Courts of British Columbia, A compendium of law and judges (www.courts.gov.bc.ca/legal_compendium/, geraadpleegd 18 augustus 2005).}

- * Provincial courts vormen de eerste laag.
- De tweede laag bestaat uit de Trial Division van de Federal Court of Canada en de * provincial and territorial superior courts of general jurisdiction.*
- De derde laag bestaat uit de Appeal Division van de Federal Court of Canada en de verschillende * provincial courts of appeal.*
- De Supreme Court of Canada vormt de vierde en hoogste laag. Hier worden beroepszaken afkomstig van zowel het federale gerechtelijk systeem als de provinciale gerechtelijke systemen behandeld. De Supreme Court behandelt niet meer dan 130 tot 140 zaken per jaar.

**Benoemingen door de provincies**

De rechters van de * provincial courts* (ongeveer 1.500 rechters in totaal) worden benoemd door de provinciale regeringen. De procedure verschilt van provincie tot provincie. Sommige provincies hebben ofwel een screening commissie ofwel een benoemingscommissie. In het eerste geval verricht de minister van Justitie de eerste werving en selectie en beoordeelt de screening commissie of de kandidaat van de minister geschikt is. In het laatste geval is de benoemingscommissie ook voor de eerste werving verantwoordelijk en moet de regering kiezen uit een lijst die de commissie heeft geselecteerd en goedgekeurd. Dit systeem geldt onder andere in Ontario en British Columbia. In andere provincies is er (nog) geen commissie en is het de minister van Justitie die beslist.\footnote{Morton 2004.}

De criteria waaraan kandidaten voor het rechterschap moeten voldoen verschillen eveneens per provincie. In British Columbia, bijvoorbeeld, worden onder andere de volgende selectiecriteria gehanteerd: legal reputation; general knowledge of and experience in the law and Provincial Court procedure; respect in the community; good health; en (nummer zestien op een lijst met twintig criteria) appreciation of and experience with diversity.\footnote{Provincial Court of British Columbia (www.provincialcourt.bc.ca/, geraadpleegd 18 augustus 2005).}

Patronage speelde lange tijd een doorslaggevende rol in het benoemingsproces. Vanaf de jaren tachtig is dit door de instelling van commissies veranderd, met name in provincies waar de commissie ook voor de eerste werving van kandidaten verantwoordelijk is.\footnote{Morton 2004.}
Benoemingen door de federale regering

De federale regering benoemt de rechters van de provinciale superior courts (ruim 1.000 rechters in totaal) en de rechters van de Supreme Court (negen rechters), de Federal Court (28 rechters) en de Tax Court (27 rechters).221


De meeste superior court rechters in British Columbia waren voor hun benoeming advocaat (private litigator of barrister). De meesten waren bij hun benoeming tussen de 45 en 55 jaar, en hadden vijftien tot twintig jaar ervaring in de advocatuur. De meeste rechters van de British Columbian Court of Appeal waren afkomstig van de British Columbian Supreme Court. De meeste rechters van de British Columbian Supreme Court waren uit de advocatuur afkomstig.224

Canada heeft een lange traditie van etnische en regionale representatie bij de benoemingen in de Supreme Court of Canada. Volgens de Supreme Court Act moesten drie van de negen rechters uit Quebec afkomstig zijn. Daarnaast wordt bij de benoeming van de Chief Justice traditioneel afwisselend voor een Engels- en een Franstalige rechter gekozen. In reactie op de garantie van representatie voor Quebec vroeg en kreeg Ontario gelijke behandeling. Vervolgens ontwikkelden zich de conventie dat op de drie resterende plaatsen één rechter uit de Atlantische provincies en twee uit de westelijke provincies worden benoemd.

221 Ibid.
223 Ibid.
Dergelijke tradities bestaan ook binnen de provincies. In British Columbia bijvoorbeeld moest er tot de jaren zeventig altijd een rooms-katholieke rechter onder de Superior Court rechters zijn.225

**Justices of the Peace**

Justices of the Peace vervullen een belangrijke rol in de strafrechtspraak. Ze vervullen veel taken die anders door provincial court rechters zouden worden vervuld. In British Columbia bijvoorbeeld behandelen ze jaarlijks 75.000 zaken. De precieze taken van Justices of the Peace verschillen overigens van provincie tot provincie, en in sommige provincies wordt onderscheid gemaakt tussen presiding, sitting of judicial Justices of the Peace en ‘gewone’ Justices of the Peace.

Ook de procedures voor de werving en selectie van Justices of the Peace verschillen per provincie. In sommige provincies worden leden in deze functie benoemd. In andere provincies dienen potentiële kandidaten een aantal jaren ervaring in het gerechtelijke systeem te hebben. In British Columbia komt de benoemingsprocedure voor Judicial Justices of the Peace in grote lijnen overeen met die voor rechters. Kandidaten dienen ten minste tien jaar ervaring in het gerechtelijk systeem van British Columbia te hebben. De benoemingscommissie hanteert nog twintig andere criteria, waaronder “appreciation of and experience with diversity”. In Ontario kondigde de minister van Justitie onlangs hervormingen aan die de benoemingsprocedure meer open en transparant moeten maken. De hervormingen behelzen de instelling van regionale commissies die een adviserende rol krijgen bij de selectie van kandidaten.

“Our goal is to replace what many considered a system of patronage appointments with one that is fair, neutral and consistent, resulting in the best appointments possible”, aldus minister Hampton in zijn toelichting voor het parlement. Over de criteria die daarbij zullen worden gehanteerd zei hij:

“The criteria for appointment will be based on an individual’s professional excellence in his occupation, outstanding personal characteristics and relevant social and community experience. In addition, those appointed as justices of the peace must represent the cultural and racial diversity of this province.”226

**3 Diversiteit van de rechterlijke macht**

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in Canada vooral op gegevens over rechters, juristen, enz. met een visible minority achtergrond gericht. Met name in

---

225 Ibid.
226 Legislative Assembly of Ontario (www.ontla.on.ca/hansard/house_debates/35_parl/session2/1074.htm, geraadpleegd 18 augustus 2005).
Ontario bleken veel gegevens uit bestaand onderzoek beschikbaar. We verstuurden vragenlijsten naar enkele benoemingscommissies en collega-onderzoekers.

3.1 Instroom van ‘nieuwkomers’ in de beroepsgroep en de rechterlijke macht

Cijfers over de vertegenwoordiging van minderheden onder rechtenstudenten, juristen en rechters bleken ook in Canada moeilijk te vinden. De provincie Ontario vormt een uitzondering. De cijfers die hieronder worden gepresenteerd hebben dan ook voornamelijk op deze provincie betrekking.

Rechtenstudenten


Legal profession


Het aandeel van visible minorities in de totale bevolking van Ontario bedraagt negentien procent. Hun aandeel in de beroepsbevolking bedraagt achttien procent, hun aandeel in de academisch gevormde beroepsbevolking bijna 26 procent. Vooral ten opzichte van dit laatste percentage blijft het aandeel van visible minority juristen (negen procent) ver achter. Dit geldt het sterkst voor de Filippijnse bevolkingsgroep. De zwarte bevolkingsgroep heeft de meeste juristen in verhouding tot het aantal academisch gevormde beroepspersonen.\footnote{Ibid., p. 6.} Bij aboriginals ligt het opleidingsniveau duidelijk onder dat van de totale bevolking. Het aandeel van aboriginal juristen (0,6 procent) is iets hoger dan hun aandeel in de academisch gevormde beroepsbevolking (minder dan 0,5).
Tabel 6.2: Vertegenwoordiging van aboriginal groepen en visible minorities in diverse populaties, Ontario, 2001 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bevolkingscategorie</th>
<th>Lawyers</th>
<th>Totale bevolking</th>
<th>Totale beroepsbevolking</th>
<th>University graduate beroepsbevolking</th>
<th>Personen per lawyer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Aboriginal groepen</td>
<td>0,6</td>
<td>1,6</td>
<td>1,4</td>
<td>0,5</td>
<td>1.030</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal visible minorities</td>
<td>9,2</td>
<td>19,0</td>
<td>18,2</td>
<td>25,8</td>
<td>840</td>
</tr>
<tr>
<td>Black</td>
<td>1,8</td>
<td>3,7</td>
<td>3,5</td>
<td>2,4</td>
<td>850</td>
</tr>
<tr>
<td>South Asian</td>
<td>3,1</td>
<td>4,9</td>
<td>4,7</td>
<td>7,7</td>
<td>640</td>
</tr>
<tr>
<td>Chinese</td>
<td>2,1</td>
<td>4,2</td>
<td>4,0</td>
<td>7,6</td>
<td>800</td>
</tr>
<tr>
<td>Southeast Asian</td>
<td>0,2</td>
<td>0,7</td>
<td>0,7</td>
<td>0,4</td>
<td>1.840</td>
</tr>
<tr>
<td>Korean</td>
<td>0,3</td>
<td>0,5</td>
<td>0,5</td>
<td>1,1</td>
<td>810</td>
</tr>
<tr>
<td>Japanese</td>
<td>0,3</td>
<td>0,2</td>
<td>0,2</td>
<td>0,4</td>
<td>320</td>
</tr>
<tr>
<td>Filipino</td>
<td>0,3</td>
<td>1,4</td>
<td>1,6</td>
<td>2,6</td>
<td>2.100</td>
</tr>
<tr>
<td>Latin American</td>
<td>0,2</td>
<td>0,9</td>
<td>0,9</td>
<td>0,6</td>
<td>1.580</td>
</tr>
<tr>
<td>Arab</td>
<td>0,4</td>
<td>0,8</td>
<td>0,6</td>
<td>1,2</td>
<td>880</td>
</tr>
<tr>
<td>West Asian</td>
<td>0,2</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
<td>0,9</td>
<td>1.450</td>
</tr>
<tr>
<td>Other visible minority</td>
<td>0,2</td>
<td>0,7</td>
<td>0,7</td>
<td>0,4</td>
<td>1.290</td>
</tr>
<tr>
<td>Multiple visible minority</td>
<td>0,2</td>
<td>0,4</td>
<td>0,3</td>
<td>0,5</td>
<td>850</td>
</tr>
<tr>
<td>White</td>
<td>90,2</td>
<td>79,4</td>
<td>80,4</td>
<td>73,8</td>
<td>360</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>100,0</td>
<td>410</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: (Ornstein 2004), p. 4

Het percentage visible minority juristen kan ook worden vergeleken met het aandeel van visible minorities in andere professies. Met name onder ingenieurs (27 procent) en artsen (bijna 26 procent) blijken visible minorities dan veel beter vertegenwoordigd te zijn. Dit geldt voor alle visible minorities met uitzondering van de zwarte bevolkingsgroep. De percentages ingenieurs en artsen van Chinese afkomst, bijvoorbeeld, zijn respectievelijk bijna vijf keer (9,6 procent) en bijna vier keer (7,7 procent) zo groot als het percentage juristen van Chinese afkomst (2,1 procent). Bij aboriginal groepen blijkt het beeld opnieuw af te wijken. Het percentage Aboriginal juristen (0,5 procent) ligt hoger dan het percentage aboriginal ingenieurs (0,4 procent) of artsen (0,3 procent).

In de jaren tachtig en negentig is het aandeel van visible minorities onder jonge juristen wel snel toegenomen. In 1981 maakten visible minorities twee procent van het totale aantal juristen tussen 25 en 34 jaar uit, in 1986 drie procent, in 1991 bijna zes procent, in 1996 elf procent en in 2001 bijna zeventien procent. Het aandeel van jonge aboriginal juristen nam minder snel toe. In 1981 maakten zij 0,8 procent van het totale aantal juristen tussen 25 en 34 jaar uit. In 2001 was hun aandeel toenomen tot 1,2 procent. In de leeftijdsgroep van 45-54 jaar (waaruit de meeste rechters worden benoemd) zijn aboriginal en visible minority juristen nog veel min-

---

230 Ibid., p. 13.
231 Ibid., p. 6.
232 Ibid., p. 8.
der sterk vertegenwoordigd. In 2001 bedroeg hun aandeel in deze leeftijdsgroep respectievelijk 0,3 en vier procent.

Aboriginal en visible minority juristen werken vaker dan blanke juristen in loondienst of bij de overheid. Ze zijn minder vaak partner bij een advocatenkantoor. Ongeveer 45 procent van de visible minority juristen werkt in loondienst bij een advocatenkantoor; veertien procent werkt in overheidsdienst. Bij blanke juristen bedragen deze percentages respectievelijk 37 en elf procent. Het gemiddelde inkomen van aboriginal en visible minority juristen (71.000 dollar) is ook aanzienlijk lager dan dat van blanke juristen (129.000 dollar). Deze gegevens zijn afkomstig uit de volkstelling 2001. In een begin 2003 gehouden survey onder juristen in Ontario werden dezelfde verschillen gevonden.

Het rapport van de Law Society presenteert ook cijfers over de vertegenwoordiging van (buiten Canada geboren) immigranten in de beroepsgroep. Zoals te verwachten was, zijn immigranten evenals etnische minderheden ondervertegenwoordigd onder juristen. De enige uitzondering vormen immigranten uit de Verenigde Staten. Zij maken één procent van de totale bevolking en 2,6 procent van de juristen in Ontario uit. Bij immigranten uit Europa bedragen deze percentages respectievelijk twaalf en acht procent, bij immigranten uit de rest van de wereld vijftien en acht procent. In het rapport wordt niet onderzocht in hoeverre de ondervertegenwoordiging van visible minorities is terug te voeren op het relatief hoge aandeel immigranten in deze bevolkingscategorie.

Opmerkelijk is verder dat bijna de helft van de aboriginal en visible minority juristen vrouw is. Onder blanke juristen ligt het percentage vrouwen aanzienlijk lager (zie hieronder).

Rechters

Voor de provincie Ontario beschikken we ook over preciezere cijfers over de rechterlijke macht (voorover door de provinciale regering benoemd). In Ontario is sinds december 1988 een Judicial Appointments Advisory Committee actief. In de periode 1989-2003 werden op advies van de commissie in totaal 209 rechters benoemd. Achttien van deze rechters (bijna negen procent) waren afkomstig uit visible minorities (veertien rechters) of aboriginal groepen (vier rechters). Onder hen waren Canada’s eerste vrouwelijke aboriginal rechter, de eerste vrouwelijke zwarte rechter en de eerste vrouwelijke East Asian rechter.

De cijfers van de commissie betreffen uitsluitend nieuw benoemde rechters. De Ontario Court of Justice telt in totaal 267 rechters. Uitgaande van de veronderstelling dat vóór 1989 geen rechters uit minderheidsgroepen werden benoemd, maken

233 Ibid., p. 25.
234 Ibid., p. 30.
236 Eigen berekeningen op basis van Ornstein 2004, p. 23.
visible minority en aboriginal rechters samen nog geen zeven procent van het totale aantal rechters uit. Dat is drie keer zo laag als het aandeel van visible minorities en aboriginals in de totale bevolking (ruim twintig procent). Het is ook lager dan hun aandeel in het totale aantal juristen, dat in 2001 bijna tien procent bedroeg (vergelijk tabel 6.2 hierboven). Bij dit laatste cijfer moet echter worden bedacht dat alleen juristen met ten minste tien jaar ervaring voor het rechterschap in aanmerking komen. In de leeftijdsgroep van 45-54 jaar bedraagt het aandeel van aboriginal en visible minority juristen slechts vier procent.


Tabel 6.3: Benoemingen van rechters uit employment equity doelgroepen, Ontario, 1989-2003

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Aantal</td>
<td>%</td>
<td>Aantal</td>
<td>%</td>
<td>Aantal</td>
</tr>
<tr>
<td>Visible minority</td>
<td>10</td>
<td>9,1</td>
<td>4</td>
<td>4,0</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>First Nation</td>
<td>3</td>
<td>2,7</td>
<td>1</td>
<td>1,0</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Gehandicapten</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Vrouwen</td>
<td>43</td>
<td>39,1</td>
<td>28</td>
<td>28,3</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal aantal benoemingen</td>
<td>110</td>
<td>100</td>
<td>99</td>
<td>100</td>
<td>209</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Judicial Appointments Advisory Committee

British Columbia

In British Columbia worden kandidaten voor het rechterschap gevraagd naar hun ervaring met culturele en etnische diversiteit. Volgens het jaarverslag van de Judicial Council of British Columbia over 2002-2003 gaf negentien procent van de kandidaten (achtien personen) in hun antwoord op deze vraag aan, tot een visible racial minority te behoren. Het aandeel van visible minorities in het bestand van goedgekeurde kandidaten was iets lager: vijftien procent (zes van de veertig). Hun aandeel bij de benoemingen was achttien procent (twee van de elf).\(^{239}\) Het aandeel van visible minorities in de beroepsgroep bedroeg in deze provincie slechts elf procent.\(^{240}\)

Volgens hetzelfde jaarverslag bedroeg het aandeel van visible minorities onder de kandidaten voor het ambt van Judicial Justice of the Peace in British Columbia


\(^{240}\) Ornstein 2004, p. 12.
eveneens bijna twintig procent.241 Dat was bijna even hoog als hun aandeel in de totale bevolking van deze provincie.

**Nationale cijfers**

Tabel 6.4 is gebaseerd op gegevens uit de volkstelling 1996. De cijfers in deze tabel omvatten alle personeel van rechtbanken, niet alleen rechters. In 1996 waren ruim 16.400 personen werkzaam in het gerechtelijke systeem. Het aandeel van leden van *visible minorities* bedroeg 5,7 procent (940 personen). Dat was aanzienlijk lager dan hun aandeel in de Canadese beroepsbevolking en de bevolking van vijftien jaar en ouder. Het was ook iets lager dan hun aandeel in het totale rechtssysteem. Met name onder beveiligingspersoneel was het aandeel van *visible minorities* hoger (10,6 procent). Bij de politie was het aandeel van *visible minorities* juist nog lager (3,0 procent) dan bij de rechtbanken. Aboriginal groepen waren relatief beter in het gerechtelijk systeem vertegenwoordigd.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Categorie</th>
<th>Courts</th>
<th>Justice-related professions*</th>
<th>Beroepsbevolking</th>
<th>Bevolking van 15 jaar en ouder</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Aboriginals</td>
<td>1,7</td>
<td>2,3</td>
<td>1,9</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Visible minorities</td>
<td>5,7</td>
<td>6,8</td>
<td>10,0</td>
<td>10,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Inclusief de politie; rechtbanken; de advocatuur (ook paralegals en legal secretaries); probation officers, parole officers; correctional service officers; other protective services personnel.

Bron: Canadian Centre for Justice Statistics 2002

De *visible minority* personeelsleden van rechtbanken waren gemiddeld drie jaar jonger dan het totale personeelsbestand van rechtbanken. Dat duidt erop dat ze beter vertegenwoordigd waren onder recent ingetreden personeelsleden dan onder het langer zittende personeel.

**Vergelijking met de instroom van vrouwen**

Het aandeel van vrouwen in de beroepsgroep begon pas in de jaren zeventig toe te nemen. In 1971 was vijf procent van de juristen in Canada vrouw. In 1981 was het aandeel van vrouwelijke juristen toegenomen tot zestien procent, in 1991 tot 29 en in 1996 tot 31 procent.242 Midden jaren negentig maakten vrouwen al de helft van het aantal rechtenstudenten uit.243 Een verdere stijging van het percentage vrouwelijke juristen is dan ook waarschijnlijk.

Voor Ontario beschikken we weer over precieze cijfers. In 2001 bedroeg het aandeel van vrouwelijke juristen hier 35 procent. In de leeftijdsgroep van 25-29 jaar...

---

242 Kay & Brockman 2003, p. 53.
waren vrouwelijke juristen in de meerderheid. In de leeftijdsgroep van 45-54 jaar (waaruit de meeste rechters worden benoemd) bedroeg het aandeel van vrouwen nog slechts 22 procent. Het rapport van de Law Society concludeert dat vrouwen “have made remarkable progress in gaining access to a profession that, in the memory of many of its current members, was almost entirely male, and in which the small numbers of women had much lower incomes than men the same age”. Het gemiddelde inkomen van vrouwelijke juristen ligt overigens nog steeds ver onder dat van mannelijke juristen. Dat komt doordat vrouwen nog relatief slecht vertegenwoordigd zijn in de meer lucratieve takken van het beroep.

Het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht is vanaf de jaren tachtig toegenomen. Begin jaren tachtig was slechts drie procent van de federaal benoemde rechters vrouw. In 1990 was het aandeel van vrouwen toegenomen tot tien procent, in 2002 tot 25 procent. In 1982 benoemde premier Trudeau de eerste vrouw in de Supreme Court of Canada: Bertha Wilson. Zijn opvolger Mulroney benoemde nog twee vrouwen. In de huidige Supreme Court zijn vier van de negen rechters vrouw.

Voor Ontario, waar sinds 1989 een benoemingscommissie actief is, beschikken we over cijfers over benoemingen van rechters in de provincial courts. Bij het aantreden van de commissie was drie procent van de provinciale rechters in Ontario vrouw. In de periode 1989-2003 werden in totaal 71 vrouwelijke rechters benoemd, 34 procent van het totale aantal benoemingen (zie tabel 6.3 hierboven). Bij de sollicitanten bedroeg het aandeel van vrouwen 30 procent. Vrouwelijke sollicitanten hadden dus een iets grotere kans om door de selectie te komen. In de periode 1989-1995 werden overigens aanzienlijk meer vrouwen benoemd (39 procent) dan in de jaren daarna (28 procent). Eind 2003 was het aandeel van vrouwen in het totale aantal rechters toegenomen tot meer dan 25 procent. Dat was nog steeds aanzienlijk lagere dan het aandeel van vrouwen in de beroepsgroep, maar het was iets hoger dan het percentage vrouwelijke juristen in de leeftijdsgroep van 45-54 jaar.

### 3.2 Diversiteit als issue

De diversiteit van de rechterlijke macht en andere onderdelen van het rechtssysteem is in Canada al langere tijd een issue. Het federale ministerie van Justitie liet in 1994 een overzicht maken van alle (meer dan dertig) rapporten die in de jaren daarvoor over multiculturalisme en recht waren gepubliceerd. De auteur van het overzicht constateerde dat “recommendations to increase the representation of racial and ethnic minorities as justice system actors at every level are numerous.” Evenals in andere landen werden zulke aanbevelingen het eerst met betrekking tot de politie gedaan, ter verbetering van de relatie met etnische minderheden. In de jaren tachtig...

---

244 Ornstein 2004, p. 21.
245 Ibid., p. iv.
246 Ibid.
249 Etherington 1994, p. 11.
De zaak van Donald Marshall Jr., een aboriginal die ten onrechte tot een levenslange gevangenisstraf voor moord werd veroordeeld, kreeg veel aandacht. Een van de aanbevelingen van de commissie die onderzocht wat er mis was gegaan, was om leden van aboriginal groepen en visible minorities tot rechter te benoemen.

In het overzichtsrapport worden de argumenten voor een evenredige vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht en andere onderdelen van het rechtssysteem als volgt samengevat:

“It should help to reduce actual bias and the perception of bias as characteristics of the justice system. This can be done, in part, by sending a clear message to members of minority groups that it is their justice system too. It can also serve as an important part of effective cross-cultural training by increasing the likelihood that majority actors who may have had little contact with minorities will be more aware and understanding of racial and cultural difference where it does exist and less likely to assume differences where they do not exist. It may also make them more receptive to more formal cross-cultural or anti-racism training. Increased representation by minorities should also make it more likely that instances of racism and discrimination will be detected, identified and addressed in a meaningful fashion. Finally, there will be role models for members of minority groups which will make it easier to recruit minorities to such positions in the future and break the self-sustaining cycle of under-representation.”

De infrastructuur voor het bevorderen van (employment) equity voor zowel etnische minderheden als vrouwen is zeer uitgebreid. Het federale ministerie van Justitie bijvoorbeeld heeft employment equity coordinators, een Employment Equity Steering Committee, employment equity champions en vier adviescommissies voor equity (één voor ieder van de vier doelgroepen van de Employment Equity Act). De Canadian Bar Association (CBA) heeft sinds 1993 een Standing Committee on Equity. Een van de taken van deze commissie is het bevorderen van de bewustwording van equity issues binnen de beroepsgroep. In 2000 werd bovendien een Racial Equality Implementation Committee ingesteld. De CBA nam in de jaren negentig diverse resoluties aan. Een daarvan bevatte onder meer de volgende aanbevelingen met betrekking tot de rechterlijke macht:

“That the Minister of Justice adopt an affirmative action policy for the appointment of women and members of minority groups similar to that adopted in Ontario and some of the other provinces. That all provincial and territorial governments which do not have affirmative action judicial appointment policies, adopt policies similar to the one instituted in Ontario.”

---

251 Ibid., pp. 33-34.
That the federal, provincial and territorial governments take all possible steps to eliminate from the judicial appointments process discrimination against women and members of minority groups and have as their respective long-term goals a federal, provincial and territorial judiciary which reflects the Canadian diversity.
That the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs for the federal judiciary and the departments or bodies which make judicial appointments for the provincial and territorial judiciary gather statistics on the representation at all levels in the judiciary of women and members of minority groups and keep the same up to date.
That the federal, provincial and territorial governments consider lawyers serving (or who have served) on administrative tribunals as potential candidates for judicial appointment.”

Voorzover we konden nagaan is van de opvolging van deze aanbevelingen nog weinig werk gemaakt. De aanbeveling m.b.t het bijhouden van statistieken bijvoorbeeld lijkt geen gehoor te hebben gevonden.

3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten


“The Judiciary of the Ontario Court of Justice should be reasonably representative of the population it serves. This requires overcoming the under-representation in the judicial complement of women, visible, cultural, and racial minorities and persons with a disability.”

Een van de eerste acties van de commissie was een brief schrijven naar alle 1.200 senior vrouwelijke juristen in de provincie. De commissie vroeg hen om te overwegen of ze naar een post als rechter wilden solliciteren. De respons was zo groot dat tussen 1990 en 1992 meer dan veertig procent van de nieuw benoemde rechters vrouwen waren.254 Uit de jaarverslagen van de commissie blijkt dat ze ook sollicita-

---

254 Malleson 2004, p. 5.
ties van andere ondervertegenwoordigde groepen aanmoedigt. In elke advertentie voor een vacature worden leden van minderheidsgroepen speciaal opgeroepen om te solliciteren. Vacaturemeldingen worden naar een groot aantal organisaties verzonden, waaronder organisaties van *visible minority* juristen. Op uitnodiging bezochten de leden van de commissie ook vergaderingen en bijeenkomsten van allerlei organisaties om informatie over het benoemingsproces te geven.

Het *affirmative action* beleid van de commissie lijkt dus vooral uit aanmoedigen te bestaan. De commissie maakt geen gebruik van quota. In British Columbia wordt een soortgelijk beleid gevoerd.

Maatregelen die op meer indirecte wijze de instroom van minderheden in de rechterlijke macht kunnen bevorderen, werden onder andere door *law schools* genomen. De rechtenfaculteit van de University of Windsor (in Ontario) besloot eind jaren zeventig al om bij de toelating van studenten niet alleen naar hun score op de toelatingstest te kijken, maar onder andere ook naar eventuele nadelen die de kandidaat tot dan toe heeft ondervonden. Verschillende andere rechtenfaculteiten besloten later tot een dergelijk beleid. Rechtenfaculteiten die meer aboriginal studenten willen toelaten kunnen op financiële steun van de federale overheid rekenen. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de juridische beroepsorganisatie in Ontario een beurzenprogramma voor studenten uit minderheidsgroepen.255

### 3.4 Belemmerende en begunstigende omstandigheden

Een gunstige factor is het relatief hoge opleidingsniveau van de *visible minority* bevolking in Canada. *Visible minorities* zijn, in ieder geval in Ontario, ook min of meer evenredig vertegenwoordigd onder rechtenstudenten. Mogelijk is dit een recente ontwikkeling. In de juridische beroepsgroep blijken *visible minorities* immers veel minder goed vertegenwoordigd te zijn. Ook in vergelijking met andere professies telt de beroepsgroep relatief weinig *visible minority* leden. Onder artsen en ingenieurs zijn *visible minorities* veel beter vertegenwoordigd dan onder juristen.

In het eerdergenoemde rapport van de beroepsorganisatie in Ontario wordt als verklaring geopperd dat

> “the legal profession is more ‘local’ than, say, medicine, engineering or university teaching. Potential immigrants who are already lawyers, especially from countries with dissimilar legal structures, might be deterred by barriers to accreditation.”

Ook voor immigranten (en hun nakomelingen) die hun hele schoolcarrière in Canada hebben doorlopen zou de professie minder toegankelijk zijn, omdat

> “having less familiarity with Canada may be a liability in occupations, such as the law, that are closely connected to national culture. Persons whose first language is not English or French may also face greater barriers to entering law school […].”256

---

Uit andere studies blijkt dat leden van *visible minorities* die wel voor het juridisch beroep kiezen relatief vaak te maken krijgen met discriminatie.\(^{257}\) De Canadian Bar Association liet eind jaren negentig onderzoek doen onder juristen en aan rechtenfaculteiten. Rechtenstudenten uit minderheidsgroepen bleken moeilijker een stageplaat te vinden. Door het grote belang van *word-of-mouth* en relaties op de arbeidsmarkt vonden ze ook moeilijker een eerste baan. Werkgevers bleken bovendien met vooroordelen behept.

“A number of participants told us how potential employers had discriminated against them, assuming, for example, that an East Indian woman lawyer would only bring poor women clients with family law problems, that an Aboriginal man would bring land claims work, that an Asian lawyer in Vancouver would want to work on Pacific Rim files.”\(^{258}\)

De conclusie van de onderzoekers was dat het juridische beroep wordt gekenmerkt door (systeem)discriminatie.

De conclusie uit een andere studie, verricht in opdracht van beroepsorganisatie in Ontario, was dat zowel vrouwelijke juristen als juristen met een minderheidsachtergrond weliswaar vooruitgang boeken, maar nog steeds gehinderd worden door discriminatie en andere barrières.

“Considerable debate revolves around the issue of diversity and discrimination in the legal profession. Some lawyers argue that, over time, the increasing representation of women and diverse groups within the profession will overcome discrimination and other barriers. This view assumes that the representation of diverse groups will continue to grow and that progressive attitudes of tolerance and equality will prevail. Yet, recent research suggests that while there is evidence of progress, ongoing bias may prevent women and diverse groups from entering the profession and advancing to positions of power where they might affect meaningful changes to the culture of the legal profession.”\(^{259}\)

Uit het feit dat de Canadian Bar Association en provinciale beroepsorganisaties dergelijke studies laten verrichten blijkt overigens dat binnen de beroepsgroep wel steeds meer aandacht voor de positie van minderheden (en vrouwen) bestaat. Dat is een gunstige omstandigheid, al verschillen de meningen over hoeveel vooruitgang er al geboekt is. Illustratief is een interview met twee zwarte (oud-)rechters in het blad *Law Practice*. Oud-rechter Charles constateert dat grote advocatenkantoren nog steeds weinig *visible minorities* in dienst hebben “because of the mind set of employers and the old boys network.” Rechter Lampkin is veel positiever. Hij ziet zwarte studenten nu wel degelijk stage lopen bij grote advocatenkantoren – kantoren die hij zelf in de jaren zestig nooit zou hebben durven benaderen voor een stageplaats.\(^{260}\)

\(^{257}\) Voor een overzicht, zie Kay, Masuch & Curry 2004, p. 2-5.


\(^{259}\) Kay, Masuch & Curry 2004, p. 2.

Omdat rechters in Canada worden gerekruuteerd uit de beroepsgroep – met naam de advocatuur – is de toegankelijkheid van de beroepsgroep indirect bepalend voor de instroom van minderheden in de rechterlijke macht. Een factor die meer direct bepalend is, is de eis dat kandidaten voor rechterschap ten minste tien jaar ervaring als jurist hebben. In de praktijk komen alleen juristen met meer dan vijftien jaar ervaring in aanmerking. Juristen met een minderheidsachtergrond zijn in deze recruitment pool nog minder goed vertegenwoordigd dan in de beroepsgroep als geheel. Voor vrouwelijke juristen geldt overigens hetzelfde.

Gunstig is dat onder andere in Ontario de diversiteit van de rechterlijke macht wel een punt van aandacht in de benoemingsprocedure vormt. In vijftien jaar tijd nam het aandeel van rechters met een visible minority of aboriginal achtergrond in deze provincie toe van nul tot bijna zeven procent. Ongetwijfeld vormde de betrekkelijk geringe omvang van de rechterlijke macht daarbij een belangrijke hulp. In totaal werden niet meer dan achttien rechters uit de betreffende groepen benoemd.
Nederland

1 Nederland als immigratieland

Omvang en samenstelling immigrantenbevolking


Immigratie uit de (voormalige) Nederlandse koloniën


In 1975 werd Suriname onafhankelijk. Ditmaal was de Nederlandse regering sterk voor de onafhankelijkheid van de kolonie. In 1954 waren Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen een nieuw Koninkrijksverband aangegaan. Het nieuwe Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gaf de inwoners van Suriname en de Nederlandse Antillen de Nederlandse nationaliteit, en daarmee het recht zich in Nederland te vestigen. Tot dan toe was de migratie uit Suriname naar Nederland vooral een elite migratie geweest: jongeren uit de hogere klassen kwamen in Neder-

Ook uit de Nederlandse Antillen heeft een voortdurende – hoewel getalsmatig geringere – immigratie plaatsgevonden. Evenals bij de Surinaamse immigratie het geval was, kwamen lange tijd alleen Antillianen uit de hogere klassen naar Nederland voor studie. In de jaren zestig breidde de migratie zich uit tot de lagere sociale klassen. In 2005 woonden in Nederland bijna 130.000 personen van Antilliaanse herkomst of afstamming; de Nederlandse Antillen en Aruba hebben zelf ongeveer 280.000 inwoners. Ook van de Antilliaanse bevolking is dus een aanzienlijk deel naar Nederland gemigreerd. Overigens is de retourmigratie onder Antillianen relatief hoog. Dat heeft te maken met het feit dat de migratie van de Antillen naar Nederland op grond van het Koninkrijksstatuut vrij is. Antillianen remigreren daardoor gemakkelijker: ze hebben immers altijd de mogelijkheid om naar Nederland terug te keren.

**Arbeidsmigratie uit het Middellandse-Zeegebied**


Overige immigranten

Burgers van landen van de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) hebben het recht om Nederland binnen te komen, werk te zoeken en een baan te aanvaarden of zich als zelfstandige te vestigen. In de jaren negentig was ongeveer een kwart van alle niet-Nederlandse immigranten uit deze landen afkomstig. Daarnaast worden aanzienlijk aantallen arbeidsmigranten van buiten de EU/EER aangetrokken. De nieuwe ‘gastarbeiders’ komen, anders dan hun voorgangers in de jaren zestig, vooral uit welvarende landen als de Verenigde Staten en Japan. Het gaat in toenemende mate om hooggekwalificeerd personeel, zoals managers en informatici. Een aanzienlijk deel van de huidige arbeidsmigratie vindt plaats binnen multinationale ondernemingen. De meeste van deze migranten blijven niet lang genoeg in Nederland om als immigrant te kunnen worden beschouwd. Daarnaast is er een groeiende groep die, uit alle delen van de wereld, voor een huwelijk of relatie naar Nederland komt. Een op de zes huwelijken die in Nederland worden gesloten is een binational huwelijk.

Immigrantenbevolking anno 2004

Op 1 januari 2004 telde Nederland ruim 16½ miljoen inwoners. Bijna tien procent van hen (1,6 miljoen personen) werd buiten Nederland geboren. Nog eens negen procent (bijna 1,5 miljoen personen) werd zelf in Nederland geboren, maar had één of twee buiten Nederland geboren ouders. In de bevolkingsstatistieken worden deze immigranten en hun nakomelingen ‘allochtonen’ genoemd. Vaak wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen ‘westerse’ en ‘niet-westerse’ allochtonen (zie tabel 7.1). Beide categorieën zijn ongeveer even groot; het aandeel van de laatste categorie neemt echter toe. Deze categorie wordt ook wel als ‘etnische minderheden’ aange-
Duid. Tot deze categorie worden allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan gerekend.


### Tabel 7.1: Bevolking naar etnische afkomst, 1 januari 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Aantal (x 1.000)</th>
<th>Percentage van totale bevolking</th>
<th>Eerste generatie (x 1.000)</th>
<th>Tweede generatie (x 1.000)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>16.258</td>
<td>100 %</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Autochtonen</td>
<td>13.170</td>
<td>81,0 %</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Niet-westerse allochtonen</td>
<td>1.668</td>
<td>10,3 %</td>
<td>1.021</td>
<td>647</td>
</tr>
<tr>
<td>Turkije</td>
<td>352</td>
<td>2,2 %</td>
<td>195</td>
<td>157</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokko</td>
<td>306</td>
<td>1,9 %</td>
<td>167</td>
<td>140</td>
</tr>
<tr>
<td>Suriname</td>
<td>325</td>
<td>2,0 %</td>
<td>188</td>
<td>138</td>
</tr>
<tr>
<td>Ned. Antillen en Aruba</td>
<td>131</td>
<td>0,8 %</td>
<td>84</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>Westerse allochtonen</td>
<td>1.420</td>
<td>8,7 %</td>
<td>582</td>
<td>838</td>
</tr>
<tr>
<td>Indonesië</td>
<td>399</td>
<td>2,5 %</td>
<td>134</td>
<td>265</td>
</tr>
<tr>
<td>Duitsland</td>
<td>390</td>
<td>2,4 %</td>
<td>103</td>
<td>287</td>
</tr>
<tr>
<td>België</td>
<td>113</td>
<td>0,7 %</td>
<td>36</td>
<td>77</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Op basis van het eigen geboorteland en dat van de ouders.
2) Personen die zelf in het buitenland werden geboren.
3) Personen met ten minste één buiten Nederland geboren ouder.

Bron: CBS 2004

De ‘niet-westerse allochtonen’ wonen zeer ongelijk verdeeld over het land. Zo’n veertig procent woont in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), waar dertien procent van de totale Nederlandse bevolking is gehuisvest. In Amsterdam maken niet-westerse allochtonen een derde van de bevolking uit. Hun aandeel in de Amsterdamse schoolbevolking is – omdat het om relatief jonge bevolkingsgroepen gaat – nog hoger.

De meeste immigranten en hun nakomelingen hebben overigens de Nederlandse nationaliteit. Op 1 januari 2004 was slechts vier procent van de Nederlandse bevolking (ruim 700.000 personen) ‘vreemdeling’.

---

Onderwijs- en arbeidsmarktpositie van ‘etnische minderheden’

In deze paragraaf en de rest van dit hoofdstuk beperken we ons grotendeels tot de vier grootste ‘niet-westerse’ minderheidsgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen.

Onderwijs

Het opleidingsniveau van de vier grootste minderheidsgroepen is relatief laag (zie tabel 7.2). Dit geldt het sterkst voor Turken en Marokkanen. De meeste ‘gastarbeiders’ die in de wervingsperiode naar Nederland kwamen hadden hooguit de basisschool afgemaakt. Het opleidingsniveau van de huidige nieuwkomers uit Turkije en Marokko is hoger, maar nog steeds laag in vergelijking met het Nederlandse gemiddelde.

Uit tabel 7.2 blijkt dat het opleidingsniveau van ‘niet-westerse allochtonen’ uit andere landen hoger is dan dat van de vier grootste groepen. Vluchtelingen en asielzoekers hebben relatief vaak hoger onderwijs gevolgd. Hun diploma’s worden in Nederland echter lang niet altijd erkend.

De onderwijspositie van allochtone kinderen verbetert gestaag. Bij autochtone kinderen is dit echter evenzeer het geval. Allochtone kinderen behouden dus een achterstand. In 2003 deed 42 procent van de autochtone eindexamenkandidaten examen op de hoogste schooltypen (havo, vwo). Bij de Turkse en Marokkaanse eindexamenkandidaten ging het om minder dan twintig procent, bij de Surinaamse en Antilliaanse kandidaten om respectievelijk 27 en 26 procent. De tweede, in Nederland geboren generatie, doet het overigens beter dan kinderen die buiten Nederland geboren werden.\(^{264}\)

Ook de participatie van allochtonen in het hoger onderwijs (HBO-opleidingen en universitaire studies) neemt toe, sneller bovendien dan die van autochtonen.

\(^{264}\) CBS 2004.
Niettemin is de deelname bij de vier grootste groepen nog altijd veel lager dan die bij autochtonen. In 2003 was dertig procent van de autochtonen in de leeftijdsgroep van 19-24 jaar ingeschreven in het hoger onderwijs. Bij hun Turkse en Marokkaanse leeftijdgenoten ging het om twaalf procent, bij Surinaamse en Antilliaanse jongeren om respectievelijk 19 en 15 procent.265 In de jaren 1997-2001 stroomden in totaal 49.000 studenten met een ‘niet-westers allochtone’ achtergrond in het hoger onderwijs in. Ruim de helft van hen was afkomstig uit de vier grootste minderheidsgroepen.266 De vier groepen maakten samen 4,3 procent van de instroom in het wetenschappelijk onderwijs uit (zie tabel 7.3).

**Tabel 7.3: Vertegenwoordiging van de vier grootste minderheidsgroepen in de instroom in het wetenschappelijk onderwijs 1), 1997-2001**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Aantal instromers 2)</th>
<th>Aandeel in totale instroom</th>
<th>Percentage vrouwen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Turken</td>
<td>1.162</td>
<td>1,1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokkanen</td>
<td>941</td>
<td>0,9 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Surinamers</td>
<td>1.852</td>
<td>1,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Antillianen</td>
<td>794</td>
<td>0,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal vier groepen</td>
<td>4.749</td>
<td>4,3 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) De cijfers in de tabel betreffen studenten die voor het eerst in het hoger onderwijs stonden ingeschreven. Dat betekent dat studenten die via het HBO in het WO zijn ingestroomb niet zijn meegeteld.

2) De cijfers in deze kolom geven een ondergrens aan. Van sommige studenten was de etnische afkomst niet bekend.

Bron: Crul & Wolff 2002

Dat percentage was aanzienlijk lager dan hun aandeel in de Nederlandse bevolking (6,2 procent in 2000). Vooral Turken en Marokkanen stroomden nog relatief weinig in universitaire studies in. Bij de autochtone eersteklassen studenten waren vrouwen in deze periode nog altijd licht in de minderheid (49 procent). Bij de Turkse en Marokkaanse instromers was dit ook het geval. Bij de Surinaamse eersteklassen waren vrouwen juist duidelijk in de meerderheid (zie tabel 7.3).


265 Ibid.
266 Crul & Wolff 2002.
267 Crul & Wolff 2002.
die op dezelfde leeftijd als autochtone jongeren instromen – blijkt de uitval niet hoger te zijn dan bij autochtone studenten.268

Arbeid

Tabel 7.4 laat zien dat de arbeidsdeelname269 van de grootste minderheidsgroepen aanzienlijk lager is dan die van de totale bevolking. Alleen bij de Surinamers ligt de arbeidsdeelname niet meer zo ver onder het niveau van de gehele bevolking. De werkloosheidspercentages voor de vier groepen liggen sinds jaar en dag ver boven het gemiddelde. De werkloosheid onder Turken en Marokkanen is drie tot vier keer zo hoog als gemiddeld. In de tweede helft van de jaren negentig deed de gunstige economische conjunctuur de verschillen afnemen. De afgelopen jaren zijn de verschillen weer toegenomen. De stijging van de werkloosheid treft allochtonen meer dan autoctonen.


**Tabel 7.4: Arbeidsmarktpositie van personen van 15-65 jaar, 2003-2004, percentages**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Netto arbeidsdeelname</th>
<th>Werkloosheid</th>
<th>Werkloosheid percentage hoger opgeleiden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Autoctonen</td>
<td>67</td>
<td>5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Niet-westerse allochtonen</td>
<td>48</td>
<td>16</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>Turken</td>
<td>46</td>
<td>14</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokkanen</td>
<td>37</td>
<td>22</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Surinamers</td>
<td>62</td>
<td>12</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Antilliaan</td>
<td>52</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Jaarrapport Integratie 2005

268 Ibid.
269 De arbeidsdeelname geeft aan welk percentage van de bevolking van 15-64 jaar betaald werk heeft en dus behoort tot de werkzame beroepsbewoning.
270 Dit geldt niet voor ‘niet-westerse allochtonen’ uit andere landen: binnen deze categorie zijn juist hoogopgeleiden vaak werkloos.
271 Jaarrapport Integratie 2005, p. 89.
Vertegenwoordiging in hogere functies

Bovenkerk constateerde in 1986 dat Nederland nog geen enkele minister of Kamerlid, geen enkele burgemeester, géén topambtenaar en géén commissaris van politie uit een etnische minderheid telde. Van de ongeveer 11.000 leden van gemeenteraden bleken er slechts zeven een minderheidsachtergrond te hebben. Onder de 2.600 hoogleraren aan Nederlandse universiteiten bevonden zich eveneens niet meer dan zeven Surinamers en Antillianen.272 De vier grootste etnische minderheden maakten destijds al 4,5 procent van de Nederlandse bevolking uit.


Uit de registraties die ministeries in het kader van de Wet Samen bijhielden bleek dat minderheden in 2001 al min of meer evenredig vertegenwoordigd waren in het totale personeelsbestand van de ministeries. Dat gold echter niet voor de hogere functieniveaus (schaal 9 en hoger). In deze functies waren minderheden nog sterk ondervertegenwoordigd, óók ten opzichte van hun aandeel in het hoger opgeleide arbeidsaanbod.274


Integratiebeleid, bestrijding van discriminatie en vormen van positieve actie

De opname van de ‘Indische Nederlanders’ in de jaren vijftig verliep min of meer geruisloos. Het tekort aan arbeidskrachten indertijd hielp bij hun integratie. Bovendien was het van meet af aan voor alle betrokkenen duidelijk dat de ‘repatrianten’ in Nederland zouden blijven, omdat er geen weg terug was. Bij de latere immigran-

273 Crul e.a. 2002.
tengroepen was dit anders. Niet alleen de arbeidsmigranten uit het Middellandse-Zeegebied, maar ook de Molukkers, Surinamers en Antillianen werden als tijdelijke migranten gezien. Behalve de overheid en de autochtone bevolking gingen ook de meeste migranten zelf er vanuit, dat ze na kortere of langere tijd zouden terugkeren. Pas toen in de jaren zeventig een langdurige economische recessie inzette, werd duidelijk dat ook deze groepen in Nederland zouden blijven, en dat maatregelen nodig waren om te voorkomen dat ze in een blijvende achterstandspositie zouden geraken. Begin jaren tachtig besloot de Nederlandse regering tot een doelgericht integratiebeleid. In de nota waarmee dit ‘minderhedenbeleid’ in 1983 officieel werd ingevoerd, noemde de regering als belangrijkste doelstellingen:
• de vermindering van de sociaal-economische achterstand van de doelgroepen;
• de verbetering van hun rechtspositie;
• de bestrijding van discriminatie en vooroordelen;
• en het tot stand brengen van een tolerant multiculturele samenleving.

Als doelgroepen werden naast de werknemers uit de wervingslanden, Surinamers, Antillianen, Molukkers en vluchtelingen, ook 276 Roma en Sinti (in de Minderhedennota nog als ‘zigeneur’ aangeduid) en woonwagenbewoners aangewezen. Het beleid moest voorkomen dat deze groepen in een blijvende achterstandspositie raakten. Het beleid moet dat voorkomen. De immigranten uit het voormalige Nederlands-Indië werden daarom niet als doelgroep aangewezen; hun situatie werd vanaf begin jaren zeventig al niet meer als problematisch beschouwd.277

Verbetering rechtspositie


276 Turkije, Marokko, Tunesië, Portugal, Spanje, Italië, Griekenland en Joegoslavië; Kaap-Verdië kwam daar bij nadat het onafhankelijk was geworden van Portugal.
weer ingevoerd. Bij de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap die in 2003 van kracht werd is ook het inburgeringsvereiste aangescherpt. In de jaren negentig vonden gemiddeld meer dan 50.000 naturalisaties per jaar plaats. Doordat het aantal naturalisaties het aantal nieuwe immigranten met een niet-Nederlandse nationaliteit overtrof, nam de buitenlandse bevolking in omvang af. Meer dan twee derde van de Turken en Marokkanen in Nederland heeft nu de Nederlandse nationaliteit.

Bestrijding maatschappelijke achterstanden

Er werden ook maatregelen genomen om de achterstand van de doelgroepen op sociaal en economisch gebied te verminderen. Sommige van deze maatregelen waren overigens niet specifiek op immigranten gericht, maar op het bestrijden van achterstanden in het algemeen. Op het terrein van onderwijs, bijvoorbeeld, werd besloten tot één ‘onderwijsvoorrandspakte’ ten behoeve van alle kinderen in achterstandsposities.

Op het terrein van arbeid werd lang gediscussieerd over de vraag of het overheidsbeleid zich vooral moest richten op de ‘aanbodzijde’ (leden van de doelgroepen), of ook op de ‘vraagzijde’ (werkgevers). Aanvankelijk werd voor de aanbodzijde gekozen. Lange tijd was het beleid gericht op het trainen en bemiddelen van werklozen uit de doelgroepen. Voor oorzaken aan de vraagzijde was veel minder oog, hoewel er steeds meer aanwijzingen waren dat ook discriminatie bij de werking en selectie van personeel een rol speelde. Wetenschappers pleitten vanaf 1986 voor het openbreken van de arbeidsmarkt door middel van ‘positieve discriminatie’. Het maatschappelijke en politieke draagvlak voor dergelijke maatregelen bleek echter uiterst smal te zijn. Pas na jarenlange discussie kwam een wet tot stand, die werkgevers met meer dan 35 werknemers ertoe verplichtte, naar een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen in hun personeelsbestand te streven. Deze Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) trad in 1994 in werking. In 1998 werd hij door een nieuwe maar vergelijkbare wet (Wet Samen) vervangen. Begin 2004 werd besloten de geldigheidsduur van deze wet niet te verlengen. De WBEAA kreeg zeer veel negatieve aandacht in de media. De kritiek richtte zich vooral op de verplichting voor werkgevers om de etnische herkomst van hun werknemers te registreren.

Naast deze wettelijke verplichting tot positieve discriminatie heeft de regering ook geprobeerd om convenanten met werkgevers en hun organisaties te sluiten. Een dergelijk instrument past misschien beter bij het Nederlandse ‘poldermodel’. Het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid sloot in 2000 convenanten over het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van immigranten met MKB-Nederland en met een honderdtal grote bedrijven. De convenanten bevatten afspraken over het bevorderen van zowel de instroom als de doorstroom naar hogere functies van allochtone werknemers.

Het minderhedenbeleid berustte op de erkenning, dat de reeds aanwezige immigranten in Nederland zouden blijven. In de loop van de jaren tachtig werd steeds duidelijker dat ook de immigratie zelf een blijvend verschijnsel was. Het duurde echter nog tot in de jaren negentig voordat ook hieruit consequenties getrokken werden. Na diverse experimentele regelingen trad in 1998 de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking. Wie als immigrant voor langere tijd in Nederland wil blijven, moet volgens deze wet een integratieprogramma doorlopen. Behalve buitenlandse immigranten zijn ook immigranten met de Nederlandse nationaliteit in beginsel verplicht om deel te nemen. De programma’s bestaan uit drie onderdelen: Nederlands als tweede taal (of Nederlands voor analfabeten), maatschappelijke oriëntatie en beroepsoriëntatie.

Bestrijding van discriminatie en racisme

Nederland kent een relatief omvangrijke anti-discriminatiewetgeving. In 1971 werden de eerste bepalingen tegen rassendiscriminatie in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht opgenomen. Dat gebeurde als uitvloeisel van de ratificatie van het VN Verdrag ter Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie. Later werden deze bepalingen verschillende malen aangevuld en aangescherpt. De huidige strafrechtelijke bepalingen verbieden belediging van personen op grond van hun ras, religie of levensovertuiging; het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld; het verspreiden van discriminatorende of racistische uitingen; en het deelnemen aan en steunen van discriminatie. Ook verboden is discriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. In de praktijk worden de betreffende bepalingen voornamelijk tegen extreemrechtse organisaties en partijen gebruikt. De meeste discriminatiezaken hebben betrekking op discriminerende belediging.\(^{280}\)

In 1994 trad de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) in werking. Deze wet verbiedt iedere ongelijke behandeling – zowel bij arbeidsverhoudingen als bij het aanbieden van goederen en diensten – op grond van ras, nationaliteit, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, burgerlijke staat en hetero- of homoseksuele gerichtheid. Wie meent ongelijk behandeld te zijn, kan een klacht indienen bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), een commissie van onafhankelijke deskundigen. Deze commissie onderzoekt de klacht en geeft vervolgens een oordeel. In de jaren 1994-2001 ontving de CGB in totaal 500 klachten over discriminatie op grond van ras of nationaliteit. Over discriminatie op grond van godsdienst werden ruim honderd klachten ingediend; een deel van deze klachten ging over ongelijke behandeling van moslims. Ruim de helft van de klachten over discriminatie op grond van ras of nationaliteit leidde tot een oordeel. De meeste van deze oordelen hadden betrekking op het terrein van arbeid; ze gingen over discriminatie op de werkvloer, bij sollicitaties en ontslag, en loondiscriminatie.

\(^{280}\) Van Donselaar & Rodriguez 2001.
De doelstelling van het streven naar een tolerante multiculturele samenleving is steeds meer in diskrediet geraakt. Op het terrein van onderwijs werd deze doelstelling onder andere nagestreefd door onderwijs in de eigen taal en cultuur (voor immigrantenkinderen) en ‘intercultureel’ onderwijs (voor alle leerlingen). Met onderwijs in de eigen taal en cultuur was al eind jaren zestig, dus lang voóór het minderhedenbeleid gestart. In de loop der jaren werden telkens nieuwe doelstellingen voor dit onderwijs geformuleerd. Naast dit specifiek op immigrantenkinderen gerichte onderwijs, is er een wettelijk vastgelegde verplichting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs om hun leerlingen door middel van intercultureel onderwijs voor te bereiden op de multiculturele samenleving. Het doel is leerlingen te leren omgaan met verschillen die samenhangen met etnische of culturele afkomst. In de praktijk blijken veel scholen het lastig te vinden om deze abstracte doelstelling in een concreet lesprogramma om te zetten.

De doelstelling van een multiculturele samenleving werd verder nagestreefd door zelforganisaties van de doelgroepen van het minderhedenbeleid te ondersteunen. Ook nu kunnen deze organisaties nog overheidssubsidies aanvragen, maar er is veel minder geld beschikbaar dan in de eerste jaren van het minderhedenbeleid. Ook de inspraakmogelijkheden van de doelgroepen zijn verminderd. In de jaren tachtig werd een landelijke overleg- en adviesstructuur opgebouwd. Alle doelgroepen werden uitgenodigd inspraakorganen te vormen, die de bevoegdheid kregen de regering gevraagd en ongevraagd te adviseren over het minderhedenbeleid. Eind jaren negentig werd deze structuur vervangen door een lichtere vorm van inspraak. De inspraakorganen worden alleen nog uitgenodigd voor overleg met de regering; hun formele adviesfunctie hebben ze verloren. Op lokaal niveau is de inspraak voor minderheden op uiteenlopende manieren geregeld. Sinds 1987 zijn gemeenten met relatief veel inwoners uit de doelgroepen wel wettelijk verplicht om deze groepen inspraakmogelijkheden te geven bij beleidsvoornemens die hen raken.

In de laatste maar zeker niet de minste plaats is een reeks van maatregelen genomen om de moslims en Hindoes onder de immigranten in staat te stellen hun godsdienst in Nederland te beoefenen. Vooral moslims hebben een groot aantal eigen instituties gevestigd: zo’n 400 gebedshuizen en moskeeën, ruim dertig islamitische basisscholen, een islamitische omroepstichting, islamitische slagerijen, islamitische begraafplaatsen, enzovoort. De vestiging van deze instituties verliep niet altijd zonder slag of stoot. Soms was de tussenkomst van de rechter nodig. Toch werden slechts weinig claims pertinent geweigerd. In vergelijking met andere West-Europese landen hebben moslims en hindoes in Nederland relatief veel ruimte gekregen om eigen instituties te vestigen.281 Dat is vooral te danken aan de Nederlandse verzuilingstraditie. Nieuwe religieuze gemeenschappen konden met een beroep op het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van godsdienst rechten en faciliteiten claimen die in de periode van de verzuiling voor gevestigde (christelijke en joodse) ge-

281 Zie over het proces van institutionalisering van de islam in Nederland Rath e.a. 1996.
loofsgemeenschappen waren gecreëerd. Vanwege de veranderende houding ten opzichte van minderheden is dit beleid echter recent ter discussie gekomen.

**Het ‘discours’ over immigranten en etnische minderheden**

De beslissing tot het voeren van een minderhedenbeleid was destijds het resultaat van pragmatische compromissen tussen de grote politieke partijen. In de Nederlandse politiek bestond lange tijd consensus dat thema’s als immigratie en integratie van immigranten niet ge politiciseerd moesten worden. De kleine partijen die wel stemmen probeerden te winnen met deze thema’s werden geïsoleerd. Sinds de jaren negentig is deze consensus echter verbroken. De laatste jaren is sprake van een toenemende polarisatie rond de thema’s immigratie en immigranten. De beproefde strategie van overleg, compromis en pacificatie lijkt minder goed te werken. De verkiezingen van 2002 stonden in het teken van het ongenoegen van de gevestigde bevolking over immigratie.


Het draagvlak voor het streven naar een multiculturele samenleving lijkt in Nederland dus tamelijk smal. De norm dat in Nederland niet gедiscrimineerd mag worden, en zeker niet op grond van huidskleur, wordt niettemin breed gedragen. Algemene instemming met de gelijke-behandelingsnorm betekent echter niet dat er ook overeenstemming bestaat over de precieze inhoud van die norm. Over de vraag of in een concreet geval sprake is van discriminatie of niet blijkt vaak verschillend te worden gedacht. Daarnaast lijkt op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld discriminatie wel degelijk een veelvoorkomend verschijnsel te zijn. Openlijke afwijzing of achterstelling op grond van ras, herkomst of religie komt weinig voor, ‘subtielere’ vormen van discriminatie op grond van sociale kenmerken des te meer.

Dit is niet iets van de laatste jaren. De Engelse socioloog Bagley deed eind jaren zestig onderzoek naar de ‘race relations’ in Engeland en Nederland. Hij vond dat discriminatie op grond van huidskleur in Nederland minder voorkwam dan in Engeland. Discriminatie op grond van sociale kenmerken, in het bijzonder conformiteit

---

kwam in Nederland juist meer voor. Twee decennia later vergeleek de Amerikaanse sociaal-psycholoog Pettigrew de attitude van Nederlanders ten aanzien van minderheden met die van Duitsers en Britten. Hij maakte daarbij onderscheid tussen grof (“hot, close and direct”) en subtiel (“cool, distant and indirect”) vooroordeel. De attitudes van Nederlanders ten aanzien van Turken werden vergeleken met die van Duitsers ten aanzien van dezelfde groep; de attitudes van Nederlanders ten aanzien van Surinamers met die van Britten ten aanzien van West-Indiërs. In beide gevallen bleken de Nederlanders minder grof vooroordeel te koesteren dan de Duitsers (over Turken) of de Britten (over West-Indiërs). Ze bleken echter juist meer subtiel vooroordeel over Turken te koesteren dan de Duitsers, en evenveel subtiel vooroordeel over Surinamers als de Britten over West-Indiërs. Pettigrews conclusie was dat de Nederlandse tolerantie grove, openlijke uitingen van groepsvooroordeel verbiedt. De verklaring zocht hij in de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis, waarbij hem vooral de traditie van samenwerking tussen de leiders van de verschillende zuiten van belang leek. Overigens bleek subtiel vooroordeel op dezelfde wijze als grof vooroordeel tot afwijzing van immigratie en rechten voor minderheden te leiden.

De gedachte dat in Nederland weinig grof maar wel veel subtiel vooroordeel voorkomt, en dat Nederlanders niet op ras maar wel op sociale kenmerken discrimineren, treffen we ook in publicaties van andere buitenlandse schrijvers over Nederland en de Nederlanders aan. Nederlanders leggen volgens deze auteurs weliswaar een vrij grote tolerantie aan de dag, maar moeten tegelijkertijd weinig hebben van alles wat niet conform de heersende mores is. Hun tolerantie bestaat slechts bij de gratie van conformiteit aan algemene sociale normen, aldus bijvoorbeeld de socioloog Zahn in Das unbekannte Holland. Wie zich daaraan onttrekt staat bloot aan zware sociale druk. De gebruikelijke manier om conflicten te voorkomen dan wel te reguleren is het isoleren van bepaalde bevolkingscategorieën. In eigen kring mag men doen wat men wil, maar daarbuiten dient men zich te conformeren. Ook Zahn wijst ter verklaring van deze ‘repressieve tolerantie’ op de Nederlandse verzuilingstraditie. Niet alleen sociale wetenschappers is de Nederlandse hang naar conformiteit opgevallen; ook veel migrantenauteurs maken er melding van.

Uit historische studies blijkt dat vrijwel iedere immigrantengroep in de Nederlandse samenleving aanvankelijk object was van negatieve beeldvorming en discriminatie. In de meeste gevallen ging het echter om een tijdelijke, voorbijgaande fase in het proces van integratie. Bagley verrichtte zijn onderzoek eind jaren zestig. Surinamers werden in de jaren zeventig, toen de immigratie uit Suriname toenam en het vooral Surinamers uit de lagere klassen waren die naar Nederland kwamen, alsnog object van negatieve stereotypering. Inmiddels is de beeldvorming over Surinamers weer positiever. De beeldvorming over Zuid-Europese immigranten was al eerder verbeterd. Vooral Italianen hadden aanvankelijk een zeer slecht imago.

---

2 Werving en selectie van rechters

Nederland telt ongeveer 2.200 rechters, op een bevolking van ruim zestien miljoen (minder dan veertien rechters per 100.000 inwoners). Sinds 1957 bestaan er twee routes voor toetreding tot de rechterlijke macht: de ‘interne’ route voor jonge juristen en de ‘buitenstaanders’-route voor ervaren juristen.

De ‘interne’ route


De raio-opleiding is een mengvorm van theorie en praktijk en leidt op tot het beroep van rechter en officier van justitie. De opleiding duurt in beginsel zes jaar. Het theoretische deel bestaat uit een aantal cursussen, verzorgd door het opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht, het Studiecentrum Rechtspleging te Zutphen. Het praktijkdeel bestaat uit een binnenstage van vier jaar en een buitenstage van

twee jaar. De binnenstage is als volgt opgedeeld: de eerste zes maanden is een raio werkzaam als secretaris bij de strafsector, daarna tien maanden als secretaris in de civiele sector van een rechtbank en vervolgens tien maanden als secretaris in de bestuursector. Na deze rechtbankstages fungeert de raio gedurende twaalf maanden als plaatsvervangend officier van justitie bij een parket. Vervolgens maakt de raio de keuze voor de zittende of staande magistratuur. De laatste tien maanden van de binnenstage is de raio, afhankelijk van de gemaakte keuze, werkzaam bij de rechtbank als rechter(-plaatsvervanger) of bij het parket als (plaatsvervangend) officier van justitie. Voor de buitenstage kiezen veel raio’s voor een stage in de advocatuur.

De deelnemers aan de raio-opleiding worden door de minister aangesteld als rechterlijk ambtenaar in opleiding. Tijdens de eerste vier jaar van de opleiding worden de raio’s jaarlijks beoordeeld door hun opleiders bij de gerechten en parketten. De meeste raio’s voltooien de opleiding met succes. Na voltooiing van de opleiding worden ze voor de periode van een jaar tot gerechtsauditeur en rechter-plaatsvervanger benoemd. Een plaatsingscommissie beslist waar ze te werk worden gesteld. Na een jaar kunnen ze voor benoeming tot rechter in aanmerking komen. De rechtbank beveelt de minister dan aan om de betrokken tot rechter te benoemen.

De ‘buitenstaanders’-route

Voor vacatures bij de rechterlijke macht die niet door raio’s worden vervuld, worden ‘buitenstaanders’ aangetrokken: juristen met ervaring in de advocatuur, de wetenschap, het bedrijfsleven of bij de overheid. Voor de functie van rechter moet men ten minste zes jaar en voor die van raadsheer ten minste tien jaar werkervaring hebben. Buitenstaanders worden aangetrokken door middel van advertenties. Ze kunnen zich ook op eigen initiatief aanmelden bij de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM), die is belast met de selectie van buitenstaanders. De leden van deze commissie zijn, evenals die van de raio-selectiecommissie, in meerderheid afkomstig uit de rechterlijke macht. De leden worden door de minister van Justitie benoemd. Veel kandidaten polsen overigens eerst bij een rechtbank of ze een goede kans maken en melden zich daarna pas bij de commissie.

Na de aanmelding wordt eerst getoetst of de kandidaat aan de formele vereisten voldoet. Om te kunnen beoordelen of de kandidaat enige kans heeft de selectieprocedure met goed gevolg te doorlopen of wanneer er twijfel bestaat of de kandidaat over voldoende relevante juridische werkervaring beschikt, kan deze worden uitgenodigd voor een gesprek met een Voorselectiecommissie. Vervolgens vindt een assessment plaats. De procedure wordt afgerond met een of meer gesprekken met leden van de CALRM. De commissie kan tot drie oordelen komen: de kandidaat is in beginsel geschikt, de commissie is nog niet tot een oordeel kunnen komen (in dat geval wordt de kandidaat nogmaals uitgenodigd voor een gesprek) of de kandidaat wordt niet geschikt geacht voor een rechterlijke functie. Geschikt bevonden kandidaten moeten vervolgens nog bij een gerecht solliciteren. Het gerecht kan de buitenstaander direct voor benoeming voordragen of hem/haar in opleiding nemen. Tijdens de opleiding wordt de buitenstaander benoemd tot rechter- of raadsheer-
plaatsvervanger. De opleiding voor buitenstaanders duurt een of twee jaar; dit verschilt per rechtbank. Veel buitenstaanders moeten de opleiding in hun eigen tijd volgen, naast een vaste dienstbetrekking. De vergoeding voor het rechter-plaatsvervangerschap is relatief laag. Mede daarom wordt steeds meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de buitenstaander voor de duur van de opleiding voor een dag per week als gerechtsauditeur aan te stellen. 288 De opleidingstijd dient tevens als proefperiode. Aan het eind van de opleiding wordt de buitenstaander door het gerecht beoordeeld. Bij een positieve beoordeling beveelt de rechtbank de minister aan om de kandidaat te benoemen. In de regel volgt de minister dit advies op.

**Derde route**

Sinds kort is er een derde weg om toe te treden tot de rechterlijke macht. Eigenlijk is het de revitalisering van de gang van zaken van voor 1957, toen er nog geen raio-opleiding was, maar de interne weg tot het rechtschap verliep via de functie als substituut-griffier. Tegenwoordig gaat het om personen die in een niet-rechterlijke functie, als stafjurist of senior-gerechtssecretaris, werkzaam zijn bij een rechterlijk college. Per college verschilt de aanpak enigszins, maar het traject verloopt overal globaal genomen als volgt. 289 Kandidaten dienen eerst een assessment te ondergaan. Indien de uitkomst hiervan positief is wordt een stappenplan opgesteld voor de opleiding van de kandidaat en er wordt een mentor benoemd. Na verloop van tijd wordt de kandidaat voorgedragen bij de CALRM. Het moment van voordracht is afhankelijk van de voortgang van het stappenplan en de beoordeling daarvan. Bij een positieve beoordeling door de CALRM begint de kandidaat als rechter-plaatsvervanger honorair zijn opleiding voor de duur van een jaar in een sector. Na dit eerste jaar en een positief advies van de mentor wordt de kandidaat beoordeeld door een interne selectiecommissie van de rechtbank. Daarop volgt een tweede, zwaardere beoordeling door de CALRM met nadere gesprekken en een psychologisch onderzoek. Na positieve beoordeling door zowel de interne selectiecommissie als de CALRM beveelt het bestuur van de rechtbank de kandidaat aan voor aanstelling tot rechter.

**Aandeel van de verschillende routes**

Aanvankelijk werd er naar gestreefd om de rechterlijke macht voor de helft uit opgeleide raio’s en voor de andere helft uit buitenstaanders te laten bestaan. In de praktijk zijn de buitenstaanders echter in de meerderheid. De meeste buitenstaanders beschikken over aanzienlijk meer werkervaring dan het vereiste minimum. De

---

288 Baas 2000, p. 42.
gemiddelde leeftijd van de sollicitanten ligt rond de veertig jaar. Tabel 7.5 laat zien dat in 1951 vrijwel alle werkervaring was opgedaan in de advocatuur.

Tabel 7.5: Vorige werkring van rechters in percentages van de totale rechterlijke macht, 1951, 1986 en 2000 (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1951</th>
<th>1986</th>
<th>2000</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Advocatuur</td>
<td>45</td>
<td>31</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>(Semi-)overheid</td>
<td>6</td>
<td>13</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>(Universitair) onderwijs</td>
<td>1</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Bedrijfsleven</td>
<td>1</td>
<td>13</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Overig</td>
<td>1</td>
<td>8</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Ex-griffier, ex-raio</td>
<td>46</td>
<td>22</td>
<td>12</td>
</tr>
</tbody>
</table>


In 1986 was nog maar de helft van de buitenstaanders afkomstig uit de advocatuur; de andere helft bestond, met ongeveer gelijke aandelen, uit juristen afkomstig uit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap. In 2001 bleek de overheid de advocatuur als rekruteringsbron voorbij te zijn gestreefd.\(^{290}\)

Uit eind jaren negentig verricht onderzoek onder leden van de rechterlijke macht en andere juristen bleek dat leden van de rechterlijke macht positief oordelen over hun werksituatie en dat ook juristen die in een ander beroep werkzaam zijn een positief beeld hebben van het werken bij de rechterlijke macht. De onderzoekers gaven de volgende verklaringen voor het feit dat het de rechterlijke macht toch relatief veel moeite kost om jonge juristen te werven:

- de meeste rechters worden geworven via advertenties of open sollicitaties.
- het imago van de rechterlijke macht is zo goed, dat het tot zelfselectie onder de potentiële kandidaten leidt. Velen verwachten niet door de selectie te zullen komen.\(^{291}\)

Sindsdien zijn de aanmeldingscijfers van jonge juristen voor de raio-opleiding echter weer toegenomen (zie tabel 7.7 hieronder).

3 Diversiteit van de rechterlijke macht

Bij het verzamelen van materiaal hebben we ons in Nederland vooral op gegevens over rechters, juristen enz. met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond gericht. Als sleutelinformanten hebben we in Nederland voornamelijk leden van de rechterlijke macht geïnterviewd. Verder hebben we interviews met een beperkt aantal jonge juristen (acht) en rechtenstudenten (zes) gehouden. In deze interviews is vooral gevraagd naar het beeld dat de respondenten van de rechterlijke macht hebben, hun beroeps- en carrièrewensen, en hoe zij hun kansen op toetre-

\(^{291}\) Lensvelt-Mulders e.a. 1999.
Cijfers over minderheden in de rechterlijke macht en de advocatuur bleken in Nederland niet beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over rechtenstudenten en rechterlijk ambtenaren in opleiding (raio’s).

**Rechtenstudenten**


**Tabel 7.6: Aandeel van de vier grootste minderheidsgroepen in de instroom in de rechtenstudie en in de totale instroom in het wetenschappelijk onderwijs**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Instromers in studie Recht</th>
<th>Aandeel in totale instroom studie</th>
<th>Aandeel in totale instroom universitaire studies</th>
<th>Aandeel in de Nederlandse bevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Surinamers</td>
<td>427</td>
<td>3,0 %</td>
<td>1,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Turken</td>
<td>336</td>
<td>2,3 %</td>
<td>1,0 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokkanen</td>
<td>259</td>
<td>1,8 %</td>
<td>0,8 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Antillianen</td>
<td>154</td>
<td>1,1 %</td>
<td>0,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totaal vier groepen</strong></td>
<td><strong>1.176</strong></td>
<td><strong>8,2 %</strong></td>
<td><strong>4,3 %</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) De cijfers in de tabel betreffen studenten die voor het eerst in het hoger onderwijs stonden ingeschreven. Dat betekent dat studenten die via het HBO in het WO zijn ingestroomd niet zijn meegeteld.

2) De cijfers in deze kolom geven een ondergrens aan. Van sommige studenten was de etnische afkomst niet bekend.

Bron: Crul & Wolff 2002

De vier groepen maakten samen ruim acht procent van de totale instroom in de rechtenstudie uit (zie tabel 7.6). Dat was bijna twee keer zo hoog als het aandeel van eerstejaars uit deze vier groepen in de totale instroom in universitaire studies (4,3 procent). In 1997-2000 bedroeg het aandeel van Recht in de totale instroom (autochtonen en allochtonen samen) gemiddeld dertien procent. Over 2001 zijn geen cijfers beschikbaar, aldus Crul & Wolff 2002.

Crul & Wolff 2002.
procent). Hun aandeel in de instroom in de rechtenstudie was ook relatief hoog in vergelijking met het aandeel van de vier groepen in de totale Nederlandse bevolking, dat in 2000 ruim zes procent bedroeg.

Bij Surinaamse en Antilliaanse rechtenstudenten blijken de uitvalpercentages wat hoger te liggen dan bij autochtone studiegenoten. De uitvalpercentages van Marokkaanse en Turkse rechtenstudenten zijn juist relatief laag.\textsuperscript{294}

Raio’s

Naar opgave van de Raad voor de Rechtspraak solliciteerden in de periode oktober 2000-april 2005 in totaal 1.405 juristen naar een raio-plaats. Onder hen waren 1.318 autochtonen en 87 allochtonen kandidaten. Tot de opleiding toegelaten werden 267 autochtonen en elf allochtonen. Allochtonen maakten ongeveer zes procent van de kandidaten en vier procent van de toegelaten kandidaten uit. In vergelijking met het aandeel van de vier grootste minderheidsgroepen in de instroom bij rechtenfaculteiten in voorgaande jaren waren deze percentages aan de lage kant.\textsuperscript{295}

Uit tabel 7.7 blijkt dat de analytische test het grootste struikelblok is en dat geldt des te meer voor allochtonen kandidaten. Terwijl ruim de helft van de autochtone kandidaten door deze test kwam was dat voor nog niet een kwart van de allochtone kandidaten het geval.

\begin{table}[h]
\centering
\begin{tabular}{|l|c|c|}
\hline
 & Allochtonen & Autochtonen \\
\hline
Totaal aanmeldingen & 87 & 1.318 \\
\hline
Geslaagd voor analytische test & 19 & 712 \\
\hline
Geslaagd voorgesprek & 14 & 559 \\
\hline
Geslaagd assessment & 9 & 447 \\
\hline
Naar de opleiding & 11 & 267 \\
\hline
\end{tabular}
\caption{Tabel 7.7: Instroom van allochtonen en autochtonen juristen in de raio-opleiding, 2000-2005\textsuperscript{1)}}
\end{table}

\textsuperscript{1)} Per jaar starten twee opleidingen: in april en oktober. De cijfers hebben betrekking op de periode oktober 2000 – april 2005. In deze periode startten tien opleidingen.

Bron: Raad voor de Rechtspraak

De advocatuur

Het aantal allochtono raio’s neemt langzaam toe. Een groot deel van de rechterlijke macht bestaat echter uit juristen die via de ‘buitenstaanders’-route zijn ingestroomd. Daarom is het relevant om ook naar het aandeel van etnische minderheden in bijvoorbeeld de advocatuur te kijken.

Volgens een schatting uit 2002 zouden ongeveer honderd allochton juristen als advocaat werkzaam zijn – minder dan één procent van het totale aantal advocaten. Het merendeel zou bij middelgrote kantoren werken; een klein aantal zou een eigen kantoor zijn begonnen. Bij de tien grootste advocatenkantoren – samen goed voor

\textsuperscript{294} \textit{Ibid.}

\textsuperscript{295} De vier groepen maakten ruim acht procent van de instroom van rechtenfaculteiten uit. Daarnaast stroomde nog een onbekend aantal jongeren uit andere ‘niet-westers allochtone’ groepen in.
1.800 advocaten – zouden volgens een inventarisatie van het Advocatenblad niet meer dan zestien allochtonen werken.296

Om het aantal advocaten met een Turkse achtergrond te schatten hebben we zelf op de lijst van advocaten op de website van de Nederlandse Orde van Advocaten het aantal advocaten met een Turkse familienaam geturfd. Begin 2004 stonden bijna 12.000 advocaten bij de advocatenorde ingeschreven, van wie 43 met een Turkse naam. Dat komt neer op drie tot vier promille van alle advocaten, terwijl het aandeel van personen van Turkse afkomst in de Nederlandse bevolking twee procent bedraagt. Tabel 7.8 laat zien dat deze advocaten met een Turkse familienaam relatief vaak werkzaam zijn bij kleinere kantoren. Bijna de helft werkte op een kantoor met twee tot vijf advocaten. De eerste van deze advocaten met een Turkse naam was al in 1987 ingeschreven. Een ruime meerderheid (26 van de 43) echter was in 2001 of later ingeschreven en dus nog stagiaire. Tien advocaten met een Turkse naam hadden in 2004 zes jaar ervaring als advocaat en zouden dus in theorie in aanmerking kunnen komen voor een positie als rechter. Vrouwen waren met een aandeel van bijna vijftig procent (21 van de 43) goed vertegenwoordigd onder de advocaten met een Turkse naam. Van alle advocaten in Nederland was in 2004 minder dan veertig procent vrouw.

Tabel 7.8: Advocaten met een Turkse familienaam, naar omvang van het advocatenkantoor waar ze werkzaam zijn, 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Omvang kantoor</th>
<th>Aantal advocaten met Turkse familienaam</th>
<th>Procentuele verdeeling advocaten met Turkse familienaam</th>
<th>Procentuele verdeeling alle advocaten in Nederland</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>9 %</td>
<td>12 %</td>
</tr>
<tr>
<td>2-5</td>
<td>21</td>
<td>49 %</td>
<td>28 %</td>
</tr>
<tr>
<td>6-20</td>
<td>11</td>
<td>26 %</td>
<td>29 %</td>
</tr>
<tr>
<td>21-60</td>
<td>3</td>
<td>7 %</td>
<td>13 %</td>
</tr>
<tr>
<td>&gt;60</td>
<td>4</td>
<td>9 %</td>
<td>18 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal</td>
<td>43</td>
<td>100 %</td>
<td>100 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Rechters

Bovenkerk constateerde in 1986 dat bij de rechterlijke macht nog maar drie Surinamers en Antillianen als rechter waren aangesteld. Is er sindsdien veel veranderd?

Over de etnische achtergrond van rechters worden geen statistieken bijgehouden. Ofschoon sommige rechterlijke colleges wel registratiecijfers hebben geleverd, werden de WBEAA en de Wet Samen door de rechterlijke macht als geheel niet uitgevoerd. Er zijn dan ook geen totaalcijfers op basis van deze registraties bekend. Ook de naamlijsten van rechters bieden geen uitsluitend. Rechters van wie alleen de moeder afkomstig is uit het buitenland zijn zo niet herkenbaar. Bovendien hebben rechters met een Surinaamse of Antiliaanse achtergrond nogal eens een puur Hollandse naam en een enkele keer komt het voor dat rechters hun duidelijk buiten-

landse naam wijzigen in een Nederlandse. Daarom deden we bij diverse gerechten navraag naar de aanwezigheid van allochtone rechters. Dat leverde de volgende gegevens op:

- Twee gerechten (een rechtbank en een hof) meldden géén allochtone rechters te hebben.
- Een rechtbank meende twee allochtone rechters te hebben, van wie één rechter van Antilliaanse herkomst.
- Een andere rechtbank meldde eveneens twee allochtone rechters, één van Chinees en één van Antilliaanse afkomst, te hebben.
- Een ander rechterlijk college meldde ook twee rechters met een minderheidsherkomst te hebben.
- Een rechtbank die in het kader van de Wet Samen een registratie had bijgehouden, meldde dat vijf procent van het totale personeelsbestand en twee procent van de leden van de rechterlijke macht bij deze rechtbank een ‘niet-westerse allochtonen’ achtergrond hadden.


Op de Nederlandse Antillen en Aruba is dat niet veel anders. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor de Nederlandse Antillen en Aruba telt in de woordvoeringen van een van de leden van de rechterlijke macht “geen echt donkere leden, zij zijn allen blank of licht gekleurd”. De president is Antilliaan (afkomstig van Curaçao). Van de 27 rechters zijn er vier Antilliaan of Arubaan en twee van oorsprong Europese Nederlanders die inmiddels ingezetenen zijn. Van de twaalf plaatsvervangers is ongeveer de helft Antilliaan of Arubaan. Het groter de Nederlandse rechters verblijft tussen de drie en vijf jaar op de Antillen en keert daarna weer terug naar Nederland.297

Vergelijking met de instroom van vrouwen

Aan het eind van de negentiende eeuw kregen vrouwen in Nederland toegang tot de universiteit. De eerste vrouwelijke advocaat werd al in 1903 beëdigd. Dat was relatief vroeg in vergelijking met sommige andere landen. De intree van vrouwen in het notariaat en de rechterlijke macht had veel meer voeten in de aarde. Pas in 1947 werden de eerste vrouwelijke rechter en notaris benoemd. Ook in de advocatuur nam het aandeel van vrouwen echter slechts langzaam toe. In 1953 maakten vrouwen nog maar zes procent van alle advocaten uit en eind jaren zestig viel in een monografie over de advocatuur nog de volgende passage te lezen:

“De advocatuur is in principe voor de vrouw geen geschikt beroep. Het aantal advocaten van het vrouwelijk geslacht dat slaagt in de advocatuur, is te tellen […]. Het publiek, de beslissende factor, apprecieert ze niet. Grote zaken hebben niet dan bij uitzondering vrouwelijke advocaten en zelfs kleinere zaken gaan er niet licht toe over, een vrouw als advocaat te kiezen.”

Pas in de jaren zeventig begon het aandeel van vrouwen in de advocatuur duidelijk toe te nemen. In 1994 was dertig procent van alle advocaten vrouw. In 2004 was hun aandeel toegenomen tot 38 procent. Vrijwel alle academische beroepen laten vanaf de jaren zeventig een vergelijkbare toename van vrouwen zien. Het notariaat vormt een uitzondering.

De toename van het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht kwam later op gang, maar verliep uiteindelijk sneller dan die in de advocatuur. Het percentage vrouwelijke raadsheren steeg van nul in 1957 (het eerste jaar van deze opleiding) naar zestig in 1991 en nam daarna nog verder toe. In 2004 was zowel bij de kandidaten als bij de toegelaten kandidaten 73 procent vrouw. Bij de rechters die via de ‘buitenstaanders’-route instromen ligt het percentage vrouwen lager. In 2004 maakten vrouwen de helft van de kandidaten voor deze route uit. Ook bij de toegelaten kandidaten was vijftig procent vrouw. In 1986 was nog maar vijftien procent van de full-time werkende leden van de rechterlijke macht vrouw. In 1990 was dit percentage gegooid tot negentien. Inclusief deeltijdrechters nam het aandeel van vrouwen toe van 19 tot 22 procent. In 1995 was al 33 procent van de leden van de rechterlijke macht vrouw. In 2004 waren vrouwen met een aandeel van 47 procent vrijwel evenredig vertegenwoordigd. Velen verwachten dat het een kwestie van niet al te lange tijd zal zijn voordat ook het glazen plafond is verdwenen.

3.2 Diversiteit als issue

Overwegingen met betrekking tot de diversiteit hebben altijd een rol gespeeld bij de benoemingen van de leden van het hoogste rechtscollege van ons land. Zo vermeldde de Grondwet van 1814, in artikel 102, dat de raadsheren zoveel mogelijk dienden te worden gekozen uit “alle provinciën en landschappen”. Hoewel deze bepaling in 1848 uit de Grondwet werd geschrapt, is nog lang getracht een evenwichtige regionale spreiding te realiseren. Aan dit geografische diversiteitscriterium werden nog in 1902 gereferreerd toen de Hoge Raad een Friese kandidaat als eerste op de aanbevelingslijst te plaatste. Sindsdien is het belang van dit criterium afgenomen.

298 Zie Sloot 1980, p. 1188.
303 Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak 2004, p. 64.
304 Van Koppen & Ten Kate 1987, p. 34.
Overwegingen met betrekking tot levensbeschouwelijke achtergronden waren een langer leven beschoren. De Hoge Raad had tot 1968 ‘katholieke’ zetels. Ofschoon het geen formeel selectiecriterium was, was de religieuze achtergrond van de kandidaat-raadsheren wel degelijk van belang. Volgens Van Koppen en ten Kate hield men scherp in de gaten tot welk kerkgenootschap een raadsheer behoorde en werd er vooral gelet op het aantal katholiekten in de Hoge Raad.\textsuperscript{305} Tegenwoordig wordt er in het parlement Weinig meer gedebatteerd over de samenstelling van de Hoge Raad. De laatste keer dat dit onderwerp na de Tweede Wereldoorlog in de Tweede Kamer aan de orde kwam was in 1991. CDA-Kamerlid Van der Burg sprak toen de zorg uit dat de Hoge Raad uit een te beperkt veld werd gerekruiteerd. Hij doelde daarmee op de politieke kleur van de raadsheren.\textsuperscript{306}

De beroepsmatige achtergrond van rechters in het algemeen is ook al lange tijd onderwerp van debat. Al in 1919 werd in de Tweede Kamer gesteld dat het de kwaliteit van de rechterlijke beslissingen ten goede zou komen indien de werving zou worden gericht op juristen met een meer uiteenlopende levenservaring dan alleen de ambtenarij. Veel later, in 1975 en 1981 uitten de hoogleraren Groenendijk en Roos hun zorg dat de rechterlijke macht zou ‘verambtelijken’. Dat is inderdaad gebeurd, zij het niet, zoals Groenendijk en Roos stelden, doordat intern opgeleiden (raio’s) een steeds groter deel van de rechterlijke macht uitmaken, maar letterlijk, door het toetreden van ambtenaren tot de rechterlijke macht.\textsuperscript{307}

De gedachte dat de rechterlijke macht de diversiteit in de samenleving zou moeten weerspiegelen is dus al oud.\textsuperscript{308} De kenmerken die daarbij van belang waren geacht zijn aan verandering onderhevig. Aanvankelijk ging het om regionale herkomst en religie, later om de beroepsmatige en sociale herkomst en de politieke kleur van rechters. Vanaf omstreeks 1980 is er ook aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen in de rechterlijke macht. Voor de etnische achtergronden van rechters bestond tot voor kort weinig expliciete belangstelling. In de debatten, literatuur, enquêtes en onderzoeken van de jaren negentig werd hieraan nog geen aandacht geschonken.\textsuperscript{309} De rechterlijke macht als geheel voerde ook de WBEAA en de Wet Samen niet uit. De belangrijkste reden waren bezwaren tegen de registratie van de etnische herkomst van medewerkers.

Omstreeks 2000 begon deze houding te veranderen. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000/2001 van de rechterlijke macht werd het volgende opgenomen:

“De NVvR [Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak] en de Minister van Justitie achten het van groot belang dat ook de Sector Rechterlijke Macht een bijdrage levert aan het wegnemen van achterstandsposities van gehandicapten, allochtonen en vrouwen. A. Gehandicapten […] B. Allochtonen. De instroom van Nederlanders

\textsuperscript{305} Van Koppen & Ten Kate 1987, p. 73.
\textsuperscript{306} De Groot-van Leeuwen 1993.
\textsuperscript{307} Groenendijk 1975, Roos 1981.
\textsuperscript{308} Zie ook Sloot 2004.
van allochtone afkomst in de rechterlijke macht is gering. Partijen willen voorwaarden scheppen om de toetreding van deze groep in de rechterlijke macht te bevorderen. In dit kader zal een actiever wervingsbeleid moeten plaatsvinden. C. Vrouwen [...].

De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak sprak de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn zorgen uit over het geringe aantal rechters van allochtone herkomst. Zo stelde hij in 2001 (toen hij nog kwartiermaker en geen voorzitter van de Raad was) dat de toegankelijkheid van de rechterlijke macht voor allochtonen moet worden vergroot omdat “een van de onvolkomenheden van de rechterlijke macht de eenzijdigheid van de samenstelling is”. De rechterlijke macht zou zijn inzien een afspiegeling van de samenleving moeten vormen.310 In de ‘Agenda voor de rechtspraak 2002-2005’ werden vier vragen gepresenteerd die onderwerp zouden moeten zijn van een brede discussie binnen de rechterlijke macht en eventueel tot nieuwe beleidsprioriteiten zouden moeten leiden. Een van die vragen luidde: “Wat zijn de consequenties van de multiculturele samenleving voor de rechtspraak?” Hierbij werd onder meer aan de samenstelling van de rechterlijke macht gedacht: “Het is de vraag in welke mate en hoe – mede met het oog op het gezag van de rechter – de rechterlijke organisatie meer dan thans het geval is een afspiegeling van de multiculturele samenleving zou moeten worden”, aldus de agenda.311 Begin 2003 meldde een woordvoerder van de Raad in *NRC Handelsblad* dat er de komende jaren gericht zal worden gezocht naar gekwalificeerde allochtonen voor de rechterlijke macht.312

Velen binnen de rechterlijke macht lijken dit streven te steunen. In een enquête uit 2003 onder rechters zei 57 procent van de ondervraagde rechters het eens te zijn met de stelling: “Er moeten meer rechters komen van allochtone afkomst”.313 Ook alle door ons geïnterviewde rechters vonden dat de rechterlijke macht een afspiegeling van de samenleving dient te zijn. Een president van een rechtbank zei bijvoorbeeld: “Ik acht het wel van belang dat er meer allochtone rechters komen. Het gezicht van de rechtspraak wordt er door bepaald. We moeten bewust ons best doen om de drempel te verlagen, dat lijkt mij goed.”

Ook alle andere respondenten in ons onderzoek (raio’s, juristen en rechtenstudenten met een allochtone achtergrond) vonden dat de diversiteit in de samenleving weerspiegeld zou moeten worden in de rechterlijke macht (zie paragraaf 4 van dit hoofdstuk).

3.3 Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten

In de advertenties voor vacatures bij de overheid, waaronder ook de rechterlijke macht, werd een tijd lang vermeld dat vrouwen, gehandicapten en personen van

313 *Vrij Nederland*, 11 oktober 2003, p. 34
niet-Nederlandse herkomst met nadruk werden verzocht om te solliciteren. In 2004 is deze zin verwijderd. Daarvoor in de plaats is voor een subtierere aanpak gekozen. Bij een recente advertentie voor de raio-opleiding staat een foto van rechters in spe van wie je zou kunnen denken dat zij van niet-Nederlandse afkomst zijn.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de afgelopen jaren enkele maatregelen genomen om meer allochtone rechters te werven. Kandidaten voor de raio-opleiding die een andere taal dan het Nederlands als moedertaal hebben krijgen de mogelijkheid aangeboden om een extra test af te leggen waarin hun analytische vaardigheden op een andere, niet-talige manier worden gemeten dan in de standaardtest. In de selectiecommissies voor de rechterlijke macht en de raio-opleiding zijn de laatste jaren verschillende leden met een minderheidsachtergrond benoemd. Deze leden stellen zich soms actief op om allochtone kandidaten aan te moedigen om te solliciteren. Daarnaast heeft de Raad onderzoek laten doen, waaronder het onderhavige, naar de toegankelijkheid van de rechterlijke macht voor allochtonen.

Andere aspecten van een diversiteitsbeleid, zoals het zorgdragen voor een divers personeelsbestand voor de gehele rechterlijke macht en per gerecht, het behoud ervan, het bijhouden van het carrièreverloop en het opsporen van eventuele verschillen daarin tussen allochtone en autochtone rechters hebben voor zover aanwezig, een incidenteel karakter.

3.4 Meningen en ervaringen van allochteone juristen en rechtenstudenten

Dat de rechtenstudie relatief veel studenten uit etnische minderheden trekt bleek al uit de gepresenteerde cijfers. Vooral jongeren met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond kiezen relatief vaak voor de rechtenstudie. Uit de interviews met rechtenstudenten en jonge juristen blijkt dat zij daarin vaak worden gestimuleerd door hun ouders, bij wie de juridische beroepen in hoog aanzien staan. Enkele citaten:

“Bij ons gaat het zo, de dochter of zoon moet of medicijnen studeren of rechten.”
“In de optiek van Turken zijn er eigenlijk maar twee beroepen met echt aanzien: je bent arts, of je bent advocaat, rechter of officier. […] Het zijn de twee meest essentiële dingen in het leven: gezondheid en recht!”
“De rechtenstudie heeft een hoog aanzien. Ook onder ongeletterden. Ze hebben er allemaal wel eens mee te maken gehad, velen hebben een juridische procedure doorlopen, een advocaat in de arm genomen, bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning te krijgen. Daarom wordt rechten als nuttig gezien.”

---

314 Er werd bijvoorbeeld ook een bachelorthese gewijd aan de cognitief/analytische test in de raio-selectieprocedure (Reitsma 2005).
316 Deze paragraaf is gebaseerd op de interviews die we met allochtone juristen en rechtenstudenten hielden. Geïnterviewd werden acht juristen en zes rechtenstudenten. Daarnaast werd een groepsinterview met drie raio’s gehouden.

Vaak is men de eerste in de familie die is gaan studeren. Zo vertelt een jurist dat een vriend die al rechten deed belangrijk was voor zijn studiekeuze. Zijn ouders stimuleerden hem wel altijd om te studeren, maar hij was de eerste in het gezin die ging studeren. Veel respondenten merkten gedurende hun studie dat autochtone rechtenstudenten vaak juristen binnen de familie hebben bij wie ze voor advies kunnen aankloppen; zijzelf hebben dat niet. Vrijwel geen van de geïnterviewde juristen kende al iemand (allochtone of autochtone) die binnen de rechterlijke macht werkzaam was, voordat zij hun rechtenstudie hadden voltooid. De geïnterviewde juristen hebben vrijwel uitsluitend autochtone collega's.

Ervaringen met cultuurverschillen, vooroordelen en discriminatie

Verschillende respondenten vertellen wel eens last te hebben van ‘cultuurverschillen’. De meest genoemde voorbeelden zijn de humor tijdens de lunch en de borrelcultuur. Een citaat:

“Je conformeert je misschien niet helemaal aan het sociaal-wenselijke gedrag, […]

Dit kan ook een reden zijn voor vriendschappen met mensen met een zelfde etnische achtergrond. Steun wordt soms gezocht bij ‘lotgenoten’, bijvoorbeeld ook door het lidmaatschap van een studentenvereniging voor studenten van Arabische, Turkse of Koerdische afkomst. Een student:

“Het meeste contact heb ik met het meisje dat je net aan tafel gezien hebt, zij komt ook uit Tsjetsjenië, daarom zijn we heel erg close. Omdat we dezelfde taal spreken, dezelfde cultuur. We hebben dezelfde problemen.”

En een andere student legt uit waarom zij vooral met allochtone studenten omgaat:
“Het is niet dat ik er bewust voor kies, maar het komt er meer van. Het is je eigen
cultuur en achtergrond. Je komt makkelijker met dat soort mensen in contact.”

Toch vertelt vrijwel iedere respondent contacten met zowel autochtonen als alloch-
tonen te onderhouden. Overigens proberen sommigen nu zelf als rolmodel of weg-
bereider voor jongeren in hun omgeving te fungeren. Zo neemt een van de respon-
denten deel aan een project waarbij (allochtone en autochtoone) kinderen een Big
Brother of Sister krijgen om hun wereld te verbreden.

Veel respondenten zeggen zich in hun studie of loopbaan zelf nooit gediscrimi-
neerd te hebben gevoeld. “Ik ben er niet bang voor, voel het daarom ook niet”, al-
dus een juriste. Even later vertelt deze respondenten tegenwoordig alleen nog in haar
cv te vermelden dat ze de Nederlandse nationaliteit heeft; ze vermeldt er, “vanwege
alle gedoe”, niet meer bij dat ze ook de Marokkaanse nationaliteit heeft. Ze kan zich
voorstellen dat het momenteel in haar nadeel werkt als men ziet dat ze in Marokko
is geboren. Maar ze kan zich ook voorstellen dat het omgekeerd werkt, dat men
haar uitnodigt alleen al uit nieuwsgierigheid. Verschillende respondenten hebben
de indruk dat het vooral voor allochtone (moslim) mannen moeilijk is om een baan
te vinden. Een juriste:

“Ik ken er veel die een jaar na hun afstuderen nog steeds geen baan hebben, on-
danks goede cijfers. Er is weerstand tegen deze groep.”

Een jurist merkte bij sollicitaties en tijdens zijn stage dat er bij advocatenkantoren
een zekere angst kan bestaan om allochtonen aan te nemen:

“Een buitenlandse advocaat zal een extra klantengroep aantrekken. Misschien zijn
ze bang zijn dat zo iemand, als hij klaar is met zijn stage, een eigen kantoor begint
en die cliënten meeneemt. Bij sollicitaties is me ook wel gevraagd of ik na de stage
niet weg zou gaan. Dat vond ik geen eerlijke vraag.”

Hij heeft soortgelijke verhalen gehoord van diverse andere juristen van Turkse af-
komst. Daarom is het voor hen lastig om in de advocatuur in te stromen.

Respondenten die een baan hebben, vertellen vaak min of meer permanent het
gevoel te hebben dat ze zich extra moeten bewijzen. Een advocaat-stagiaire licht toe:

“Ik merk op m’n werk dat ik twee of drie keer zo hard moet werken als andere sta-
giaires. […] Want ik moet mezelf niet alleen bewijzen in het werk, ik moet ook be-
wijzen dat wat men als vooroordeel heeft, niet juist is. Dus ik zou, zeg maar, aller-
lei verantwoordelijkheden op me moeten nemen om te bewijzen dat ik het kan. Al-
leen, die verantwoordelijkheden moeten je ook gegeven worden, en die worden je
niet gegeven omdat men twijfelt.”

Een juriste die in een gemeenteraad is gekozen vertelt:
“In de ogen van sommige mensen blijf ik gewoon de Turk: ‘O, doen jullie dat zo’. Dat wij-en-zij-denken, dat zit gewoon echt in de Nederlandse samenleving, dat is er niet uit te krijgen. […] Als puntje bij paaltje komt, word ik gezien als het Turkse raadslid, en niet als het [plaatsnaam]se raadslid.”

Een jurist vertelt:


Meningen over diversiteit

Gevraagd naar hun beeld van de (etnische) diversiteit van de huidige rechterlijke macht, schatten de meeste respondenten het aantal rechters met een minderheidsetnische achtergrond laag in.

“Ik denk dat het percentage, zeg maar Nederlanders gewoon heel erg hoog is, alhoewel de samenleving toch een beetje aan het veranderen is. Je ziet het vooral in de grote steden, in de Randstad. Er zou daar wat meer vertegenwoordiging moeten komen. Dus ook meer een afspiegeling van de samenleving achter de tafel”, aldus een juriste. Haar mening wordt door vrijwel alle respondenten gedeeld. Men vindt dat de rechterlijke macht zoveel mogelijk een afspiegeling van de samenleving zou moeten vormen. Velen leggen daarbij de relatie met het vertrouwen in de rechtsspraak:

“Ik vind het wenselijk [dat de rechterlijke macht een afspiegeling van de samenleving vormt] omdat de rechterlijke macht een onderdeel van de samenleving is. Het gevaar dreigt dat de samenleving zich op den duur minder verbonden zal voelen met en minder vertrouwen zal hebben in de rechterlijke macht.”

“Ja, het zou goed zijn als onze mensen daar zitten. Dat haalt meteen een beeld weg bij mensen die geen vertrouwen in de rechterlijke macht hebben: onze mensen zitten er ook, dus zo slecht zal het wel niet zijn.”

“De wetgevende macht en de uitvoerende macht worden gekozen, maar de rechterlijke macht niet. Die moet ook zo dichtbij mogelijk bij het volk zijn.”

“Omdat er wordt recht gesproken over mensen in deze samenleving en dat gaat ook, zeker binnen het strafrecht, over allochtonen. Ik denk dat het voor het beeld van degenen die voor moeten komen, dan wel gebruik maken van het recht, heel erg van belang is dat zij ook een stukje herkenning vinden in de samenstelling. Daarmee zeg ik niet dat de rechterlijke macht nu bij allochtonen anders recht spreekt, het gaat vooral om het gevoel van herkenning.”

“Ik denk niet dat de rechterlijke macht slechter functioneert zonder allochtonen, maar dat beeld zou wel kunnen ontstaan bij allochtonen die partij zijn in een geschil of die verdachte zijn. Dus om die vooroordelen uit te bannen, is het verstandig een representatieve rechterlijke macht te hebben.”

“Het zal voor de rechtspraak niet uitmaken, voor de mensen wel.”

Sommige respondenten stellen dat een grotere diversiteit niet tot een andere rechtspleging zal leiden, maar vooral voor het beeld, gevoel of vertrouwen van justitiabelen van belang zou zijn. Anderen menen dat een grotere diversiteit het risico van een eenzijdige kijk op de samenleving en daaruit voortkomende rechterlijke beslissingen zal reduceren, of dat een grotere diversiteit de kwaliteit van de rechtspleging ten goede zal kunnen komen:

“Soms weet ik vanuit mijn achtergrond dat het niet klopt wat mensen zeggen. Je brengt andere kennis mee, die soms nuttig kan zijn. […] Ik zie vooral de meerwaarde. Het is niet beslissend voor zaken, maar het kan soms wel handig zijn”, aldus een jurist die in een niet-rechterlijke functie bij een rechtbank werkt.


Op de vraag hoe ze tegenover zichtbare geloofsuitoeningen in de rechtszaal staan, antwoorden de meeste respondenten dat van een rechter mag worden gevraagd dat ze haar hoofddoek aflegt. Een minderheid vindt dat juristen met een hoofddoek niet mogen worden uitgesloten van het rechterschap. Enkele citaten:

“In veel posities maakt het niet uit, maar bij rechters moet ik het gevoel hebben dat ze echt onafhankelijk, neutraal, onpartijdig zijn, een rechter zou geen hoofddoek moeten willen dragen. Een goede rechter zou dat ook kunnen, ze zou haar hoofddoek tijdens zittingen afdoen.”
“In de rechtszaal moet je dat soort uiterlijke kenmerken niet hebben. Het moet objectief en onafhankelijk zijn en helemaal gefileerd van welke politieke danwel religieuze ideologie. Het mag geen schijn van partijdigheid hebben.”

“Ik ben van mening dat rechters geen hoofddoek mogen, net zoals een keppeltje of een kruisje dat boven de kleding te zien is. […] Ik denk ook dat als je de keuze maakt om rechter te worden, dat je dan ook gewoon aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Er wordt iets van jou gediend en jij moet daar iets voor opofferen.”

“Ik zou het zelf ook niet prettig vinden als iemand met een heel groot kruis om zijn nek mijn zaak zou behandelen. […] Ik vind: dat soort kenmerken horen niet in een rechtszaal thuis. Omdat de rechtsstaat staat voor onafhankelijke rechtsspraak, onpartijdige rechtsspraak, en op het moment dat je op die manier zo duidelijk laat zien dat godsdienst zo’n prominente plaats inneemt, dan laat je daarmee ook weten, vind ik, dat het zo belangrijk is, dat het eventueel ook een rol kan spelen in de manier waarop jij die zaak behandelt, en dat mag niet. Het wekt de schijn van partijdigheid en dat moet je juist niet hebben in de rechtsspraak.”

“Iemand die uit overtuiging een hoofddoek draagt, zal of kan hem niet afdoen. Dus betekent het uitsluiting. De vraag is of je dat moet doen. Vaak denkt men: die is niet objectief. Dat klopt niet. In zekere zin is het ook discriminatie van vrouwen. Een man die gelovig is heeft dit probleem niet.”

Verklaringen voor het huidige gebrek aan diversiteit

In de interviews worden verschillende verklaringen gegeven voor het (gepercipieerde) gebrek aan etnische diversiteit in de rechterlijke macht. De meeste respondenten menen dat het nationaliteitsvereiste geen belemmering vormt. Verreweg de meeste zijn zelf al Nederlander en velen hebben de indruk dat dit ook voor vrijwel alle jongeren in hun omgeving geldt. Enkele respondenten die zijn genaturaliseerd met behoud van hun oorspronkelijke nationaliteit vertellen dat ze het wel moeilijk zouden hebben gevonden om afstand te doen van die oorspronkelijke nationaliteit:

“Het is ook iets emotioneels. Als de regel zou gelden van je mag maar één nationaliteit, dan had ik daar wel langer over moeten nadenken. Maar uiteindelijk zou ik het wel hebben gedaan.”

Belangrijker zijn de (gepercipieerde) toetredingskansen. Uit de interviews blijkt dat allochtone rechtenstudenten en juristen hun kansen op toelating tot de raioopleiding veelal laag inschatten. Een jurist vertelt dat als hij rechter wil worden, hij dat daarom waarschijnlijk vanuit de praktijk zou doen. Hij hoorde dat bij de laatste raio-ronde veel plaatsen niet zijn vervuld. Er waren voldoende sollicitanten, maar de procedure is erg streng. Hij betwijfelt of hij een kans zou maken. Een juriste herinnert zich dat bij studenten het beeld bestond

“dat je supergoede cijfers moest hebben om geselecteerd te worden, heel gemotiveerd moest zijn, heel veel tijd in de studie en in relevante bezigheden ernaast moest steken om door de selectie voor de raio-opleiding te komen.”
Een studente zegt eveneens gehoord te hebben dat de selectieprocedure heel zwaar is.

“Dat het een sollicitatieprocedure is van drie maanden geloof ik, waarbij je een IQ-test ondergaat en een psychologische test en een analytische test. Ik ken ook andere mensen die het gedaan hebben, althans ze hebben gesolliciteerd, maar die zijn afgewezen. Mensen waarvan ik weet dat ze hogere cijfers dan mij hebben gehaald en die ook meer werkervaring hebben. Dus dat verbaasde me wel. […] In vergelijking met hen schat ik m’n eigen kansen laag in.”

Een studente vertelt dat ze pas na aanmoediging door een docent die ook rechter is heeft besloten om naar een raio-plaats te solliciteren.

“Ik dacht altijd, als ik zou willen, dan zou ik toch niet... Het is misschien een beetje hoog gegrepen, zal niet kunnen.”

Sommige respondenten menen dat het voor allochtone kandidaten extra moeilijk is om door de selectie te komen. Een juriste licht toe:

“Ik bedoel, het is niet alleen je opleiding, maar ook je hele opvoeding, je referentiekader. Als buitenlandse zijnde heb je altijd wel een achterstand die je moet inhalen, dingen die je niet van huis uit hebt meegekregen. […] Dus ik denk dat je niet makkelijk zeg maar net zo gekwalificeerd bent als iemand die hier geboren en getogen is, met Nederlandse ouders. […] Je kunt wel afgestudeerd zijn, maar om voor die raio-opleiding mee te doen moet je toch meer in huis hebben.”

Enkele andere respondenten wijzen op de psychologische tests die in de procedure worden gebruikt.

“Het begint al bij de psychologische tests, die zijn gericht op Europese Nederlanders. Als ik hier niet m’n vwo heb gedaan […] kom ik in de problemen als ik zo’n test ga doen. Je kan bepaalde vragen niet beantwoorden, omdat je algemene ontwikkeling een andere is. Als je me een vraag stelt over de Hollandse geschiedenis kan ik het je niet vertellen, als je me een vraag stelt over de Latijns-Amerikaanse geschiedenis, over Simon Bolivar bijvoorbeeld, wel”, aldus een advocaat die in Suriname werd geboren. Een andere respondent vertelt dat hij tijdens een ‘assessment’ een tekst over bergwandelen kreeg voorgelegd:

“Dat doen allochtonen niet. Die begrippen ken je dus niet. Voor Nederlanders staat het veel dichterbij. Zo’n toets is dus minder geschikt voor allochtonen.”

Belangrijk lijkt ook het beeld dat men van de rechterlijke macht heeft. Enkele associaties van respondenten:

“Een formele organisatie, maar dat kan waarschijnlijk ook niet anders.”
“De rechterlijke macht lijkt me heel interessant, ook omdat je dagelijks te maken krijgt met allerlei maatschappelijke dilemma’s. […] Dat spreekt me heel erg aan. Wat me niet aanspreekt is dat je toch – dat is althans mijn indruk – nogal in een keurslijf zit. Ik heb niet het idee dat er heel veel ruimte is voor een individuele lijn bij het oplossen van juridische vraagstukken.”

“Het beroep van advocaat wordt meer met succes, met geld verdienen geassocieerd. De rechterlijke macht heeft een stoffiger imago.”

“Van de buitenkant lijkt het me een hele bureaucratische aangelegenheid en ik denk dat, gezien de werklast die rechters hebben, zij ook niet helemaal naar hun kunnen en hun inzet worden betaald.”

“De rechterlijke macht lijkt me leuk, maar je moet er wel geestelijk aan toe zijn. Het is een heel ander soort praktijk [dan de advocatuur]. Wij maken eigen zaken. Wij creëren eigen zaken. Een rechter functioneert toch heel anders volgens mij. Die is toch afhankelijk van wat door partijen wordt aangeleverd.”

In het groepsinterview met enkele raio’s wordt opgemerkt dat allochtone rechtenstudenten mogelijk ook worden afgeschrikt door het gebrek aan (etnische) diversiteit van de rechterlijke macht:

“De stap om te solliciteren is voor allochtonen misschien groter. […] Je komt tegen in een rechtbankcultuur waarin de grote meerderheid autarchtoon is. Het is anders dan wat je gewend was in je studententijd, wat je gewend bent in je familie, je vriendenkring, enzovoort. Dat is eng.”

Volgens deze respondenten gaan veel allochtone rechtenstudenten daarom gemakkelijker de advocatuur in. Alleen voor de grote advocatenkantoren geldt hetzelfde bezwaar als voor de rechterlijke macht. In dit groepsinterview komt bovendien naar voren dat een stage buiten de Randstad een zware kluit kan zijn voor allochtone raio’s die een meer multiculturele omgeving gewend zijn: “Je wilt er wel iets voor opgeven, maar het gaat wel heel ver als je drie jaar van je leven moet doorbrengen in een omgeving waar je je niet thuis voelt.” Het ligt niet aan de collega’s, maar “zij kunnen je geen vrienden geven”, aldus een raio.

Overigens zeggen sommigen van de geïnterviewde juristen eventueel op latere leeftijd wel naar de rechterlijke macht te willen overstappen. Enkele citaten:

“Het werken bij de rechterlijke macht is wel iets wat ik zou willen doen, maar nu nog niet. Ik merk dat hoe meer je je specialiseert en hoe meer je jezelf verdiept in de stof, hoe meer de behoefte ontstaat om zaken niet eenzijdig te bekijken, maar daar als rechter naar te kijken en vervolgens pas een keuze te maken.”

“Een rechter moet levenservaring hebben. […] Je moet niet te snel rechter worden. Het is niet niks. Je beslist over mensen.”
3.5 Factoren die belemmeren of stimuleren

In de voorgaande paragrafen zijn allerlei omstandigheden naar voren gekomen die de toetreding van etnische minderheden tot de rechterlijke macht kunnen belemmeren.

Een factor die de toetreding van minderheden tot hogere functies in het algemeen belemmert – en daarmee ook de toetreding tot de rechterlijke macht – is het gemiddeld lage opleidingsniveau van de grootste minderheidsgroepen. Bovendien bestaan deze groepen nog voor een belangrijk deel uit ‘eerste-generatie’ immigranten, die pas op volwassen leeftijd naar Nederland gekomen (zie tabel 7.1). De meesten van hen zullen niet aan de eisen voor toetreding tot de rechterlijke macht kunnen voldoen. Dit geldt in mindere mate voor Surinamers en Antillianen, die vaker op jonge leeftijd Nederlands hebben geleerd en Nederlands onderwijs hebben gevolgd. De migratie uit Suriname en de Antillen naar Nederland begon bovendien als een elitemigratie: jongeren uit de hogere klassen kwamen in Nederland studeren. Daarom zijn onder deze groepen ook meer hoog opgeleiden aan te treffen.

Mede als gevolg van selectiviteit in het Nederlandse onderwijsysteem blijken immigrantengroepen hun onderwijsachterstand slechts langzaam in te lopen. De verdeling over de verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs hangt in Nederland sterk samen met de sociale herkomst. Kinderen van hoogopgeleide ouders hebben een veel grotere kans om op hoogste schooltypen te belanden dan kinderen van lager opgeleide ouders. Mede daarom is ook in de tweede generatie nog sprake van een achterstand. Vele van onze allochtone respondenten bleken aan het eind van de basisschool een te laag advies voor vervolgonderwijs te hebben gekregen, waardoor ze jaren langer over hun opleiding deden. Veel respondenten waren ook als eerste in hun familie gaan studeren. Ze hadden nauwelijks of geen rolmodelen in eigen kring.

Een andere factor die de toetreding tot hogere functies en zeker ook die tot de rechterlijke macht in Nederland belemmert is het in de literatuur en door respondenten gesignaleerde subtiele vooroordeel jegens groepen en personen die ‘anders’ zijn. Subtiele vormen van vooroordeel zijn moeilijker herkenbaar voor degenen die er geen nadeel van ondervinden en worden minder snel als reëel erkend, maar leiden evenzeer tot discriminatie en uitsluiting als grove, openlijke vormen van vooroordeel.

Daarnaast zijn er factoren die specifiek de toetreding tot de rechterlijke macht belemmeren. Het feit dat de meeste rechters in Nederland worden geworven via de ‘buitenstaanders’-route is een structurele oorzaak voor het lage aandeel van etnische minderheden in de rechterlijke macht. Pas de laatste jaren studeren er immers grotere aantallen juristen met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond af. Wat de vraagzijde betreft valt verder aan de selectieprocedures te denken. Evenals in Frankrijk het geval lijkt te zijn, struikelen kandidaten met een minderheidsachtergrond relatief vaak over de toelatingstests voor de raio-opleiding. Dat is mogelijk deels terug te voeren op cultural bias in de gebruikte tests.
Factoren aan de aanbodzijde spelen ook een rol. Uit eerder onderzoek onder rechtenstudenten en juristen bleek dat men de eigen kansen om te worden toegelaten tot de rechterlijke macht of de raio-opleiding niet gunstig inschat. De selectieprocedure wordt als zeer zwaar beschouwd. Uit de interviews die wij voor dit onderzoek hielden bleek dat dit beeld ook bij rechtenstudenten en juristen met een minderheidsachtergrond bestaat. Mogelijk leidt het eerder genoemde ontbreken van rolmodellen ertoe dat potentiële kandidaten uit minderheidsgroepen hun kansen nog minder gunstig inschatten dan autochtone studenten en juristen. Beroepsvoorkeuren vormen ook een factor. De meeste rechtenstudenten en juristen van allochtone afkomst lijken, net als de meerderheid van de autochtone studenten en juristen, eerder de voorkeur te geven aan een loopbaan in de advocatuur dan in de rechterlijke macht.

Naast deze belemmeringen zijn er ook factoren die juist gunstig zijn voor de (toekomstige) instroom van minderheden in de magistratuur. Zo neemt het aantal jongeren uit minderheidsgroepen met een academische opleiding langzaam maar zeker toe. Zij kunnen als rolmodel dienen voor andere jongeren. Voor sommige van onze respondenten vormden deze voorbeelden uit de familie-, vrienden- en kennissenkring een stimulans om te gaan studeren. Verschillende respondenten probeerden op hun beurt als voorbeeld, steunpilaar of wegbereider voor andere jongeren te fungeren. Ook verenigingen van allochtone studenten vervullen dergelijke functies.

Gunstig is bovendien dat de studie rechtsgeleerdheid in trek is bij jongeren uit de vier grootste minderheidsgroepen. Zij kiezen relatief veel vaker voor deze studie dan autochtone jongeren. De rechtenstudie lijkt nu een emancipator kanaal voor deze groepen, net als vroeger de opleiding tot onderwijzer voor jongeren uit arbeidersmilieus.

Er lijkt een steeds bredere consensus te ontstaan dat het voor de legitimiteit van de rechtspraak van belang is dat er meer rechters uit etnische minderheden komen. Ook dat is een gunstige factor. De etnische diversiteit van de magistratuur begint een punt van aandacht in de werving en selectie van kandidaten voor het rechterschap te vormen. De afgelopen jaren zijn al enkele maatregelen genomen om de instroom van kandidaten uit minderheden te bevorderen. De ervaringen in Engeland, Canada en de Verenigde Staten, waar al eerder soortgelijke maatregelen werden genomen, zijn hoopgevend.

317 IVA 2000. Het is jammer dat aan dit aspect geen aandacht is geschonken in het rapport van de SEO over de beroepskiezenmotieven van jonge juristen en het imago van de rechtsprekende macht (Berkhout & Berkhout 2002).
8 Samenvatting en conclusies

1 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de instroom van juristen uit ‘etnische minderheden’ in de rechterlijke macht in zes landen. Bij de aanvang van het onderzoek bestond de indruk dat er in Nederland nog maar weinig rechters met een minderheidsachtergrond zijn. Precieze cijfers ontbraken echter. Ook over de oorzaken van het gepercepieerde gebrek aan diversiteit bestond onduidelijkheid. Evenzeer onduidelijk was hoe een grotere diversiteit zou kunnen worden gerealiseerd: is een meer diverse rechterlijke macht een kwestie van tijd of van beleid? Deze vragen vormden de aanleiding om eens naar de ervaringen in een aantal andere landen te kijken.

De probleemstelling van het onderzoek omvatte de volgende vragen:
1. Hoe verloopt de instroom van leden van etnische minderheden in de rechterlijke macht in andere immigratielanderen?
2. In hoeverre wordt de ondervertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in andere landen als een probleem beschouwd?
3. Is bij de werving en selectie van rechters reeds sprake van diversiteitsbeleid of vormen van positieve actie?
4. Welke omstandigheden belemmeren of begunstigen de toetreding van ‘nieuwkomers’ tot de rechterlijke macht? In hoeverre spelen mechanismen en barrières die voor vrouwelijke rechters zijn beschreven, eveneens een rol bij de toetreding van ‘allochtonen’ tot de rechterlijke macht?
5. Wat voor lering valt er voor Nederland te trekken uit de ervaringen, discussies en het beleid in andere landen?

Het onderzoek richtte zich op Nederland en vijf andere landen: Frankrijk, Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten en Canada. De materiaalverzameling voor het onderzoek vond plaats in de periode september 2004–juli 2005. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende methoden, waaronder literatuuronderzoek, analyse van statistische gegevens, interviews en een schriftelijke enquête. De beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens liet in de meeste van de onderzochte landen te wensen over. In Engeland, Canada en de Verenigde Staten was het meeste cijfermateriaal voorhanden. In Frankrijk en Duitsland vormden sleutelinformanten de belangrijkste bron van informatie. Vragenlijsten werden verstuurd naar collega-onderzoekers, personen die bij de werving en selectie van rechters betrokken zijn, en bijvoorbeeld ook advocaten met een migratieachtergrond.

Ook in Nederland vormden sleutelinformanten, met name leden van de rechterlijke macht, de belangrijkste bron van informatie. Daarnaast is in Nederland een beperkt aantal jonge juristen en rechtenstudenten van allochtone afkomst geïnterviewd. In deze interviews is vooral gevraagd naar het beeld dat de respondenten van de rechterlijke macht hebben, hun beroeps- en carrièrewensen, en hoe zij hun
kansen op toetreding tot de rechterlijke macht inschatten. Ten slotte is in Nederland nog een groepsinterview met raio’s met een migratieachtergrond gehouden.

2 Verschillen in nationale context

De zes onderzochte landen hebben met elkaar gemeen dat ze de afgelopen decennia grote aantallen immigranten hebben aangetrokken. Een aanzienlijk deel van die immigranten is afkomstig uit niet-Europese of niet-westerse landen. De naoorlogse ervaringen met immigratie zijn dus tot op zekere hoogte vergelijkbaar. In alle onderzochte landen zijn ‘zichtbare’ immigrantengroepen van enige omvang aanwezig. Tussen de zes landen bestaan echter ook verschillen. Zo heeft ieder land zijn eigen integratiemodel en is de minderheids- of immigrantenpopulatie in alle zes de landen verschillend samengesteld. Ieder land heeft ook zijn eigen procedures voor de werving en selectie van rechters.

Nationale integratiemodellen


Potentiële doelgroepen van diversiteitsbeleid

In Nederland is de aandacht van overheid en onderzoekers vooral op immigranten uit ‘niet-westerse’ landen en hun nakomelingen (‘niet-westerse allochtonen’) gericht. Ook in de andere Europees landen bestaan de potentiële doelgroepen uit migranten van buiten Europa en hun kinderen en kleinkinderen. In Frankrijk, Enge-

Tabel 8.1 geeft een overzicht van de omvang van (potentiële) doelgroepen van diversiteitsbeleid in de onderzochte landen. De omvang van de betreffende bevolkingscategorieën verschilt sterk. In Nederland bestaat de categorie van ‘niet-westerse allochtonen’ uit verschillende immigrantengroepen, die samen tien procent van de bevolking uitmaken. In de Verenigde Staten maken alleen African Americans twaalf procent van de bevolking uit; en de Hispanic groep is zelfs nog iets groter. Mogelijk is de omvang van de minderheidsbevolking van invloed op de instroom in het juridische beroep en de rechterlijke macht. Naarmate een groep een groter deel van de bevolking uitmaakt, zal wellicht ook grotere druk aanwezig zijn om naar evenredige vertegenwoordiging te streven. Anderzijds zal het meer voeten in de aarde hebben voordat van evenredige vertegenwoordiging sprake is.

### Tabel 8.1: Omvang ‘zichtbare’ minderheden of immigrantengroepen in de onderzochte landen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Groep</th>
<th>Aantal</th>
<th>Percentage van totale bevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nederland, 2004</td>
<td>Surinamers</td>
<td>325.000</td>
<td>2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Antillianen</td>
<td>131.000</td>
<td>1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Turken</td>
<td>352.000</td>
<td>2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Marokkanen</td>
<td>306.000</td>
<td>2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Totaal ‘niet-westerse allochtonen’</td>
<td>1.700.000</td>
<td>10%</td>
</tr>
<tr>
<td>Duitsland, eind 2003</td>
<td>Personen van Turkse afkomst</td>
<td>ong. 2.500.000</td>
<td>3%</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrijk, 1999</td>
<td>Personen van Noord-Afrikaanse afkomst</td>
<td>3.000.000</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Personen van Afrikaanse afkomst (bezuiden de Sahara)</td>
<td>700.000</td>
<td>1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Engeland, 2001</td>
<td>Asian/Asian British</td>
<td>2.250.000</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Black/Black British</td>
<td>1.130.000</td>
<td>2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Chinese</td>
<td>220.000</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mixed</td>
<td>640.000</td>
<td>1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Other</td>
<td>215.000</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Totaal (Non-white) Ethnic minorities</td>
<td>4.500.000</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td>Verenigde Staten, 2000</td>
<td>Black/African American</td>
<td>34.700.000</td>
<td>12%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Asian</td>
<td>10.200.000</td>
<td>4%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Hispanic/Latino</td>
<td>35.300.000</td>
<td>13%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Totaal minderhedenbevolking (non-white or Hispanic)</td>
<td>87.000.000</td>
<td>31%</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada, 2001</td>
<td>Visible minorities</td>
<td>4.000.000</td>
<td>14%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Aboriginal groepen</td>
<td>1.000.000</td>
<td>3%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Het is aannemelijk dat deze verschillen van invloed zijn op de instroom in de rechterlijke macht. Naarmate de minderheidsbevolking omvangrijker is en naarmate ze een hoger opleidingsniveau heeft, zal ze ook meer rechtenstudenten en juristen kunnen tellen. Deze laatste aantallen zijn bepalend voor het potentiële aanbod aan kandidaten voor het rechterschap.

**Omvang en werving en selectie van de rechterlijke macht**

De omvang van de rechterlijke macht in de onderzochte landen verschilt eveneens. Ook dit vormt mogelijk een factor. De Engelse rechterlijke macht bijvoorbeeld is relatief klein (zie tabel 8.2). In dit land kan daarom een relatief klein aantal benoemingen van rechters met een minderheidsachtergrond al verschil maken. In Duitsland, waar de rechterlijke macht veel omvangrijker is, zal een veel groter aantal be-
Tabel 8.2: Omvang van de rechterlijke macht in de onderzochte landen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Aantal rechters</th>
<th>Aantal rechters per 100.000 inwoners</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nederland</td>
<td>2.200</td>
<td>13,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Duitsland, 2005</td>
<td>21.000</td>
<td>25,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrijk, 2003</td>
<td>5.200</td>
<td>8,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Engeland en Wales, 2005</td>
<td>1.500 1)</td>
<td>2,9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.500 2)</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5.400 3)</td>
<td>10,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Verenigde Staten, 2005</td>
<td>31.000</td>
<td>11,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada, 2002</td>
<td>2.500</td>
<td>8,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Exclusief lekenrechters, part-time rechters en tribunal officers.
2) Inclusief part-time rechters, exclusief tribunal officers en lekenrechters.
3) Inclusief part-time rechters en full-time voorzitters van tribunals; exclusief lekenrechters.


In de civil law landen Duitsland en Frankrijk bestaat de rechterlijke macht uit carrièrerechters, dat wil zeggen, rechters die niet eerst een ander beroep hebben gehad. In Frankrijk worden kandidaten voor de rechtersopleiding geworven via concoursen (vergelijkende examens). In Duitsland volgen vrijwel alle juristen na de universitaire rechtenstudie een vervolgopleiding (de Referendar-opleiding) die sterk op het rechterschap is gericht. Alleen wie zeer hoge cijfers en beoordelingen haalt, maakt vervolgens een kans om door de selectie van kandidaten voor het rechterschap te komen.

In Nederland worden beide systemen (rekrutering uit de beroepsgroep en carrièrerechters) gecombineerd. In de raio-opleiding (raio staat voor ‘rechterlijk ambtenaar in opleiding’) worden jonge juristen tot rechter of officier van justitie opgeleid. Voor vacatures bij de rechterlijke macht die niet door raio’s worden vervuld, worden juristen met ten minste zes jaar ervaring in een juridisch beroep aangetrokken.

318 In Duitsland maken personen van Turkse afkomst niet meer dan drie procent van de bevolking uit. Toch zou pas bij meer dan 600 türkischstämmige rechters sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging van deze bevolkingsgroep in de Duitse rechterlijke macht. In Engeland waar ethnic minorities in totaal negen procent van de bevolking uitmaken, zou al bij 300 (fulltime en parttime) rechters met een ethnic minority achtergrond sprake zijn van evenredige vertegenwoordiging.
Deze ‘buitenstaanders’-route is kwantitatief belangrijker dan de raio-route. In beide gevallen wordt de uiteindelijke selectie door een commissie verricht. Veel ‘buitenstaanders’ polsen echter eerst de betreffende rechtbank. Sinds kort bestaat nog een derde toetredingsroute, voor juridisch medewerkers van gerechten.

De eerdere ervaringen met vrouwen waren dat het percentage vrouwelijke rechters in landen met een civil law traditie sneller toenam dan in common law landen: “In civil law countries women have, after slow beginnings, taken the judiciary by storm”, luidde de conclusie van een internationaal vergelijkend onderzoek.319 In Frankrijk en Duitsland is het percentage vrouwelijke rechters veel sneller toegenomen dan in Engeland, de Verenigde Staten en Canada (zie tabel 8.3). In Nederland, waar verschillende routes naast elkaar bestaan, is het percentage vrouwelijke rechters ook snel toegenomen. In Frankrijk maken vrouwen nu ongeveer vijftig procent van alle magistraten uit. In Nederland bedraagt hun aandeel niet veel minder, in Duitsland bedraagt het dertig procent. In Canada (Ontario) maken vrouwen een kwart van alle rechters uit, in de Verenigde Staten twintig procent. In Engeland was in 2003 nog slechts een op de zes rechters vrouw.

Tabel 8.3: Vertegenwoordiging van vrouwen in de rechterlijke macht en de advocatuur (percentages)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Vrouwenlijke rechters (jaar)</th>
<th>Vrouwen onder nieuw benoemde rechters (jaar)</th>
<th>Vrouwenlijke advocaten (jaar)</th>
</tr>
</thead>
</table>

1. Instroom via de ‘buitenstaanders’-route. Bij de kandidaten die tot de raio-opleiding werden toegelaten bedroeg het aandeel van vrouwen 73 procent.
2. Richters auf Probe
3. Via het premier concours geworven auditeurs de justice
4. Exclusief tribunal officers
5. Barristers: 29%; solicitors: 40%

3 De instroom van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht (onderzoeksvraag 1)

In alle onderzochte landen zijn ‘etnische minderheden’ – in vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking – nog ondervertegenwoordigd in de rechterlijke macht. De mate van ondervertegenwoordiging verschilt wel per land. In de drie common law landen – waar ook meer cijfers beschikbaar zijn – zijn minderheden beter vertegenwoordigd dan in Duitsland, Frankrijk en Nederland. De instroom van

‘niet-westerse allochtonen’ in de Nederlandse rechterlijke macht is nog nauwelijks op gang gekomen.

Engeland, Canada en de Verenigde Staten

Alleen in de beide Angelsaksische landen en Canada bleken cijfers over de etnische afkomst van rechters, juristen en rechtenstudenten beschikbaar. De cijfers zijn gebaseerd op ‘zelf-identificatie’. In de volkstellingen in deze landen wordt alle inwoners gevraagd tot welke etnische groep ze zichzelf rekenen. Allerlei organisaties en instanties in deze landen, waaronder de beroepsorganisaties van juristen, vragen hun leden, werknemers enz. eveneens om aan te geven tot welke etnische groep ze zich rekenen. Meestal hanteren ze daarbij de categorieën van de volkstelling.

Instroom in de rechtenstudie

In Engeland trekt de rechtenstudie relatief veel studenten uit etnische minderheden. In 2004 had bijna dertig procent van alle eerstejaars rechtenstudenten een *ethnic minority* achtergrond.320 Dat percentage was drie keer zo hoog als het aandeel van minderheden in de Engelse bevolking. Ook in vergelijking met andere studies trekt de rechtenstudie in Engeland veel studenten uit etnische minderheden. Alleen studenten van Chinese afkomst kiezen relatief vaker voor andere studies. In de Canadese provincie Ontario tellen de *law schools* relatief veel studenten met een *Arab, Chinese, Korean of South Asian* achtergrond.321 In de Verenigde Staten zijn minderheden – in vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking – nog steeds ondervertegenwoordigd onder rechtenstudenten. Tot 1985 had minder dan tien procent van de rechtenstudenten aan Amerikaanse *law schools* een minderheidsachtergrond. Tussen 1985 en 1995 – toen veel *law schools* bij de toelating van studenten een beleid van positieve actie hanteerden – nam het aandeel van minderheden toe tot bijna twintig procent. Daarna is het niet verder toegenomen. Alleen *Asian Americans* zijn onder rechtenstudenten sterker vertegenwoordigd dan in de totale bevolking.322

Instroom in de beroepsgroep

In Engeland komt het percentage etnische minderheden onder barristers en solici- tors ongeveer overeen met hun aandeel in de totale bevolking (zie tabel 8.4). Het percentage minderheden onder nieuwe barristers en solici- tors ligt zelfs aanzienlijk hoger dan hun aandeel in de Engelse bevolking. In 2001-2004 had vijftien tot twintig procent van de nieuwe barristers en solici- tors een minderheidsachtergrond. In de beroepstak van de barristers waren etnische minderheden eind jaren tachtig al min of meer evenredig vertegenwoordigd. In de veel grotere beroepstak van de solici- tors begon hun aandeel pas in de loop van de jaren negentig toe te nemen. Behalve het verschil in omvang van beide beroepstakken speelde waarschijnlijk ook een rol dat er een traditie van ‘zwarte’ barristers bestond. Jongeren uit de elite in de (voor-

---

320 Eigen berekening op basis van cijfers Universities and Colleges Admissions Service (UCAS).
322 Chambliss 2004.
malige) koloniën die in Engeland rechten kwamen studeren, hadden een voorkeur voor de Bar om zich na terugkeer in hun eigen land als advocaat te kunnen vestigen. Bij de solicitors ontbrak een dergelijke traditie. Bovendien was de toegang tot deze beroepstak tot 1974 gesloten voor niet-Britten.323

In Canada en (vooral) de Verenigde Staten ligt het aandeel van minderheden in de beroepsgroep nog ver onder hun aandeel in de totale bevolking (zie tabel 8.4). In de Canadese provincie Ontario maken visible minorities ruim een kwart van de academisch gevormde beroepsbevolking uit. Vooral ten opzichte van dit laatste cijfer blijft het aandeel van minderheden in de juridische beroepsgroep (negen procent) ver achter. Visible minorities zijn duidelijk beter vertegenwoordigd in andere professies, bijvoorbeeld onder ingenieurs (27 procent) en artsen (26 procent). In de jaren tachtig en negentig is in Ontario het percentage minderheden onder jonge juristen wel snel toegenomen. In 1981 maakten visible minorities twee procent van de juristen in de leeftijdsgroep van 25-34 jaar uit, in 2001 bijna zeventien procent. In de leeftijdsgroep van 45-54 jaar, waaruit de meeste rechters worden benoemd, is het aandeel van minderheden echter nog gering. In 2001 had vier procent van de juristen in deze leeftijdsgroep een visible minority achtergrond.324

Ook in de Verenigde Staten blijft de vertegenwoordiging van minderheden in de juridische beroepsgroep duidelijk achter bij die in de meeste andere professies. Zwarte juristen werden in de Verenigde Staten lange tijd uitgesloten uit de beroepsgroep. In 1960 maakten African Americans 1,3 procent van de beroepsgroep uit. In de jaren zeventig schommelde het percentage zwarte juristen rond de drie procent, in de jaren tachtig rond de 3,5 procent. In de jaren negentig nam het langzaam toe tot vijf procent. In 2000 maakten African Americans 5,7 procent van de beroepsgroep uit.325 Hispanics maakten in 1983 één procent van de beroepsgroep uit. In 2000 was hun aandeel gestegen tot ruim vier procent.326 In datzelfde jaar bedroeg het aandeel van Asian Americans in de beroepsgroep 2,3 procent.327 Hun ondervertegenwoordiging was daarmee minder groot dan die van African Americans en Hispanics. Het aandeel van Asian Americans in de juridische beroepsgroep bleef echter wel sterk – sterker dan bij zwarten en Hispanics – achter bij hun aandeel in andere professies.

Instroom in de rechterlijke macht

In tabel 8.4 worden de meest recente cijfers over de vertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in Engeland, Canada en de Verenigde Staten gepresenteerd. De Canadese cijfers hebben betrekking op de provincie Ontario.

---

323 Abel 1995, p. 53.
325 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.
326 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.
327 Eigen berekeningen op basis van gegevens van US Census Bureau.
Tabel 8.4: Vertegenwoordiging van etnische minderheden in de rechterlijke macht in Engeland, Canada (Ontario) en de Verenigde Staten, 2004/2005

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Aantal rechters</th>
<th>Aandeel in rechterlijke macht</th>
<th>Aandeel in beroepsgroep</th>
<th>Aandeel in totale bevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Engeland</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ethnic minorities</td>
<td>139 1)</td>
<td>4%</td>
<td>9-11% 2)</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Ontario</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Visible minorities</td>
<td>14</td>
<td>7%</td>
<td>9%</td>
<td>19%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>VS: State courts</strong> 3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>African Americans</td>
<td>665</td>
<td>6%</td>
<td>6%</td>
<td>12%</td>
</tr>
<tr>
<td>Hispanics</td>
<td>320</td>
<td>3%</td>
<td>4%</td>
<td>13%</td>
</tr>
<tr>
<td>Asian Americans</td>
<td>122</td>
<td>1%</td>
<td>2%</td>
<td>4%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>VS: Federal courts</strong> 5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Minorities 4)</td>
<td>154 5)</td>
<td>19%</td>
<td>12%</td>
<td>31%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Exclusief tribunal officers  
2) Barristers: 11%; solicitors: 9%  
3) Judges presiding over general jurisdiction state courts  
4) African Americans, Hispanics, Asian Americans, Native Americans  
5) Federal judges in active service on courts of general jurisdiction

Bronnen: Department for Constitutional Affairs; Bar Council; Law Society (Engeland); Judicial Appointments Advisory Committee 2004; Ornstein 2004 (Ontario); Chambliss 2004 (VS)

In vergelijking met hun aandeel in de totale bevolking zijn etnische minderheden in alle drie de landen ondervertegenwoordigd in de rechterlijke macht. In Canada gaat het grofweg om een factor drie, in Engeland om een factor twee. In de Verenigde Staten zijn etnische minderheden relatief beter vertegenwoordigd onder federale rechters dan onder state judges. In de gerechtelijke systemen van de afzonderlijke staten, waar in totaal 29.000 rechters werkzaam zijn, bedraagt de ondervertegenwoordiging van minderheden gemiddeld een factor drie. In het veel kleinere federale systeem (totaal 1.700 rechters) bedraagt de ondervertegenwoordiging een factor anderhalf. Dit is waarschijnlijk terug te voeren op de geringere omvang van de federale rechterlijke macht – een relatief klein aantal benoeming maakt al verschil – in combinatie met het benoemingssysteem: enkele presidenten lieten gericht naar kandidaten met een zwarte, Hispanic of andere minderheidsachtergrond zoeken.

meeste federale rechters met een minderheidsachtergrond door de Democratische
door deze presidenten benoemde rechters waren African Americans meer dan even-
redig vertegenwoordigd. Voor de state judges in de Verenigde Staten beschikken we
niet over dergelijke cijfers. In alle drie de landen lijkt de instroom van ‘nieuwko-
mers’ in de rechterlijke macht niet geheel ‘vanzelf’ op gang te zijn gekomen.

Vergelijking met aandeel in beroepsgroep

In alle drie de common law landen worden rechters uit de beroepsgroep gerekru-
teerd. Daarom is het relevant om het aandeel van minderheden in de rechterlijke
macht ook te vergelijken met hun aandeel in de beroepsgroep (zie tabel 8.4). In Ca-
nada en de Verenigde Staten blijkt het percentage minority judges dan in de buurt
van het percentage minority lawyers te liggen. Ten opzichte van hun aandeel in de
beroepsgroep zijn minderheden dus niet sterk ondervertegenwoordigd in de rech-
terlijke macht. In de Verenigde Staten is het aandeel van minderheden in de federale
rechterlijke macht (negentien procent) zelfs aanzienlijk hoger dan hun aandeel in de
beroepsgroep (twaalf procent). In de Canadese provincie Ontario is het aandeel van
visible minorities in de rechterlijke macht (zeven procent) weliswaar iets lager dan
hun aandeel in de totale beroepsgroep (negen procent). Bij dit laatste cijfer moet
echter worden bedacht dat alleen juristen met ten minste tien jaar ervaring voor het
rechterschap in aanmerking komen. In deze categorie zijn visible minorities nog veel
minder vertegenwoordigd. In 2001 had nog slechts vier procent van de juristen in
de leeftijdsgroep van 45-54 jaar (waaruit de meeste rechters worden benoemd) een
visible minority achtergrond.328 In Engeland blijft het aandeel van etnische minder-
heden in de rechterlijke macht (vier procent) ver achter bij hun aandeel in de be-
roepsgroep (negen of elf procent). Het zijn echter voornamelijk barristers en solici-
tors met meer dan vijftien jaar ervaring die tot rechter worden benoemd. Evenals in
Canada zijn minderheden in Engeland in deze recruitment pool nog minder goed
vertegenwoordigd. In 2003 had toch al zeven procent van de barristers met meer
dan vijftien jaar ervaring een minderheidsachtergrond. Bij de solicitors met meer
dan vijftien jaar ervaring bedroeg het aandeel van minderheden minder dan twee
procent.329

Duitsland en Frankrijk

In Duitsland en Frankrijk bleken geen cijfers over minderheden in de rechterlijke
macht, de advocatuur en de rechtenstudie voorhanden te zijn en moesten we afgaan
op indrukken van sleutelinformanten en het tellen van ‘buitenlandse’ namen op
lijsten van rechters of advocaten. In Duitsland hebben we vooral naar gegevens over
rechters, juristen en rechtenstudenten van Turkse afkomst gezocht, in Frankrijk naar
gegevens over rechters enz. van Noord-Afrikaanse en Afrikaanse afkomst.


Ongeveer een op de zes juristen in Duitsland is rechter. Als dit ook voor de juristen van Turkse afkomst af zou gaan, zouden er enkele tientallen türkischstämmige rechters moeten zijn. In werkelijkheid blijken het er veel minder te zijn. Algemeen bestaat de indruk dat Turk en andere immigrantengroepen nauwelijks in de rechtelijke macht vertegenwoordigd zijn. In een namenlijst van de Duitse rechtelijke macht vonden we in totaal zeven Turkse namen: vijf rechters (drie vrouwen en twee mannen) en twee officieren van justitie (een vrouw en een man). De meesten van hen zijn na 1999 benoemd; twee van hen zijn nog auf Probe. Ze zijn werkzaam in Noordrijn-Westfalen (twee rechters), Baden-Württemberg (een rechter en een officier), Berlijn (een rechter), Brandenburg (een rechter) en Beieren (een officier).


De advocatuur vormt in Frankrijk overigens nauwelijks een toegangsroute tot de rechterlijke macht. Jaarlijks stroomt slechts een handvol advocaten in de rechterlijke macht in. De meeste van onze respondenten meenden dat de Franse rechterlijke macht nog slechts weinig leden van (Noord-)Afrikaanse afkomst telt.

Nederland

Ook in Nederland zijn over de vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht en de advocatuur geen cijfers beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over rechtenstudenten en rechterlijk ambtenaren in opleiding (raio’s).

Instroom in de rechtenstudie

De rechtenstudie oefent een grote aantrekkingskracht uit op jongeren van ‘niet-westers allochtone’ afkomst (zie tabel 8.5). In de jaren 1997-2001 begonnen 427 jongeren van Surinaamse afkomst, 336 van Turkse, 259 van Marokkaanse en 154 van Antilliaanse afkomst aan de rechtenstudie. Zij maakten samen ruim acht procent van de totale instroom in de rechtenstudie uit. Dat was bijna twee keer zo hoog als het aandeel van eerstejaars uit deze vier groepen in de totale instroom in universitaire studies (4,3 procent). Hun aandeel in de instroom in de rechtenstudie was ook relatief hoog in vergelijking met het aandeel van de vier groepen in de totale Nederlandse bevolking, dat in 2000 6,2 procent bedroeg.

Tabel 8.5: Aandeel van de vier grootste minderheidsgroepen in de instroom in de rechtenstudie en de totale instroom in het wetenschappelijk onderwijs 1), 1997-2001

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Instromers in studie Recht 2)</th>
<th>Aandeel in totale instroom studie Recht</th>
<th>Aandeel in totale instroom universitaire studies</th>
<th>Aandeel in Nederlandse bevolking</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Turks</td>
<td>336</td>
<td>2,3 %</td>
<td>1,1 %</td>
<td>1,9 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Marokkaans</td>
<td>259</td>
<td>1,8 %</td>
<td>0,9 %</td>
<td>1,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Surinaams</td>
<td>427</td>
<td>3,0 %</td>
<td>1,7 %</td>
<td>1,9 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Antilliaans</td>
<td>154</td>
<td>1,1 %</td>
<td>0,7 %</td>
<td>0,7 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal vier groepen</td>
<td>1.176</td>
<td>8,2 %</td>
<td>4,3 %</td>
<td>6,2 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) De cijfers in de tabel betreffen studenten die voor het eerst in het hoger onderwijs stonden ingeschreven. Dat betekent dat studenten die via het HBO in het WO zijn ingetroost niet zijn meegeteld.

2) De cijfers in deze kolom geven een ondergrens aan. Van sommige studenten was de etnische afkomst niet bekend.

Bron: Crul & Wolff 2002

Het aandeel van de rechtenstudie in de totale instroom van eerstejaars studenten bedroeg dertien procent. Bij de Turkse en Marokkaanse eerstejaars bedroeg het aandeel van de rechtenstudie 29 respectievelijk 28 procent, bij de Surinaamse eerstejaars 23 procent en bij de Antilliaanse eerstejaars 19 procent. De uitvalpercentages van Surinaamse en Antilliaanse rechtenstudenten waren hoger dan die van autochtone
studiegenoten; die van Turkse en Marokkaanse rechtenstudenten waren juist relatief laag.333

Instroom in de advocatuur
Volgens een schatting uit 2002 zouden ongeveer honderd allochtone juristen als advocaat werkzaam zijn – minder dan één procent van het totale aantal advocaten. Het merendeel zou bij middelgrote kantoren werken, een klein aantal zou een eigen kantoor zijn begonnen. Bij de tien grootste advocatenkantoren – samen goed voor 1.800 advocaten – zouden niet meer dan zestien allochtonen werken.334 Om het aantal advocaten van Turkse afkomst te schatten zijn we zelf nagegaan hoeveel advocaten met een Turkse naam bij de balie staan ingeschreven. Begin 2004 telden we 43 advocaten met een Turkse naam. Dat komt neer op drie tot vier promille van alle advocaten. Het aandeel van personen van Turkse afkomst in de Nederlandse bevolking bedraagt bijna twee procent. Een ruime meerderheid van de advocaten met een Turkse naam was nog stagiaire. Ongeveer tien van deze advocaten hadden in 2004 zes jaar ervaring als advocaat en zouden dus in theorie in aanmerking kunnen komen voor de positie van rechter. Vrouwen waren met een aandeel van bijna vijftig procent goed vertegenwoordigd onder de advocaten met een Turkse naam. Van alle advocaten in Nederland was in 2004 minder dan veertig procent vrouw.

Instroom in de rechterlijke macht
In de periode oktober 2000 tot en met april 2005 solliciteerden 87 allochtonen naar een raio-plaats (zie tabel 8.6). Elf van hen werden tot de opleiding toegelaten. Allochtonen maakten ongeveer zes procent van de kandidaten en vier procent van de toegelaten kandidaten uit. In vergelijking met het aandeel van allochtone studenten in de instroom aan rechtenfaculteiten in voorgaande jaren (alleen de vier grootste groepen maakten acht procent van de totale instroom in de jaren 1997-2001 uit) waren deze percentages aan de lage kant. Uit tabel 8.6 blijkt dat de analytische test het grootste struikelblok is. Terwijl ruim de helft van de autochtone kandidaten door deze test kwam was dat voor nog geen kwart van de allochtone kandidaten het geval.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabel 8.6: Instroom van allochtone en autochtone juristen in de raio-opleiding, 2000-20051)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Allochtonen</td>
</tr>
<tr>
<td>Totaal aanmeldingen</td>
</tr>
<tr>
<td>Geslaagd voor analytische test</td>
</tr>
<tr>
<td>Geslaagd voorgesprek</td>
</tr>
<tr>
<td>Geslaagd assessment</td>
</tr>
<tr>
<td>Naar de opleiding</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bron: Raad voor de Rechtspraak

De meeste leden van de rechterlijke macht stromen echter niet via de raio-opleiding maar via de zogenaamde ‘buitenstaanders’-route in. Gezien het feit dat er nog relatief weinig allochtone juristen met het vereiste aantal jaren werkervaring zijn, is het niet waarschijnlijk dat via deze route al grotere aantallen rechters van allochtone afkomst zijn ingestroomd. Dit werd bevestigd in een rondvraag onder zes gerechten. Twee gerechten (een rechtbank en een hof) meldden géén allochtone rechters te hebben. Twee rechtbanken en een ander rechterlijk college meldden twee rechters met een minderheidsachtergrond te hebben. Een rechtbank die in het kader van de Wet Samen een registratie had bijgehouden, meldde dat vijf procent van het totale personeelsbestand en twee procent van de leden van de rechterlijke macht bij deze rechtbank een ‘niet-westers allochtone’ achtergrond hadden. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat etnische minderheden nog zeer zwak in de rechterlijke macht vertegenwoordigd zijn. Het gaat om enkelingen.

Vergelijking met de instroom van vrouwen

In de common law landen blijft het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht achter bij het percentage vrouwelijke advocaten. In Engeland is het verschil het grootst. In 2003 was hier nog slechts een op de zes rechters vrouw. In de beroepstak van de solicitors bedroeg het aandeel van vrouwen al veertig procent, in die van de barristers bedroeg het bijna dertig procent. Het aandeel van vrouwen onder nieuw benoemde rechters bedroeg in 2003 ruim dertig procent. Dat was nog altijd iets lager dan hun aandeel in de beroepsgroep. In vergelijking met de trage vooruitgang geboekt door vrouwen, neemt het aandeel minority judges in de drie common law landen juist vrij snel toe. In Canada en de Verenigde Staten komt het aandeel van minderheden in de rechterlijke macht ongeveer overeen met hun aandeel in de beroepsgroep (zie tabel 8.4). In Engeland is de toename van het aantal en percentage rechters met een minderheidsachtergrond later op gang gekomen, maar het aandeel van minderheden in nieuwe benoemingen is de laatste jaren wel relatief hoog – hoger dan hun aandeel in de beroepsgroep.

In de drie overige landen lijkt de situatie omgekeerd. In Frankrijk, Nederland en Duitsland is het percentage vrouwelijke rechters – na een langzame start – sneller toegenomen dan in de drie common law landen. Het aandeel van vrouwen in de rechterlijke macht is hier ook sneller toegenomen dan hun aandeel in de advocatuur. In Frankrijk maken vrouwen nu ongeveer vijftig procent van alle magistraten uit. In Nederland bedraagt hun aandeel niet veel minder, in Duitsland bedraagt het dertig procent. Precieze cijfers over de instroom van minderheden zijn in deze landen niet beschikbaar, maar er lijkt geen sprake van een snelle toename van het aantal rechters met een minderheidsachtergrond.

Vrouwen met een minderheidsachtergrond

In vergelijking met hun aandeel in de bevolking zijn etnische minderheden veelal ondervertegenwoordigd in de beroepsgroep en de rechterlijke macht. Ook vrouwen
zijn veelal niet evenredig vertegenwoordigd. Dat roept de vraag op hoe het met de vertegenwoordiging van vrouwen met een minderheidsachtergrond is gesteld.


| Tabel 8.7: Percentage vrouwen onder rechters/juristen uit minderheidsgroepen, rond 2000 |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Percentage vrouwen onder rechters/juristen uit minderheidsgroepen | Gemiddelde percentage vrouwen onder rechters/juristen |
| Engeland: rechters | 25%\(^1\) | 16% |
| Engeland: solicitors | 51-67%\(^1\) | 41% |
| Canada (Ontario): juristen | 49%\(^2\) | 35% |
| Verenigde Staten: rechters | ong. 30%\(^3\) | ong. 20% |
| Verenigde Staten: juristen | 44%\(^3\) | 29% |

1) Ethnic minorities
2) Aboriginal groepen en visible minorities
3) African Americans, Hispanic en Asian Americans

In Frankrijk, Duitsland en Nederland zijn dit soort cijfers niet beschikbaar, maar we vonden aanwijzingen dat ook hier het percentage vrouwen onder rechters en juristen uit minderheidsgroepen relatief hoog is. In Duitsland zijn vrouwen duidelijk in de meerderheid onder advocaten van Turkse afkomst. In Nederland zijn evenveel vrouwelijke als mannelijke advocaten van Turkse afkomst werkzaam. In Frankrijk schatten we het aandeel vrouwen bij de advocaten met een ‘allochtone’ naam op ruim veertig procent, wat ongeveer overeenkomt met het Franse gemiddelde.

De instroom van minderheden in de beroepsgroep en de rechterlijke macht is een relatief recent verschijnsel. Waarschijnlijk heeft het relatief hoge aandeel van vrouwen daarmee te maken. In de periode waarin de meeste rechters en juristen uit minderheidsgroepen tot de beroepsgroep of de rechterlijke macht toetraden, traden ook steeds meer vrouwen toe.
De tweede en derde onderzoeksvraag hadden betrekking op eventuele discussies over de diversiteit van de rechterlijke macht en eventuele vormen van diversiteitsbeleid of positieve actie bij de rekrutering van rechters. Ook op dit punt blijken er verschillen te bestaan tussen de beide Angelsaksische landen en Canada enerzijds, en Duitsland en Frankrijk anderzijds. In Engeland, Canada en de Verenigde Staten bestaat al langere tijd aandacht voor de positie van minderheden binnen de juridische beroepsgroep en – in mindere mate – binnen de rechterlijke macht. In Duitsland en Frankrijk vormt de etnische diversiteit van de rechterlijke macht of de juridische beroepen geen issue. In Nederland bestaat sinds kort wel aandacht voor de etnische diversiteit van de rechterlijke macht.

Engeland

Al in 1979 constateerde een commissie die moest adviseren over hervorming van de professie in Engeland dat barristers uit etnische minderheden minder kans hadden op een plaats in een chamber. De beroepsorganisatie van de barristers, de Bar Council, stelde daarop een commissie bestaande uit zeven witte en zeven zwarte barristers in om onderzoek te doen naar vormen van discriminatie binnen de Bar en aanbevelingen te doen voor de bestrijding ervan. In een in 1984 uitgebracht rapport toonde deze commissie zich vooral ook bezorgd over de segregatie van chambers. De meeste barristers uit etnische minderheden bleken werkzaam bij een klein aantal chambers. De commissie concludeerde dat “what is needed is to heighten the awareness of the Bar as a whole not only of the existence of the problem but also of the fact that the remedy lies in the hands of established white chambers”. Kort daarop nam de beroepsorganisatie een aantal resoluties aan waarin onder andere tot het ‘monitoren’ van de toekenning van beurzen, pupillages en tenancies aan zwarte studenten en juristen werd opgeroepen. De beroepsorganisatie van de solicitors, de Law Society, was destijds minder bereid om het voorkomen van discriminatie binnen de professie te erkennen. Uit het ontbreken van formele klachten maakte een werkgroep binnen deze organisatie op dat er geen aanwijzingen waren van rasdiscriminatie en dat maatregelen niet nodig waren.

Equality en diversity zijn onderwerpen die tegenwoordig op websites, in jaarverslagen, enz. van organisaties van de beroepsgroep uitgebreid aan de orde komen. Op de website van de Law Society valt bijvoorbeeld te lezen dat deze organisatie “is committed to playing a leading role in the elimination of discrimination and the promotion of equality of opportunity and diversity in all its activities as a regulator, a representative body and an employer.” Registratie en het ‘monitoren’ van de etnische afkomst van leden, medewerkers, enz. lijken nu in brede kring geaccep-

---

335 Annual statement of the Four Inns of Court, zoals aangehaald in Goulbourne 1985, p. 11.
teerd. Het lijkt ook vanzelfsprekend te worden gevonden dat leden van etnische minderheden binnen de beroepsgroep zich organiseren. Zo bestaan er een Society for Black Lawyers, een Society of Asian Lawyers en een Association of Muslim Lawyers.

De diversiteit – of het gebrek daaraan – van de rechterlijke macht vormt ook een belangrijk issue in de discussie over het benoemingssysteem. Vrijwel iedereen lijkt het erover eens dat de pool van potentiële kandidaten voor het rechterschap moet worden vergroot. De discussie gaat niet alleen over (diversiteit in) etnische afkomst, maar ook over sekse en handicap. Drie veelgenoemde argumenten voor een meer diverse rechterlijke macht zijn de legitimiteit van de rechtspraak, *equal opportunities* en de kwaliteit van de rechtspraak. Bij het eerste argument, de legitimiteit van de rechtspraak, wordt vaak gesteld dat het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht gevaar loopt indien de rechterlijke macht eenzijdig is samengesteld. Soms wordt betoogd dat dit des te belangrijker is nu rechters, onder andere als gevolg van de Human Rights Act 1999, meer politieke beslissingen moeten nemen. Een ander veelgenoemd – misschien zelfs het meest genoemde – argument in de Engelse discussie is *equality of opportunity*. Vaak wordt betoogd dat in de praktijk nu eisen worden gesteld die indirect discriminerend zijn. Een derde argument is dat de bestaande practijk van werving velen uitsluit die over de kwaliteiten beschikken om een goede rechter te werden. Mede als gevolg van het gebrek aan diversiteit van de rechterlijke macht zou de kwaliteit van de rechterlijke besluitvorming op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld discriminatiezaken, nu ook te wensen overlaten.

Sinds enkele jaren tracht de Lord Chancellor de diversiteit van de rechterlijke macht te bevorderen. Het beleid bestaat vooral uit het aanmoedigen van juristen uit etnische minderheden, vrouwelijke en gehandicapte juristen om te solliciteren. Daarnaast is bijvoorbeeld een *work shadowing scheme* opgezet. Juristen die geïnteresseerd zijn in een overstap naar de rechterlijke macht worden hierdoor in de gelegenheid gesteld om ‘mee te lopen’ met een Circuit Judge of een District Judge. Deze mogelijkheid is vooral ook onder de aandacht van (organisaties van) juristen uit etnische minderheden gebracht. Verder zijn leken nu sterker vertegenwoordigd in de commissies die de sollicitatiegesprekken met kandidaten voeren. Bovendien hebben deze *lay interviewers* vaker een minderheidsachtergrond. In de oude pool van *lay interviewers* bedroeg het aandeel van etnische minderheden slechts vijf procent; in 2003 geworven pool bedraagt het vijftien procent. Ten slotte is het de bedoeling dat barristers en solicitors die – na een relatief korte loopbaan in de advocatuur – in de lagere echelons van de rechterlijke macht instromen, carrièreperspectieven binnen de rechterlijke macht geboden krijgen. Nu blijven rechters die op een bepaald niveau zijn ingestroomd, in de regel op dat niveau werkzaam.338

---

338 Department for Constitutional Affairs 2005.
De diversiteit van de rechterlijke macht en andere onderdelen van het rechtssysteem is ook in Canada al langere tijd een issue. Het federale ministerie van Justitie liet in 1994 een overzicht maken van alle (meer dan dertig) rapporten die in de jaren daarvoor over multiculturalisme en recht waren gepubliceerd. De auteur van het overzicht constateerde dat “recommendations to increase the representation of racial and ethnic minorities as justice system actors at every level are numerous.”\(^{339}\) Evenals in andere landen werden zulke aanbevelingen het eerst met betrekking tot de politie gedaan, ter verbetering van de relatie met etnische minderheden. In de jaren tachtig kreeg de zaak van Donald Marshall Jr., een aboriginal die ten onrechte tot een levenslange gevangenisstraf voor moord werd veroordeeld, veel aandacht. Een van de aanbevelingen van de commissie die onderzocht wat er mis was gegaan, was om leden van aboriginal groepen en visible minorities tot rechter te benoemen.\(^{340}\)

In Canada bestaat een zeer uitgebreide infrastructuur voor het bevorderen van (employment) equity voor zowel etnische minderheden als vrouwen. Het federale ministerie van Justitie bijvoorbeeld heeft employment equity coordinators, een Employment Equity Steering Committee, employment equity champions en vier adviescommissies voor equity (één voor ieder van de vier doelgroepen van de Employment Equity Act). De Canadian Bar Association (CBA) heeft sinds 1993 een Standing Committee on Equity. Een van de taken van deze commissie is het bevorderen van de bewustwording van equity issues binnen de beroepsgroep. In 2000 werd bovendien een Racial Equality Implementation Committee ingesteld. De CBA nam in de jaren negentig diverse resoluties aan. Daarin werd onder meer gesteld dat de federale minister van Justitie en de regeringen van de provincies het voorbeeld van Ontario zouden moeten volgen en bij de benoeming van rechters een beleid van positieve actie zouden moeten hanteren.\(^{341}\)

In de provincie Ontario is sinds 1988 een benoemingscommissie, de Judicial Appointments Advisory Committee, actief. De diversiteit van de rechterlijke macht vormde een belangrijke reden voor de instelling van deze commissie. Een van de eerste acties van de commissie was een brief schrijven naar alle 1.200 senior vrouwelijke juristen in de provincie. De commissie vroeg hen om te overwegen of ze naar een post als rechter wilden solliciteren. De respons was zo groot dat tussen 1990 en 1992 meer dan veertig procent van de nieuw benoemde rechters vrouwen waren.\(^{342}\) De commissie moedigt ook sollicitaties van andere ondervertegenwoordigde groepen aan. In elke advertentie voor een vacature worden leden van minderheidsgroepen speciaal opgeroepen om te solliciteren. Vacaturemeldingen worden naar een groot aantal organisaties verzonden, waaronder organisaties van visible minority

---

\(^{339}\) Etherington 1994, p. 11.


\(^{342}\) Malleson 2004, p. 5.

Verenigde Staten

Ook in de Verenigde Staten besteedt de beroepsgroep al langere tijd aandacht aan onderwerpen die met de diversiteit van de professie te maken hebben. Ook hier is een uitgebreide infrastructuur voor de verbetering van de positie van leden met een minority achtergrond tot ontwikkeling gekomen. De American Bar Association (ABA), die tot 1943 zwarten uitsloot van het lidmaatschap, heeft zowel een Commission on Racial and Ethnic Diversity in the Profession als een Commission on Women in the Profession. De ABA laat veel onderzoek verrichten. Daarbij wordt ook de eigen organisatie onder de loep genomen.


De aandacht van al deze commissies en organisaties is op de beroepsgroep als geheel gericht, niet speciaal op de rechterlijke macht. De diversiteit van de rechterlijke macht is vooral een issue in discussies over de voor- en nadelen van verschillende selectieprocedures. De voorstanders van merit selection, waaronder de ABA, claimen dat die procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt dan verkiezingen. De voorstanders van verkiezingen claimen juist dat verkiezingen tot een grotere diversiteit van de rechterlijke macht leiden. Sommige minority bar associations geven ook de voorkeur aan verkiezingen.

345 ABA (www.abanet.org/minorities/links/minoritybars.html, geraadpleegd 18 augustus 2005).
Vooralsnog worden de meeste rechters in de Verenigde Staten in verkiezingen geselecteerd. Maatregelen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten zijn bij deze wijze van selectie minder goed denkbaar. Daar waar rechters worden benoemd door de gouverneur of – in het geval van federale rechters – de president, ligt het anders. President Carter (1977-1980) streefde naar diversificatie van de federale rechterlijke macht in termen van sekse en etnische afkomst. Clinton (1993-1999) deed hetzelfde. Beide presidents benoemden relatief veel vrouwen en minderheden. Enkele gouverneurs voerden een soortgelijk beleid. Ook daar waar gebruik wordt gemaakt van een selectiecommissie, is het denkbaar dat naar vergroting van de diversiteit van de rechterlijke macht wordt gestreefd. De voorstanders van commissies claimen als gezegd dat deze procedure tot een grotere vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de rechterlijke macht leidt. In ons onderzoek zijn we geen voorbeelden van commissies met een expliciet diversiteitsbeleid tegengekomen, maar waarschijnlijk is de diversiteit van de rechterlijke macht voor sommige commissies wel een punt van aandacht. Volgens de National Center for State Courts worden vooral daar waar de commissie zelf divers is samengesteld en de gouverneur voorstander is van een grotere diversiteit, meer vrouwen en leden van minderheden tot rechter benoemd.\(^{346}\)

**Frankrijk en Duitsland**

In Duitsland en Frankrijk is de etnische diversiteit van de rechterlijke macht geen issue. Met name in Frankrijk heeft dit te maken met het nationale integratiemodel. Een beleid dat uitgaat van het bestaan van minderheden, als in de Angelsaksische landen, wordt als niet verenigbaar met de Franse grondwet gezien. Ook het ‘monitoren’ van de maatschappelijke positie van de immigrantenbevolking wordt verworpen. In zowel Frankrijk als Duitsland bestaat wel al langer aandacht voor de positie van vrouwen binnen de rechterlijke macht. Dat heeft echter (nog) niet geleid tot aandacht voor de positie van andere ‘nieuwkomers’ in de juridische beroepen. Wel zijn in beide landen discussies gaande over de wenselijkheid van maatregelen om het aantal ambtenaren met een migratieachtergrond te vergroten.

Voorzover er in Frankrijk discussie is over de ‘etnische’ samenstelling van de rechterlijke macht, gaat die discussie over de rechtspraak in de overzeese departementen en gebiedsdelen, de zogenaamde DOM-TOM (départements et territoires d’outre-mer), niet over Europees Frankrijk. De Franse Raad voor de Rechtspraak (CSM) heeft de laatste jaren herhaaldelijk zijn bezorgdheid geuit over de rechtspraak in de DOM-TOM. De meeste rechters daar zijn afkomstig uit het Europese deel van Frankrijk. Dit komt de acceptatie van de rechtspraak door de bevolking niet ten goede. De CSM zou graag meer rechters die zelf van overze onder afkomstig zijn in deze departementen en gebiedsdelen benoemen. In zijn jaarverslag over 2001 overwoog de Raad maatregelen als extra voorlichting aan rechtenstudenten in de

---

DOM-TOM, het toekennen van beurzen en het openen van speciale centra voor de voorbereiding op de concoursen voor de rechtersopleiding.347

Discussies in Duitsland lijken zich te beperken tot de lekenrechtspraak.348 In Hessen werd in de jaren negentig een wetsontwerp voorbereid dat het nationaliteitsvereiste voor lekenrechters zou schrappen. Het belangrijkste doel was, immigranten die “seit langer Zeit ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik gefunden haben” de mogelijkheid te bieden om ook aan de rechtspleging deel te nemen. Deze deelname zou bovendien een verrijking voor de rechtspleging vormen, omdat het leken element erdoor versterkt zou worden. De inbreng van specifieke ervaringen van immigranten in het rechterlijke besluitvormingsproces zou ook het belang van een “bürgernahen, gegenwartsbezogenen und sozialstaatlichen Rechtsfindung” dienen.349 Het betreffende Referenten-Entwurf werd echter nooit ingediend omdat veel verzet tegen het idee rees. Ook lekenrechters nemen deel aan de uitoefening van het Staatsgewalt en dat zou aan Duitse voorbehoorden moeten blijven. De regering van Rijnland-Pfalz diende onlangs een wetsontwerp in dat het mogelijk moet maken om personen die het Duits onvoldoende beheersen, uit te sluiten van het ambt van Schöffe.350 Aanleiding vormde een probleem met een Aussiedler uit Roemenië die door loting op de lijst van Schöffen terecht was gekomen maar de Duitse taal onvoldoende bleek te beheersen.

In Frankrijk wordt sinds kort openlijk gedebatteerd over vormen van positieve actie om de integratie van Noord-Afrikaanse of islamitische immigranten en hun nakomelingen te bevorderen. Het debat gaat vooral over het toegankelijker maken van overheidsbanen. In 2004 verscheen bijvoorbeeld een rapport waarin voor speciale wervingscampagnes voor de politie werd gepleit.351 In een ander rapport werden de mogelijkheden om het aandeel van Fransen met een migratieachtergrond in overheidsfuncties te vergroten op behoedzame wijze verkend.352 Mogelijk wordt dit debat de komende jaren uitgebreid tot de rechterlijke macht. Vooralsnog is daar echter geen sprake van.

In sommige Duitse deelstaten wordt al langere tijd beleid gevoerd om meer politieagenten van buitenlandse afkomst aan te trekken. Belangrijkste argument is dat

---

349 Uit de toelichting van de Hessische minister van Justitie bij het Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung von nichtdeutschen Bürgern als ehrenamtliche Richter. We kregen de tekst van een respondent die destijds, in 1996, als ambtenaar op het Hessische ministerie van Justitie werkzaam was en het wetsontwerp had voorbereid.
351 Begag 2004.
352 Calvès 2005, p. 17.
de politie behoeft heeft aan medewerkers die de taal, cultuur en omgangsvormen van etnische minderheden kennen. Enkele van onze respondenten in Duitsland konden zich voorstellen dat een migratie-achtergrond ook in selectieprocedures voor rechters positief zou kunnen meewegen. Het zou goed zijn, meenden deze respondenten, als er bij rechters meer kennis aanwezig was over culturele achtergronden van immigranten.

Nederland

De gedachte dat de rechterlijke macht de diversiteit in de samenleving zou moeten weerspiegelen heeft in Nederland een lange geschiedenis. Aanvankelijk ging het daarbij om regionale herkomst en religie, later om de beroepsmatige en sociale herkomst en de politieke kleur van rechters. Vanaf omstreeks 1980 is er ook aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen in de rechterlijke macht. Voor de etnische achtergronden van rechters bestond tot voor kort weinig expliciete belangstelling. In de debatten, literatuur, enquêtes en onderzoeken van de jaren negentig werd hieraan nog geen aandacht geschonken.353 De rechterlijke macht als geheel voerde ook de WBEAA en de Wet Samen niet uit. De belangrijkste reden waren bezwaren tegen de registratie van de etnische herkomst van medewerkers.

Omstreeks 2000 begon deze houding te veranderen. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000/2001 van de rechterlijke macht werd het volgende opgenomen:

“De NVvR [Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak] en de Minister van Justitie achten het van groot belang dat ook de Sector Rechterlijke Macht een bijdrage levert aan het wegnemen van achterstandsposities van gehandicapten, allochtonen en vrouwen. [...] De instroom van Nederlanders van allochtone afkomst in de rechterlijke macht is gering. Partijen willen voorwaarden scheppen om de toetreding van deze groep in de rechterlijke macht te bevorderen. In dit kader zal een actiever wervingsbeleid moeten plaatsvinden.”

De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak sprak de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn zorgen uit over het geringe aantal rechters van allochtone herkomst.354 In de strategische agenda 2002-2005 voor de rechtspraak werd de ‘multiculturele samenleving’ opgenomen als een van de thema’s die onderwerp moeten zijn van een brede discussie en gedachtevorming. Een woordvoerder van de Raad voor de Rechtspraak meldde in NRC Handelsblad dat er de komende jaren gericht zal worden gezocht naar gekwalificeerde allochtonen voor de rechterlijke macht.355

De zorg over het geringe aantal collega’s van allochtone herkomst lijkt binnen de rechterlijke macht breed te worden gedeeld. Een groot deel van de rechters acht het wenselijk dat er meer allochtone rechters komen. In een in 2003 gehouden en-

quête zei 57 procent van de ondervraagde rechters het eens te zijn met de stelling “Er moeten meer rechters komen van allochtone afkomst”. Ook alle door ons ge-interviewden (rechters, raio’s, juristen en rechtenstudenten) vonden dat de rechterlijke macht zoveel mogelijk een afspiegeling van de samenleving dient te zijn.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de afgelopen jaren al enkele maatregelen genomen. Kandidaten voor de raio-opleiding die een andere taal dan het Nederlands als moedertaal hebben krijgen de mogelijkheid aangeboden om een extra test af te leggen waarin hun analytische vaardigheden op een niet-talige manier worden gemeten. In de selectiecommissies zijn de laatste jaren verschillende leden met een minderheidsachtergrond benoemd.

5 Factoren die belemmeren of stimuleren (onderzoeksvraag 4)

De instroom van minderheden in de rechterlijke macht wordt door allerlei factoren beïnvloed. Figuur 8.1 geeft een overzicht van de factoren die in ons onderzoek naar voren kwamen. Ze kunnen in drie groepen worden ingedeeld: factoren aan de vraagzijde, factoren aan de aanbodzijde en contextuele factoren. De eerste groep omvat factoren die te maken hebben met de selectieprocedures voor de rechterlijke macht.

De tweede groep omvat factoren aan de kant van juristen uit de betreffende immigranten- of minderheidsgroepen zelf. Contextuele factoren beïnvloeden de instroom van nieuwkomers in de rechterlijke macht op meer indirecte wijze. Het onderscheid tussen de drie groepen factoren is vooral analytisch van aard. In de praktijk zal sprake zijn van allerlei wisselwerkingen.

Uit de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen is bijvoorbeeld bekend dat de beroeps- en carrièrewensen van vrouwelijke juristen mede afhangen van de kansen die hen worden geboden. Veranderingen in factoren aan de vraagzijde kunnen dus tot veranderingen aan de aanbodzijde leiden.

\[\text{\textsuperscript{356}} \quad \text{Vrij Nederland, 11 oktober 2003, p. 34.}\]
In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op het verschil tussen landen met een *common law* en landen met een *civil law* traditie gewezen. In *common law* landen worden rechters gerekruuteerd uit een beperkte groep van ervaren advocaten of juristen. Dat werkt in het nadeel van vrouwen, die minder goed
vertegenwoordigd zijn in de recruitment pool. In Engeland leidde het systeem van coöptatie ertoe dat ook vrouwen die al lang in de advocatuur werkzaam waren, minder kans maakten op een uitnodiging om te solliciteren of, als ze zelf konden solliciteren, om door de selectieprocedure te komen. In landen met een civil law traditie bestaat de rechterlijke macht meestal uit carrièrerechters, die niet eerst een ander beroep hebben gehad. Bij de selectie van kandidaten zijn studie- of testresultaten vaak van doorslaggevend belang. In Frankrijk bijvoorbeeld worden de meeste kandidaten voor de rechtersopleiding in concoursen geselecteerd. Vrouwen behalen in deze concoursen hoge scores. Dat die scores doorslaggevend zijn, werkt dus in het voordeel van vrouwen. De instroom van vrouwen in de Franse rechterlijke macht is de afgelopen decennia snel toegenomen.

“Women have found it easiest to enter those branches of the legal profession for which the selection process is based on academic merit. [...] Couched in more general terms: it is the outsiders, those who have neither the personal contacts nor the capital traditionally needed to enter a particular profession, who have something to gain from this mode of recruitment.”

In Nederland behalen vrouwelijke kandidaten eveneens goede resultaten in de selectie voor de rechtersopleiding.

In Engeland werkt het benoemingssysteem duidelijk ook in het nadeel van juristen met een minderheidsachtergrond. Het percentage minority rechters ligt hier ver onder het aandeel van minderheden in de beroepsgroep. In Canada en de Verenigde Staten lijkt het systeem minder in het nadeel van minderheden te werken. Het percentage rechters met een minority achtergrond komt hier ongeveer overeen met het aandeel van minderheden in de beroepsgroep. In de Verenigde Staten bestaan wel grote verschillen tussen staten. In sommige staten zijn minderheden relatief goed vertegenwoordigd in de rechterlijke macht, in andere relatief slecht. Welke rol de verschillende selectieprocedures voor de rechterlijke macht hierbij spelen, is niet geheel duidelijk.

In Frankrijk en Duitsland lijkt de sterke nadruk op examenresultaten – anders dan voor vrouwen – eerder in het nadeel dan in het voordeel van allochtone kandidaten te werken. Ook in Nederland scoren kandidaten met een minderheidsachtergrond relatief slecht in de toelatingstests voor de raio-opleiding. Dat kandidaten met een minderheidsachtergrond slechtere resultaten behalen is mogelijk deels terug te voeren op cultural bias in de gebruikte tests. De meeste rechters in Nederland worden echter via de ‘buitenstaanders’-route gerekruteerd. Ook dit vormt een factor in de tot nu toe geringe instroom van juristen uit minderheidsgroepen in de Nederlandse rechterlijke macht. De meeste van deze juristen voldoen namelijk nog niet aan het vereiste van zes jaar ervaring in een juridisch beroep. In vergelijking met de andere onderzochte landen lijken de omstandigheden in Nederland niettemin relatief gunstig. In de andere landen kunnen juristen niet zoals in Nederland kiezen uit verschillende toetredingsroutes. In de common law landen, waar alleen de ‘buiten-

357 Boigeol 2003, pp. 405-406.
staanders’-route bestaat, wordt bovendien een veel groter aantal jaren ervaring vereist.

In alle drie de common law landen zijn of worden wel pogingen ondernomen om de diversiteit van de rechterlijke macht te vergroten. Cijfers over benoemingen van federale rechters in de Verenigde Staten laten zien dat het een groot verschil maakt of een president zich gecommitteerd heeft aan het streven naar een meer diverse rechterlijke macht. In de Canadese provincie Ontario bleek het aantreden van een benoemingscommissie die juristen uit ondervertegenwoordigde groepen aanmoedigde om te solliciteren eveneens een groot verschil te maken. Hetzelfde zien we nu in Engeland. In alle drie de landen is de instroom van ‘nieuwkomers’ dankzij betrekkelijk eenvoudige maatregelen vergroot.

Factoren aan de aanbodzijde

In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op de beroeps- en carrièrewensen van vrouwen gewezen. Het hoge percentage vrouwelijke rechters in landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland zou onder andere daarmee te maken hebben. Vrouwelijke juristen worden aangetrokken door de arbeidsvoorwaarden die de rechterlijke macht als (overheids)werkgever biedt. De mogelijkheid om in deeltijd te werken, het recht op ouderschapsverlof en andere arbeidsvoorwaarden maken het mogelijk gezin en werk te combineren. De advocatuur biedt hiertoe minder goede mogelijkheden.358

In hoeverre ook bij juristen uit minderheidsgroepen sprake is van ‘specifieke’ beroeps- en carrièrewensen, is niet geheel duidelijk. In de meeste onderzochte landen lijken juristen met een minderheidsachtergrond eerder de voorkeur te geven aan een loopbaan in de advocatuur dan in de rechterlijke macht. Voor blanke of ‘autochtone’ juristen geldt echter hetzelfde. De advocatuur oefent aantrekkingskracht uit op een breder spectrum van juristen dan de rechterlijke macht. Als slechts weinig juristen uit minderheidsgroepen een loopbaan in de rechterlijke macht ambieëren, dat overigens hoe dan ook een factor die de instroom belemmert.

Mogelijk hebben juristen uit minderheidsgroepen soms een extra sterke voorkeur voor de advocatuur, of extra motieven voor die voorkeur. Juristen van Turkse afkomst in Duitsland bijvoorbeeld zouden weinig belangstelling hebben voor een loopbaan in de rechterlijke macht en liever de advocatuur ingaan. Daarbij zouden niet alleen de grotere zelfstandigheid en de hogere inkomens in de advocatuur – motieven die ook voor autochtone juristen belangrijk zijn – een rol spelen. Onze respondenten wezen ook op het hoge aanzien dat het beroep van advocaat in Turkse kringen geniet. Een respondente, zelf advocate en van Turkse afkomst, kon zich bovendien voorstellen dat Turkse jongeren minder voor een loopbaan in de rechterlijke macht voelen omdat ze zich wat minder met de Duitse staat identificeren. Verschillende andere respondenten merkten op dat veel Turkse jongeren in Duitsland hun Turkse nationaliteit willen behouden. Voor de toegang tot het rechterschap is

echter de Duitse nationaliteit vereist. De advocatuur staat ook voor niet-Duitsers open.

In Frankrijk schijnen rechtenstudenten uit de DOM-TOM na hun afstuderen de voorkeur te geven aan de advocatuur boven de rechterlijke macht. Daarom hebben maatregelen om meer juristen uit de DOM-TOM voor de rechterlijke macht te wer- ven tot nu toe weinig effect gesorteerd. Een respondent gaf als verklaring voor de voorkeur van overzeese rechtenstudenten voor de advocatuur dat zij vaak zeer ge- hecht zijn aan hun familie en vrienden:

“[L]es magistrats sont […] obligés de faire preuve de mobilité dans leur carrière. Les étudiants d’outre-mer, souvent très attachés à leur région, ne souhaitent pas être nommé dans le nord de la France durant plusieurs années, avant de pouvoir retourner dans la ville où ils ont leur famille et leurs amis.”

Mogelijk speelt dat dit laatste motief ook bij de beroepskeuze van rechtenstudenten van Noord-Afrikaanse afkomst een rol.


Voor Nederland beschikken we over gegevens uit een beperkt aantal interviews met rechtenstudenten en jonge juristen van allochtone afkomst. Het nationaliteits- vereiste lijkt de keuze voor het rechtserschap hier niet of nauwelijks in de weg te staan. De meeste respondenten bleken zelf al Nederlander te zijn en velen hadden de indruk dat dit ook voor vrijwel alle jongeren in hun omgeving gold. Enkele res- pondenten die waren genaturaliseerd met behoud van hun oorspronkelijke nationa- liteit vertelden dat ze het wel moeilijk zouden hebben gevonden om afstand te doen van die oorspronkelijke nationaliteit: “Het is ook iets emotioneels. Als de regel zou gelden van je mag maar één nationaliteit, dan had ik daar wel langer over moeten nadenken. Maar uiteindelijk zou ik het wel hebben gedaan.”

Belangrijker lijkt het beeld dat men van de rechterlijke macht heeft. Enkele as- sociaties van respondenten:

“De rechterlijke macht lijkt me heel interessant, ook omdat je dagelijks te maken krijgt met allerlei maatschappelijke dilemma’s. […] Dat spreekt me heel erg aan. Wat me niet aanspreekt is dat je toch – dat is althans mijn indruk – nogal in een keurslijf zit. Ik heb niet het idee dat er heel veel ruimte is voor een individuele lijn bij het oplossen van juridische vraagstukken.”

“Het beroep van advocaat wordt meer met succes, met geld verdienen geassocieerd. De rechterlijke macht heeft een stoffiger imago.”

“De rechterlijke macht lijkt me leuk, maar je moet er wel geestelijk aan toe zijn. Het is een heel ander soort praktijk [dan de advocatuur]. Wij maken eigen zaken. Wij creëren eigen zaken. Een rechter functioneert toch heel anders volgens mij. Die is toch afhankelijk van wat door partijen wordt aangeleverd.”

In een groepsinterview met enkele raio’s van allochtone afkomst werd opgemerkt dat allochtone rechtenstudenten mogelijk ook worden afgeschrikt door het gebrek aan (etnische) diversiteit van de rechterlijke macht:

“De stap om te solliciteren is voor allochtonen misschien groter. […] Je komt te recht in een rechtbankcultuur waarin de grote meerderheid autochtoon is. Het is anders dan wat je je gewend was in je studententijd, wat je gewend bent in je familie, je vriendenkring, enzovoort. Dat is eng.”

Volgens deze respondenten gaan veel allochtone rechtenstudenten daarom gemakkelijker de advocatuur in. Alleen voor de grote advocatenkantoren geldt hetzelfde bezwaar als voor de rechterlijke macht. In dit groepsinterview kwam bovendien naar voren dat een stage buiten de Randstad een zware klus kan zijn voor allochtone raio’s die een meer multiculturalle omgeving gewend zijn.

Waarschijnlijk spelen ook de (gepercipieerde) toetredingskansen een rol. Uit de interviews bleek dat allochtone rechtenstudenten en juristen hun kansen op toelating tot de raio-opleiding veelal laag inschatten. Een juriste herinnerde zich dat bij studenten het beeld bestond “dat je supergoede cijfers moest hebben om geselecteerd te worden, heel gemotiveerd moest zijn, heel veel tijd in de studie en in relevante bezigheden ernaast moest steken om door de selectie voor de raio-opleiding te komen.” Een studente zei eveneens gehoord te hebben dat de selectieprocedure “heel zwaar” is:

“Dat het een sollicitatieprocedure is van drie maanden geloof ik, waarbij je een IQ-test ondergaat en een psychologische test en een analytische test. Ik ken ook andere mensen die het gedaan hebben, althans ze hebben gesolliciteerd, maar die zijn afgewezen. Mensen waarvan ik weet dat ze hogere cijfers dan mij hebben gehaald en ook meer werkervaring hebben. Dus dat verbaasde me wel. […] In vergelijking met hen schat ik m’n eigen kansen laag in.”

Misschien zijn allochtone studenten eerder geneigd hun kansen te onderschatten omdat ze in vergelijking met autochtone studenten minder vaak mensen kennen die al in de rechterlijke macht werkzaam zijn. Een studente vertelde dat ze pas na aanmoediging door een docent die ook rechter was had besloten om naar een raio-plaats te solliciteren. “Ik dacht altijd, als ik zou willen, dan zou ik toch niet … Het is misschien een beetje hoog gegrepen, zal misschien niet kunnen.”

Overigens zeiden sommige van de geïnterviewde juristen eventueel op latere leeftijd wel naar de rechterlijke macht te willen overstappen. Enkele citaten:
“Het werken bij de rechterlijke macht is wel iets wat ik zou willen doen, maar nu nog niet. Ik merk dat hoe meer je je specialiseert en hoe meer je jezelf verdiept in de stof, hoe meer de behoefte ontstaat om zaken niet eenzijdig te bekijken, maar daar als rechter naar te kijken en vervolgens pas een keuze te maken.”

“Een rechter moet levenservaring hebben. […] Je moet niet te snel rechter worden. Het is niet niks. Je beslist over mensen.”

Contextuele factoren

In de literatuur over vrouwen in de juridische beroepen wordt vaak op de – meer of minder subtiele – voordelen gewezen waarmee vrouwelijke juristen in hun professionele loopbaan te maken krijgen. “A longstanding obstacle to equal opportunity involves the mismatch between characteristics associated with women and those associated with professional success, such as assertiveness and competitiveness”, aldus een Amerikaanse overzichtsstudie.360 Een andere – vooral in de Anglosaksische literatuur genoemde – factor is het gebrek aan toegang tot informele netwerken. Vrouwelijke juristen worden daardoor belemmerd in hun carrière: “They aren’t given enough challenging, high visibility assignments. They aren’t included in social events that yield professional opportunities. And they aren’t helped to acquire the legal and marketing skills that are central to advancement.”361 Een derde veelgenoemde factor is de ‘cultuur’ die op advocatenkantoren heerst. Lange werkdagen en weerstanden tegen flexibele werktijden en werken in deeltijd maken het met name voor vrouwen moeilijk om werk en gezin te combineren.

“The result is that those with the greatest family commitments rarely achieve positions with the greatest influence over workplace policies. By contrast, many lawyers who do reach those positions have made substantial personal sacrifices and resist accommodating colleagues with different priorities. […] If women want to be ‘players’, the message is that they have to play by the existing rules.”362

Juristen met een minderheidsachtergrond – eveneens ‘nieuwkomers’ in de beroeps- groep – krijgen met soortgelijke belemmeringen te maken. Ook voor hen geldt dat ze niet “the same presumption of competence as their male white colleagues” genieten. “For some racial minorities, longstanding myths of intellectual inferiority, coupled with lower average grades and test scores, make these stereotypes particularly difficult to remove”, aldus een Amerikaanse studie.363 Dergelijke subtiele mechanismen zijn moeilijker herkenbaar voor degenen die er geen nadeel van ondervinden en worden minder als reëel erkend. Volgens de Amerikaanse en Engelse literatuur belemmert ook het belang van sociaal kapitaal juristen met een minderheidsachtergrond in hun carrière. Als nieuwkomers in de professie hebben ze niet de netwerken geërfd die een carrière kunnen helpen bespoedigen. Voor advocaten

---

360 Rhode 2003, p. 11.
361 Ibid., p. 11.
362 Ibid., p. 18.
363 Ibid., p. 11.
uit minderheidsgroepen blijkt het bijvoorbeeld moeilijk te zijn om relaties met blanke cliënten op te bouwen en toegang tot mentoren en training binnen het kantoor te verkrijgen. “I think they like mentoring people who look like them. It’s not intentional. In the elevators you can always get greeted, but as to whether you truly get looked after … [that] is a totally different question”, aldus een respondent in een onderzoek onder advocaten met een minderheidsachtergrond in de Verenigde Staten.364 In de Engelse literatuur wordt het belang van sociaal kapitaal in de selectieprocedure voor de rechterlijke macht als een belangrijke belemmering voor de toetreding van juristen met minderheidsachtergrond gezien.

In de interviews met allochtone juristen en rechtenstudenten in Nederland kwamen deze factoren eveneens naar voren. Verschillende respondenten wezen op ‘cultuurverschillen’. De meest genoemde voorbeelden waren de humor tijdens de lunch en de borrelcultuur. Een citaat:


Sommige respondenten die een baan hadden, vertelden min of meer permanent het gevoel te hebben dat ze zich extra moeten bewijzen. Vrijwel geen van de geïnterviewde juristen kende al iemand (allochtoon of autochtoon) die binnen de rechterlijke macht werkzaam was, voordat zij hun rechtenstudie hadden voltooid. De geïnterviewde juristen hadden vrijwel uitsluitend autochtone collega’s. Veel respondenten merkten al gedurende hun studie dat autochtone studiegenoten vaak juristen binnen de familie hadden bij wie ze voor advies konden aankloppen; zijzelf hadden die mogelijkheid niet. Overigens probeerden sommige respondenten nu zelf als rolmodel of wegbereider voor jongeren in hun omgeving te fungeren.


In het geval van minderheden kunnen nog enkele andere structurele factoren de instroom in het hoger onderwijs (waaronder de rechtenstudie) en hogere functies (waaronder de juridische beroepen) belemmeren. Kenmerken van de minderheidsbevolking vormen een eerste factor. Hierbij valt bijvoorbeeld aan het aandeel eerste-generatie immigranten te denken. Voor immigranten die elders geboren en getogen zijn zullen het hoger onderwijs en hogere beroepen in het immigratieland over het algemeen minder toegankelijk zijn dan voor hun in het immigratieland geboren en getogen nakomelingen. Voor immigranten met een andere moedertaal zal dit nog sterker het geval zijn. Ook het opleidingsniveau van de minderheids- of immigrantenbevolking is van belang. Alhoewel er verschillen zijn tussen de onderzochte lan-

364 Aangehaald in Chambliss 2004, p. 84.
den en, binnen ieder land, tussen etnische groepen, is het gemiddelde opleidingsniveau van de minderheids- of ‘allochte’ bevolking veelal lager dan dat van de blanke of ‘autochte’ bevolking. Canada, waar het aandeel hoger opgeleiden onder visible minorities hoger ligt dan onder blanke Canadezen, vormt een uitzondering. Voor ‘niet-westerse allochtonen’ in Nederland geldt dat het om relatief recent ge-immigreerde groepen gaat (met een hoog aandeel eerste-generatie immigranten), die bovendien een gemiddeld laag opleidingsniveau hebben. De uitgangspositie van de Surinaamse en Antilliaanse groep is wel gunstiger (vaker Nederlands als moedertaal, de traditie dat jongeren uit de elites in Nederland kwamen studeren) dan die van andere groepen.

Een tweede factor is de selectiviteit van het onderwijssysteem. In veel landen blijken kinderen met laag opgeleide ouders minder goede onderwijsresultaten te behalen dan kinderen van hoogopgeleiden. Onderwijsachterstanden van eerste-generatie immigranten worden dan ook vaak gereproduceerd. In Duitsland zijn kinderen van immigranten ondervertegenwoordigd in onderwijsstromen die toegang bieden tot universitaire studies. In Frankrijk behalen kinderen van Noord-Afrikaanse immigranten vaak wel het bac, maar opleidingen die toegang bieden tot hoge overheidsfuncties blijven min of meer gesloten. In de Verenigde Staten blijven African American en Hispanic jongeren ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs. Ook in Nederland is de tweede generatie ‘niet-westerse allochtonen’ ondervertegenwoordigd in het vwo en het hoger onderwijs. Dit geldt met name voor jongeren met een Turkse en Marokkaanse achtergrond. In de interviews met allochtone rechtenstudenten en juristen bleek ook dat een aantal van hen aan het eind van de basisschool een te laag advies (mavo of havo) had gekregen. Allemaal hadden ze uiteindelijk het vwo met succes doorlopen, maar in sommige gevallen wel via een lange omweg.

Een derde factor, die meer specifiek de toetreding tot de juridische beroepen bemoeert, is het ‘lokale’ karakter van de juridische beroepen. In Canada en de Verenigde Staten zijn minderheden slechter vertegenwoordigd in de juridische beroepsgroep dan in andere professies. In een rapport van de beroepsorganisatie in Ontario wordt als verklaring geopperd dat “the legal profession is more ‘local’ than, say, medicine, engineering or university teaching. Potential immigrants who are already lawyers, especially from countries with dissimilar legal structures, might be deterred by barriers to accreditation.” Ook voor immigranten (en hun nakomelingen) die hun hele schoolcarrière in Canada hebben doorlopen zou de professie minder toegankelijk zijn, omdat “having less familiarity with Canada may be a liability in occupations, such as the law, that are closely connected to national culture.”365 In de Verenigde Staten blijken echter ook African Americans, die sinds vele generaties in het land wonen, in de juridische beroepsgroep minder vertegenwoordigd te zijn dan in andere professies. Naast het ‘lokale’ karakter van de professie zijn er kennelijk nog andere factoren in het spel. Voor Nederland en de Europese landen in ons onderzoek beschikken we niet over dergelijke cijfers. Voor eerste-generatie immigran-

ten die hun opleiding in het buitenland hebben genoten is de juridische professie
hier waarschijnlijk ook minder toegankelijk dan andere professies. Of dit ook voor
de tweede generatie geldt is niet duidelijk. In de interviews met juristen en rechten-
studenten in Nederland kwam wel naar voren dat vooral allochtone (moslim) man-
nen momenteel moeite hebben om een stageplaats of baan in de advocatuur te vin-
den. “Ik ken er veel die een jaar na hun afstuderen nog steeds geen baan hebben,
donkens goede cijfers. Er is weerstand tegen deze groep”, aldus een juriste.

In Canada en de Verenigde Staten, en ook in Engeland, bestaat binnen de be-
roeps groep overigens wel veel aandacht voor de positie van minderheden in de
professie. De beroepsorganisaties in alle drie de landen lieten onderzoek doen naar
het voorkomen van discriminatie binnen de beroepsgroep, namen resoluties aan
waarin tot bestrijding van discriminatie werd opgeroepen en namen zelf ook – meer
en minder concrete – maatregelen om discriminatie te bestrijden. Dit lijkt een gun-
stige factor – al zijn vertegenwoordigers van minderheden binnen de professie vaak
sceptisch over het feitelijke resultaat. In Frankrijk, Duitsland en ook in Nederland
vormt de positie van minderheden geen punt van zorg of aandacht voor de be-
roepsorganisaties. Alleen binnen de rechterlijke macht in Nederland valt het begin
van een discussie te ontwaken.

Ondanks het ‘lokale’ karakter van de juridische beroepen blijkt de rechtenstudie
in verschillende landen relatief populair te zijn bij jongeren met een minderheids- of
migratie-achtergrond. Dit is een gunstige factor. In Engeland bijvoorbeeld heeft de
stijging van het aantal rechtenstudenten uit ethnic minorities zich vrij snel vertaald in
een stijgend aantal advocaten met een ethnic minority achtergrond. In Duitsland le-
veren de rechtenfaculteiten steeds meer juristen van Turkse afkomst af. Dat de rech-
tenstudie relatief populair is, is overigens geen wet van Meden en Perzen. In Frank-
rijk lijkt de rechtenstudie juist minder in trek te zijn bij studenten met een Noord-
Afrikaanse of Afrikaanse achtergrond. In andere landen bestaan soms opmerkelijke
verschillen tussen groepen. In Engeland bijvoorbeeld kiezen studenten van Chinese
afkomst relatief vaker voor andere studies. In Canada (Ontario) zijn studenten van
zowel Arabische als Chinese afkomst juist wel extra sterk vertegenwoordigd aan
rechtenfaculteiten. Het is dus niet zo dat ‘dezelfde’ minderheid overal dezelfde
voorkeur aan de dag legt. Ook waarom de rechtenstudie in trek is, is niet altijd dui-
delijk. In Duitsland gaven respondenten verschillende verklaringen voor de popula-
riteit van deze studie bij türkischstämmige rechtenstudenten: de rechtenstudie is een
algemene studie; ze geniet de roep dat men er vele beroepen mee kan uitoefenen die
een goed inkomen bieden en hoog maatschappelijk aanzien genieten; en voor rech-
ten geldt, anders dan voor medicijnen, geen numerus clausus. Waarschijnlijk doen
dezelfde motieven ook veel autochtoon-Duitse studenten voor de rechtenstudie
kiezen. Voor studenten van Turkse afkomst – en speciaal voor jonge Turkse vrou-
wen – zou echter ook van belang zijn dat ze voor deze studie niet hoeven te verhu-
izen. Ze kunnen bij hun familie blijven wonen. Zo worden ook de kosten laag ge-
houden. Mede daarom zouden vooral in steden als Keulen en Duisburg, waar ook
veel Turkens wonen, veel jongeren rechten studeren.
Ook in Nederland leveren de rechtenfaculteiten steeds meer juristen met een minderheidsachtergrond af. Vooral jongeren met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond kiezen relatief vaak voor de rechtenstudie. Uit de interviews met rechtenstudenten en jonge juristen bleek dat zij daarin vaak gestimuleerd worden door hun ouders, bij wie de juridische beroepen in hoog aanzien staan. Enkele citaten:

“Bij ons gaat het zo, de dochter of zoon moet of medicijnen studeren of rechten.”
“De rechtenstudie heeft een hoog aanzien. Ook onder ongeletterden. Ze hebben er allemaal wel eens mee te maken gehad, velen hebben een juridische procedure doorlopen, een advocaat in de arm genomen, bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning te krijgen. Daarom wordt rechten als nuttig gezien.”

Conclusie

De diversiteit van de rechterlijke macht in een land is de uitkomst van een samenspel van factoren. Het precieze gewicht van iedere factor (of groep van factoren) is op grond van ons onderzoek niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat kenmerken van de minderheidsbevolking in Nederland een belangrijke factor in de bestaande ondervertegenwoordiging van de betreffende groepen in de rechterlijke macht hier te lande vormen. Het feit dat het om relatief recent geïmigreerde groepen gaat, die bovendien een gemiddeld laag opleidingsniveau hebben, betekent dat deze groepen nog relatief weinig juristen tellen. Deze contextuele factor oefent nu nog meer invloed uit dan kenmerken van deze juristen uit minderheidsgroepen (bijvoorbeeld hun beroeps- en carrièrewensen) enerzijds en kenmerken van de selectieprocedures voor de rechterlijke macht (bijvoorbeeld vormen van cultural bias in psychologische tests) anderzijds. De laatste jaren nemen de aantallen rechtenstudenten en afgestudeerde juristen met een minderheidsachtergrond echter snel toe. Als deze ontwikkeling doorzet, zullen factoren aan de vraag- en aanbodzijde de komende jaren steeds meer aan belang winnen.

6 Lessen voor Nederland (onderzoeksvraag 5)

Wat voor lering valt er voor Nederland uit de ervaringen in andere landen te trekken?

Alleen in de drie common law landen bleken cijfers over de ontwikkeling van het aandeel van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht beschikbaar. De ontwikkeling van de instroom in Engeland heeft misschien nog de meeste voorspellende waarde, omdat de relatieve omvang van de minderheidsbevolking daar ongeveer even groot is als in Nederland (negen of tien procent van de totale bevolking). In de Verenigde Staten en Canada maken etnische minderheden een veel groter deel van de bevolking uit. Op andere punten verschilt de situatie in Engeland echter van die in Nederland. Zo telt de Engelse rechterlijke macht relatief minder leden dan de Nederlandse. Bovendien zijn minderheden in Engeland – in vergelijking met hun aandeel
in de totale bevolking – meer dan evenredig vertegenwoordigd onder juristen. In Nederland is dit nog lang niet het geval. Gunstig is wel dat ook in Nederland steeds meer jongeren uit minderheidsgroepen rechten studeren. In Engeland heeft de toename van het aantal juristen met een *ethnic minority* achtergrond zich vrij snel vertaald in een stijging van het aantal *ethnic minority* advocaten. Dat de instroom van de betreffende juristen in de Engelse rechterlijke macht veel later op gang is gekomen, is vooral aan het Engelse selectiesysteem toe te schrijven. In Nederland zijn de omstandigheden op dit punt gunstiger. Wie niet direct na het voltooien van de rechtenstudie op een plaats in de raio-opleiding wil solliciteren, kan al na zes jaar ervaring in een ander juridisch beroep alsnog voor het rechtschap kiezen. Momenteel zijn er nog maar weinig allochtonie juristen met ten minste zes jaar ervaring. De komende jaren zal hun aantal echter snel toenemen.

Voor een antwoord op de vraag of diversiteit een kwestie van tijd of (mede) van beleid is, kan wederom het beste naar de ervaringen in de drie *common law* landen worden gekeken. In alle drie de landen kwam de instroom van ‘nieuwkomers’ in de rechterlijke macht niet geheel ‘vanzelf’ op gang. In Engeland, waar lange tijd werd aangenomen dat een meer diverse rechterlijke macht “just a matter of time” was, is de instroom van vrouwen en minderheden pas de laatste jaren zichtbaar vergroot. Ook in Canada en de Verenigde Staten leidde de toename van het aantal juristen met een minderheidsachtergrond niet automatisch tot een meer diverse rechterlijke macht. Kennelijk zijn de barrières die nieuwkomers op hun weg vinden daarvoor te groot.

Uit de ervaringen in Engeland, Canada en de Verenigde Staten blijkt overigens dat de instroom van ondervertegenwoordigde groepen in de rechterlijke macht met betrekkelijk eenvoudige maatregelen kan worden gestimuleerd. In alle drie de *common law* landen nam deze instroom toe zodra de diversiteit van de rechterlijke macht een punt van aandacht in de benoemingsprocedure was geworden. Het beleid bestond vooral uit het doorlichten van de eigen selectieprocedures, het aanmoedigen van juristen uit minderheidsgroepen om te solliciteren, het gericht zoeken naar potentiële kandidaten, zorgen dat minderheidsgroepen goed vertegenwoordigd zijn onder degenen die de selectie verrichten, en zorgen dat potentiële kandidaten desgewenst in contact kunnen komen met ervaren rechters.

In Engeland hebben dit soort maatregelen de afgelopen paar jaar tot een relatief groot aantal benoemingen van rechters met een minderheidsachtergrond geleid. Dat deze maatregelen hebben gewerkt, lijkt vooral ook te danken aan de brede consensus die er in Engeland was gegroeid over de noodzaak van een meer divers samengestelde rechterlijke macht. Juristen uit de doelgroepen zullen hierdoor zijn aangemoedigd om te solliciteren en zich niet bij voorbaat kansloos te achten. Leden van selectiecommissies zullen er steeds meer van doordrongen zijn geraakt dat het van belang is om – naast andere belangrijke overwegingen – rekening te houden met de diversiteit van de rechterlijke macht. Als een dergelijk proces eenmaal op gang is gekomen en levend wordt gehouden, zijn meer ingrijpende maatregelen – waarvoor minder draagvlak te vinden is – wellicht niet nodig.

Sommige respondenten stelden dat een grotere diversiteit niet tot een andere rechtspleging zal leiden, maar vooral voor het beeld van justitiabelen van belang zou zijn. Anderen merkten op dat een grotere diversiteit het risico van een eenzijdige kijk op de samenleving en daaruit voortkomende rechterlijke beslissingen zou reduceren, of dat een grotere diversiteit de kwaliteit van de rechtspleging ten goede zou kunnen komen: “Soms weet ik vanuit mijn achtergrond dat het niet klopt wat mensen zeggen. Je brengt andere kennis mee, die soms nuttig kan zijn. […] Ik zie vooral de meerwaarde. Het is niet beslissend voor zaken, maar het kan soms wel handig zijn.”

7 Slotopmerkingen

Een vraag waaraan we nog geen aandacht hebben besteed, is wanneer eigenlijk sprake is van (voldoende) diversiteit naar etnische herkomst. Waarop zou een eventueel streven naar een grotere diversiteit gericht dienen te zijn? Tot nu toe zijn we er stilzwijgend vanuit gegaan dat minderheden idealiter evenredig vertegenwoordigd dienen te zijn in de rechterlijke macht. Dezelfde maatstaf wordt ook in het emancipatiebeleid voor vrouwen gehanteerd. In 2004 werd als een van de concrete doelen voor 2010 geformuleerd dat vrouwen dan vijftig procent van kabinet, parlement, Europarlement en Provinciale Staten, en van de magistratuur uitmaken. Voor andere leidinggevende en besluitvormende posities in de private en publieke sector werden streeppercentages tussen 20 en 45 procent vastgelegd.366 Etnische minderheden of ‘niet-westerse allochtonen’ maken echter een veel kleiner deel van de bevolking uit dan vrouwen. Momenteel bedraagt hun aandeel in de Nederlandse bevolking tien procent. Dat roept de vraag op hoe ‘zichtbaar’ de diversiteit naar etnische herkomst van de rechterlijke macht zelfs bij een evenredige vertegenwoordiging van deze bevolkingscategorie zou zijn.

Zouden justitiabelen en het publiek een ander beeld van de rechterlijke macht krijgen als tien procent van de magistraten een ‘niet-westerse allochtonen’ achtergrond zou hebben? Kansberekening leert ons dat dit heel goed het geval zou kunnen zijn. We nemen de strafrechtspraak als voorbeeld. Vooral met betrekking tot de strafrechtspraak bestaat immers de vrees dat een gebrek aan diversiteit uiteindelijk ten koste zal gaan van het vertrouwen van het publiek en (dus) van de legitimiteit van de rechtspraak. In het geval van onuresrechtspaar zien justitiabelen twee leden van de rechterlijke macht: één rechter en één officier van justitie. De kans dat ten minste een van beiden een minderheidsachtergrond heeft is dan bijna een op vijf. In het geval van een meervoudige kamer ziet de justitiabele vier leden van de rechterlijke macht: drie rechters en één officier van justitie. De kans dat ten minste een van deze vier een minderheidsachtergrond heeft neemt dan toe tot ruim een op drie. Bij deze berekeningen is ervan uitgegaan dat etnische minderheden tien procent van de zittende zowel als de staande magistratuur uitmaken – een situatie die nog lang niet is bereikt. Bij een aandeel van vijf procent bedraagt de kans dat een justitiabele een rechter en/of officier met een minderheidsachtergrond treft tien respectievelijk negentien procent. Ter vergelijking: bij het huidige percentage vrouwen in de rechterlijke macht (47 procent) bedraagt de kans dat een justitiabele een vrouwelijke rechter en/of officier van justitie treft ruim zeventig procent bij onuresrechtspaar en ruim negentig procent in het geval van een meervoudige kamer.

Een heel andere vraag is, of een rechterlijke macht waarin etnische minderheden beter vertegenwoordigd zijn ook in andere opzichten meer heterogeen zou zijn. Volgens sommige auteurs zal dit nauwelijks het geval zijn, omdat bij de selectie van nieuwe leden voor elites een voorkeur voor ‘culturele klonen’ bestaat.367 Om zich

temidden van gevestigde leden te handhaven zullen nieuwkomers bovendien conformiteit en loyaliteit moeten tonen. Een beperkte mate van etnische (of gender) diversificatie zal daarom de culturele homogeniteit niet of nauwelijks aantasten. Waarschijnlijk hebben deze auteurs gelijk. Illustratief is dat de meeste door ons ge-interviewde allochtonen juristen en rechtsstudenten vonden dat van een rechter gevraagd mag worden dat ze haar hoofddoek aflegt. Enkele citaten:

“In veel posities maakt het niet uit, maar bij rechters moet ik het gevoel hebben dat ze echt onafhankelijk, neutraal, onpartijdig zijn, een rechter zou geen hoofddoek moeten willen dragen. Een goede rechter zou dat ook kunnen, ze zou haar hoofddoek tijdens zittingen afdoen.”

“Ik ben van mening dat rechters geen hoofddoek mogen, net zoals een keppeltje of een kruisje dat boven de kleding te zien is. […] Ik denk ook dat als je de keuze maakt om rechter te worden, dat je dan ook gewoon aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Er wordt iets van jou geëist en jij moet daar iets voor opofferen.”

“Ik vind: dat soort kenmerken horen niet in een rechtszaal thuis. Omdat de rechtsstaat staat voor onafhankelijke rechtsspraak, onpartijdige rechtsspraak, en op het moment dat je op die manier zo duidelijk laat zien dat godsdienst zo’n prominente plaats inneemt, dan laat je daarmee ook weten, vind ik, dat het zo belangrijk is, dat het eventueel ook een rol kan spelen in de manier waarop jij die zaak behandelt, en dat mag niet. Het wekt de schijn van partijdigheid en dat moet je juist niet hebben in de rechtsspraak.”


De tweede kanttekening is dat ook als het voor de feitelijke rechtspleging geen verschil maakt, de vertegenwoordiging van minderheden in de rechterlijke macht toch van symbolische betekenis kan zijn. Zeggen dat iets (louter) symbolisch is houdt vaak een geringschatting in. De term symbolisch kan echter ook een positieve betekenis hebben. Pitkin maakte in haar standaardwerk The Concept of Representation onderscheid tussen vier betekenissen of dimensies van het begrip representatie.368 Onder formele vertegenwoordiging verstand ze de institutionele regels en procedu-

res met behulp waarvan vertegenwoordigers worden gekozen. Descriptieve vertegenwoordiging *(standing for)* houdt in dat de vertegenwoordigers een afspiegeling vormen van de vertegenwoordigden, de bevolking. Substantiële representatie *(acting for)* betekent dat de handelingen van vertegenwoordigers in overeenstemming zijn met de belangen van hun achterban. Onder symbolische representatie, ten slotte, verstand Pitkin dat de vertegenwoordigden het gevoel hebben dat *ze* fair en adequaat gerepresenteerd worden. Voor de wetgevende macht (waar Pitkin over schreef) zijn alle vier de dimensies, en (in de visie van Pitkin) bovenal die van substantiële representatie van belang. Voor de rechterlijke macht zal vooral symbolische representatie als nastrevenswaardig worden gezien.³⁶⁹ Waarschijnlijk is daarvoor echter een zekere mate van descriptieve vertegenwoordiging vereist. De verschillende dimensies staan niet los van elkaar. Uit een recent gepubliceerd onderzoek naar de representatie van vrouwen in de wetgevende macht bleek dat indien sprake is van descriptieve representatie (dus als vrouwen min of meer evenredig vertegenwoordigd zijn in de wetgevende macht), ook de kans op symbolische vertegenwoordiging toeneemt. Opmerkelijk is dat niet alleen vrouwen, maar ook mannen meer vertrouwen in de wetgevende macht bleken te hebben bij een min of meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen.³⁷⁰

De aanwezigheid van minderheden binnen de rechterlijke macht is belangrijk om waar ze in symbolische zin voor staan: dat de rechtspraak niet het prerogatief van een bepaalde etnische groep is. Voor de feitelijke rechtspleging zal dit als gezegd weinig verschil maken, voor het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak des te meer.

³⁶⁹ Vergelijk Kenney 2002 over vrouwen in de rechterlijke macht.
Literatuurlijst


SCP (2001). De soicale staat van Nederland. Den Haag, SCP.


Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004). *Bruggen bouwen*. Den Haag, SDU.


