

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 III

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), de begrotingsstaat van het Kabinet van de Koning (IIIB) en de begrotingsstaat van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) voor het jaar 2020

Nr. 4

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 10 oktober 2019

Hierbij bieden wij u het verslag van de Werkgroep parlementair staatsnoodrecht aan. De werkgroep is op 13 februari 2019 door het presidium ingesteld om te onderzoeken of wet- en regelgeving inzake de continuëring van de volksvertegenwoordiging in een extreem noodgeval op orde is, onder voorzitterschap van het lid Sneller.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

Aan het presidium

Den Haag, 25 september 2019

Hierbij brengt de Werkgroep parlementair staatsnoodrecht verslag uit van haar werkzaamheden en doet zij enkele aanbevelingen aan de Kamer om de continuïteit van de volksvertegenwoordiging in een extreem noodgeval te bevorderen.

1. Aanleiding en context

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken voor het jaar 2018 heeft het lid Sneller (D66) vragen gesteld aan de Minister-President over de continuïtering van het landsbestuur en de volksvertegenwoordiging na een extreem noodgeval. De regering werd verzocht een regeling uit te werken waarbij de democratische legitimering van de continuïtering van het landsbestuur beter is geregeld. Bij brief van 17 september 2018 schetste de regering vervolgens het wettelijk en praktisch kader voor de continuïteit van de regering en het landsbestuur in een dergelijk noodgeval. Daarin werd ook kort aandacht besteed aan de continuïteit van het parlement.¹

Naar aanleiding van de brief van de Minister-President stelde het presidium op 13 februari 2019 een werkgroep in, die de opdracht kreeg te onderzoeken of wet- en regelgeving inzake de continuïtering van de volksvertegenwoordiging in een extreem noodgeval op orde is, onder voorzitterschap van het lid Sneller. De werkgroep bestaat daarnaast uit de leden Van Wijngaarden (VVD) en Kuik (CDA). De afgelopen periode heeft de werkgroep zich verdiept in het parlementair staatsnoodrecht en tevens diverse deskundigen geraadpleegd.²

Afbakening opdracht

In de hierboven genoemde brief van de Minister-President wordt geconcludeerd dat in het stelsel van de Grondwet en de Kieswet het regeneratieve vermogen van de staatsinstellingen centraal staat. Ook in noodomstandigheden blijft daardoor de continuïteit van de uitoefening van de overheidstaken en de democratische legitimatie met het functioneren van de volksvertegenwoordiging gewaarborgd. Niettemin acht de regering het wenselijk dat niet de voltallige regering aanwezig is bij een bepaalde gebeurtenis of bijeenkomst waarbij eveneens de Raad van State en het parlement (bijna) heel aanwezig zijn. De ministerraad zal in een dergelijk geval vooraf een lid van de raad aanwijzen dat de bijeenkomst of gebeurtenis niet zal bijwonen.

De werkgroep heeft een dergelijke werkwijze ten aanzien van de Tweede Kamer, in lijn met de opdracht van het presidium, niet verder uitgewerkt. Zij ziet daarvan overigens ook de bezwaren. Het Kamerlidmaatschap kenmerkt zich door het grondwettelijk gegarandeerde vrije mandaat. De daaruit voortvloeiende zelfstandigheid en onafhankelijkheid verhouden

¹ Kamerstuk 34 775 III, nr. 9.

² Te weten de hoogleraren prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert (hoogleraar staatsrecht Radboud Universiteit) en prof. mr. H.R.B.M. Kummeling (hoogleraar staatsrecht Universiteit Utrecht en oud-voorzitter Kiesraad), mr. dr. R. Nehmelman (oud-hoogleraar staatsrecht Universiteit Utrecht, thans Griffier van de Eerste Kamer) en mr. J.G.C. Wiebenga (voorzitter Kiesraad en oud-staatsraad).

zich moeilijk met een regeling waarbij de wetgevende en controlerende taken van het parlement in geval van nood in feite worden toevertrouwd aan één lid. Anders dan de regering spreekt de Kamer ook niet met één mond. De werkgroep is daarom van mening dat de legitimerende functie die de Kamer in extreme noodsituaties heeft te vervullen, het beste kan worden bevorderd door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regelingen die Grondwet, Kieswet en Reglement van Orde daarvoor al bieden.

Een extreem noodgeval

De werkgroep gaat bij het begrip «extreem noodgeval» uit van de situatie dat het overgrote deel van de zittende leden van de Tweede Kamer³ niet langer in staat is het Kamerlidmaatschap te vervullen als gevolg van een natuurramp, ongeval of aanslag, waardoor de continuïteit van de direct gekozen volksvertegenwoordiging in het geding is. Wat moet worden verstaan onder het overgrote deel is moeilijk in exacte cijfers uit te drukken; daarvan is naar het oordeel van de werkgroep in elk geval sprake wanneer als gevolg van de gebeurtenissen geen of nog maar enkele Kamerleden beschikbaar zijn en duidelijk is dat van een representatieve samenstelling in het geheel geen sprake meer is.

De vraag is welke wettelijke en reglementaire kaders in een dergelijk geval beschikbaar zijn om gegeven de omstandigheden ervoor te zorgen dat de Kamer zo snel mogelijk haar werkzaamheden kan voortzetten, zodat de democratische legitimatie van het landsbestuur gegarandeerd kan worden.

Voor noodsituaties bestaan reeds verschillende (grond)wettelijke voorzieningen. Zo bieden artikel 103 van de Grondwet en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden mogelijkheden voor het bestuur om gepaste maatregelen te nemen in geval van een noodtoestand, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften. Het parlement blijft daarbij volledig in functie en speelt een belangrijke rol in het uitroepen en beëindigen van de noodtoestand. In een zeer extreme noodsituatie, wanneer onduidelijk is welke politieke ambtsdragers rechtmatig gezag kunnen uitoefenen, zullen conform de daarvoor bestaande structuren en afspraken direct maatregelen ter ondersteuning van het herstel van volksvertegenwoordiging en bestuur en ter leniging van de acute nood worden genomen, zoals door de Minister-President uiteengezet.⁴

Voor het waarborgen van de continuïteit van het parlement in een extreem noodgeval bestaan geen bijzondere voorzieningen. Wel biedt het geldende wettelijke en reglementaire kader, in het bijzonder de Grondwet, de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, verschillende aanknopingspunten, bijvoorbeeld omtrent de opvolging van Kamerleden. In een extreem noodgeval kunnen op basis daarvan maatregelen worden genomen om de Kamer zo snel mogelijk weer op te starten. In deze brief tracht de werkgroep daarover meer duidelijkheid te scheppen.

³ Besloten is de analyse te beperken tot de Tweede Kamer, aangezien het politieke primaat bij de direct gekozen volksvertegenwoordiging ligt en deze Kamer een cruciale rol speelt in de democratische legitimatie van het landsbestuur. Bovendien is de werkgroep uitsluitend samengesteld uit leden van deze Kamer.

⁴ Kamerstuk 34 775 III, nr. 9. Verder kan gewezen worden op de grondwettelijke voorzieningen inzake de continuïteit van het koningschap.

Gegeven de omstandigheden kan het in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk blijken om van het geldende juridische kader af te wijken om de continuïteit van de Kamer te kunnen waarborgen. Dit is het geval wanneer wettelijke of reglementaire voorschriften onvoldoende rekening houden met extreme, onvoorziene omstandigheden. Het constitutionele stelsel biedt daarvoor een zekere ruimte. Allereerst kent het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een inherente afwijkingsbevoegdheid.⁵ Daarbij kan echter niet worden afgeweken van het Statuut, de Grondwet of een andere wet. Toch bestaan daarbuiten wel mogelijkheden om in extreme situatie van het geldende recht af te wijken als dat noodzakelijk is. In de literatuur en jurisprudentie is aanvaard dat de overheid onder omstandigheden bevoegd is besluiten te nemen zonder grondslag in de Grondwet of wet. Deze ongeschreven bevoegdheidsregel geeft in algemene zin de mogelijkheid om in geval van nood maatregelen te treffen die afwijken van het voor normale omstandigheden geldende recht, mits deze maatregelen nodig zijn ter behartiging van aan de betreffende overheid toevertrouwde belangen of het bewaren van de maatschappelijke orde.⁶ Of en wanneer deze afwijkingsmogelijkheid kan worden toegepast, zal sterk afhangen van het concrete situatie. Het zal moeten gaan om een uiterste noodzaak (ultimum remedium) en bovendien dienen de maatregelen niet verder te gaan en niet langer te duren dan de noodsituatie vereist.⁷ Dit wordt wel het buitenwettelijke of subjectieve staatsnoodrecht genoemd, ter onderscheiding van het objectieve staatsnoodrecht zoals dat onder meer in de eerder genoemde bepalingen van de Grondwet en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is neergelegd.

2. Opvolging bij openvallende zetels, overschrijding zittingsduur en verkiezingen

Opvolging van Kamerleden

De Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer 150 leden telt.⁸ In een extreem noodgeval zal een zeer groot deel van de zetels, zo niet alle zetels, openvallen. De Kieswet voorziet in de wijze van opvolging: het centraal stembureau (de Kiesraad) verklaart binnen twee weken als benoemd de eerstvolgende kandidaat op de lijst waarop degene die moet worden opgevolgd, is verkozen.⁹ Op die manier kunnen de opengevallen

⁵ Zie artikel 154.

⁶ Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 7e druk, 2016, p.75–76 en Heringa e.a., *Staatsrecht*, 13e druk, p. 301–302. Indien in geval van nood tevens wordt afgeweken van de bepalingen van het Europees Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), dient daarvan mededeling te worden gedaan aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa (zie art. 15 EVRM).

⁷ Het verdient vanuit oogpunt van legaliteit en voorzienbaarheid daarom de voorkeur om mogelijke knelpunten die vooraf reeds voorzien worden, alvast nader te regelen zodat in een noodsituatie geen beroep hoeft te worden gedaan op deze uiterste mogelijkheid. In deze brief worden daartoe waar dat relevant is enige voorstellen gedaan.

⁸ Artikel 51 Grondwet.

⁹ Artikel W1 Kieswet. Opgemerkt wordt dat het spoedig en adequaat optreden van de Kiesraad in een extreem noodgeval dus van groot belang is. Het benoemen van opvolgende Kamerleden is een besluit van de voorzitter van de Kiesraad. Voor die beslissing is samenkomst van de voltallige Kiesraad niet noodzakelijk. Is de voorzitter niet beschikbaar, dan is de ondervoorzitter bevoegd. Indien noodzakelijk kan de Kiesraad ook andere ondervoorzitters aanwijzen (art. A 5 Kieswet). Leden van de Kiesraad worden bij koninklijk besluit benoemd.

zetels in de Kamer dus via de kandidatenlijsten die bij de laatste verkiezingen zijn toegepast, worden ingevuld met nieuwe leden.¹⁰

Het valt echter niet uit te sluiten dat in een extreem noodgeval niet alle openvallende plaatsen op deze manier te vullen zijn. Dat is het geval wanneer de kandidatenlijsten van de partijen die in de Kamer gekozen zijn onvoldoende resterende kandidaten bevatten die de opengevallen zetels die aan de betreffende lijsten toekomen, zouden kunnen innemen. De betreffende lijsten raken dan uitgeput, waardoor een onvoltallige Kamer ontstaat. Hoewel dit in beginsel de continuïteit van de Kamer niet hoeft te belemmeren, is een dergelijke situatie vanuit het oogpunt van legitimiteit en representativiteit wel onwenselijk.¹¹ Eerder was dit aan de orde direct na de Tweede Wereldoorlog, toen een tijdelijk parlement werd ingesteld. De tijdelijke Tweede Kamer, die in september 1945 bijeenkwam, bestond uit de leden die voor het uiteengaan van het parlement na de Duitse inval in mei 1940 reeds lid waren en niet tot een van de uitgezonderde categorieën behoorden.¹² Omdat dit noodparlement, bestaande uit een Tweede Kamer met 76 leden (van de 100) en een Eerste Kamer met 34 leden (van de 50), als onvoldoende representatief werd beschouwd, had het naast het regelen van interne aangelegenheden enkel tot taak een bijzonder wetsontwerp te behandelen dat tot een voltallig parlement zou moeten leiden.¹³ De oplossingen die destijds gekozen werden, moeten overigens wel in hun tijd en context worden gezien. Na een periode van bezetting werd de volksvertegenwoordiging opnieuw ingesteld op basis van de oude kieslijsten die acht jaar daarvoor waren opgesteld en waarbij bepaalde kandidaten vanwege hun achtergrond onbenoembaar werden verklaard. Dit is uiteraard niet vergelijkbaar met de situatie direct na een extreem noodgeval, waarbij de politieke en electorale verhoudingen gelijk zijn gebleven.

In een situatie van onvoltalligheid als gevolg van een extreem noodgeval mag naar het oordeel van de werkgroep in beginsel worden verwacht dat de Kamer terughoudend is in haar handelen. Tegelijkertijd kan de extreme noodsituatie die zich heeft voorgedaan (of nog steeds voordoet) nopen tot het treffen van (ingrijpende) maatregelen waarvoor de medewerking van

¹⁰ Van een opengevallen zetel is overigens geen sprake indien een Kamerlid in kritieke toestand in het ziekenhuis ligt. Zolang het lid niet persoonlijk ontslag neemt (al dan niet tijdelijk), zal de betreffende zetel onbezet moeten blijven. Een eerder initiatief om – buiten de noodsituatie – tot vervanging van wilsonbekwame volksvertegenwoordigers te kunnen overgaan, stuitte in een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op het bezwaar dat daarmee inbreuk zou worden gemaakt op het persoonlijke karakter van het Kamerlidmaatschap zoals dat voortvloeit uit onder meer het grondwettelijke vrije mandaat. Zie de bijlage bij Kamerstuk 33 628, nr. 21.

¹¹ Teneinde het aantal mogelijk niet op te vullen zetels te beperken, kan overwogen worden de Kieswet te wijzigen zodat openvallende zetels ook met behulp van andere kandidatenlijsten kunnen worden opgevuld, indien de lijst waaraan de zetel toekomt is uitgeput. Dit is nu wel mogelijk bij kleinere decentrale vertegenwoordigende organen (artikel W4 Kieswet). In een extreem noodgeval zou dit overigens kunnen leiden tot een aanzienlijke verschuiving van de verhoudingen binnen de Kamer. Daarom is het niet goed denkbaar dat hiertoe zonder wettelijke basis wordt overgegaan, nu de continuïteit bij een onvoltallige Kamer niet noodzakelijkerwijs in gevaar is en het houden van nieuwe verkiezingen in dat geval te prefereren is. Het voorgaande onderstreept wel het belang van het opstellen van kandidatenlijsten van voldoende omvang.

¹² In augustus 1945 werd door het kabinet-Schermerhorn bepaald dat de Kamers op grond van het staatsnoodrecht tijdelijk zouden bestaan uit de nog levende Kamerleden die op 10 mei 1940 lid waren, en uit personen die tussen 10 mei 1940 en september 1941 op wettige wijze door het Centraal Stembureau waren benoemd in vacatures die in die periode waren ontstaan, met enkele uitzonderingen. Zie *Stb.* 1945, F131. Uitgezonderd waren onder meer leden die blij hadden gegeven van nationaalsocialistisch gedachtegoed.

¹³ Na inwerkingtreding van die wet ontstond een voltallige, zogenaamde Voorlopige Staten-Generaal die in november 1945 aantrad. Naast de oude leden kende dit parlement ook leden afkomstig uit het verzet. Dit voorlopige parlement was in functie tot juni 1946, toen er weer voor het eerst verkiezingen waren gehouden.

het parlement noodzakelijk is. Een onvoltallige Kamer zal zich in haar werkzaamheden dus beperken tot het behartigen van hetgeen noodzakelijk is voor de continuïteit van het landsbestuur en het lenigen van acute nood.

De werkgroep heeft ook naar alternatieven voor het open laten van zetels gekeken, zoals toewijzing aan andere partijen. Daaraan kleven echter nog meer nadelen. Daarom wordt daar niet voor gekozen.

Nieuwe verkiezingen wenselijk

Het ligt tevens in de rede dat in het geval na de hierboven beschreven procedure van opvolging nog steeds sprake is van een onvoltallige Kamer, zo spoedig mogelijk tot ontbinding wordt besloten zodat nieuwe verkiezingen kunnen plaatsvinden.¹⁴ Na het besluit tot ontbinding vinden de verkiezingen uiterlijk binnen drie maanden plaats. Indien de onvoltalligheid substantieel is, kan ervoor worden gekozen deze termijn te bekorten teneinde de verkiezingsdatum te vervroegen, al zal tegelijkertijd moeten worden gewaakt dat politieke partijen, ook nieuwe partijen, voldoende voorbereidingstijd behouden. Gelet op het belang van een zorgvuldig democratisch proces voor de legitimiteit van de verkiezingen is de termijn van drie maanden, zeker in een noodsituatie, waarschijnlijk hard nodig om de vereiste administratieve handelingen te verrichten, voor nieuwe partijen om zich te vormen en te registreren, om kandidaten te selecteren en op zinvolle wijze campagne te voeren.

Overschrijding maximale zittingsduur

In het geval dat het houden van verkiezingen bij een onvoltallige Kamer gelet op de (voortdurende) noodsituatie niet op korte termijn mogelijk is, kan zich mogelijk de situatie voordoen dat daarmee de maximale zittingsduur van de Kamer wordt overschreden. De Grondwet schrijft voor dat deze termijn niet langer dan vijf jaar is.¹⁵ Indien de noodsituatie verhindert dat binnen de gestelde termijn op zorgvuldige en betrouwbare wijze landelijke verkiezingen worden gehouden, kan er in het uiterste geval voor worden gekozen om met een beroep op het staatsnoodrecht de zittingsduur met korte tijd te verlengen, ook als daarmee de vijfjaarsgrens wordt overschreden. Denkbaar is dat een dergelijke verlenging bij koninklijk besluit wordt bekrachtigd, aangezien ook de ontbinding langs die weg plaatsvindt. Uitgangspunt blijft dat verkiezingen zo snel mogelijk moeten worden gehouden: het niet regelmatig houden van verkiezingen ondermijnt immers de democratische legitimatie van het landsbestuur. Overwogen kan daarom worden om een verlenging van de zittingsduur telkens maximaal drie maanden te laten duren, waarna een nieuwe beoordeling moet plaatsvinden.

Deze situatie kan zich overigens ook voordoen wanneer in een extreem noodgeval wel volledig kon worden voorzien in de opvolging van de opengevallen plaatsen op basis van de kandidatenlijsten en de noodsituatie zolang voortduurt dat het houden van verkiezingen bij het bereiken van de maximale zittingsduur niet mogelijk is. Er zal dan wel moeten worden gezien of er gelegenheid is een verlenging en de voorwaarden daarbij vast te leggen in noodwetgeving, zodat de betrokkenheid van beide Kamers bij de totstandkoming is gegarandeerd.¹⁶

¹⁴ Artikel 64 Grondwet.

¹⁵ Artikel 64, vierde lid, Grondwet.

¹⁶ Meer in algemene zin kan overwogen worden om bij een eerstvolgende gelegenheid de genoemde verlengingsmogelijkheid uitdrukkelijk te regelen, zodat in geval van nood geen beroep hoeft te worden gedaan op het subjectieve staatsnoodrecht.

3. Toelating nieuwe leden en geloofsbrievenonderzoek

De oude Kamer besluit, voor zover mogelijk, over de toelating van leden na periodieke aftreding of ontbinding van de Kamer.¹⁷ Bij de wijziging van het Reglement van Orde in 1989 is deze bepaling ingevoerd, met als overweging dat nieuwe leden niet over hun eigen toelating zouden moeten beslissen.¹⁸ De mogelijkheid van deze handelwijze af te wijken is na advies van de Kiesraad ingebouwd om te voorzien in de situatie dat er onvoldoende tijd is tussen de verkiezing en het aantreden van de nieuwe Kamer om het geloofsbrievenonderzoek goed uit te voeren.¹⁹

In een extreem noodgeval valt niet uit te sluiten dat wordt vastgesteld dat de oude Kamer niet in staat is deze taak te vervullen. Indien ten gevolge van een noodlottige gebeurtenis nagenoeg alle zetels zijn opengevallen, worden deze, zoals hierboven uiteengezet, gevuld vanuit de bestaande kieslijsten. Indien (vrijwel) de gehele Kamer op deze manier wordt aangevuld is formeel sprake van een bestaande Kamer; er worden immers geen nieuwe verkiezingen plaats. In feite bestaat de Kamer echter vrijwel geheel uit nieuwe leden. De uitvoering van geloofsbrievenonderzoek geschiedt dan door de oude Kamer, maar feitelijk door nieuwe leden over wier toelating in eerste instantie nog niet is besloten.

De werkgroep meent dat deze situatie niet ideaal is, maar ook niet van dien aard dat daarvoor bijzondere oplossingen moeten worden gezocht. Tot het van kracht worden van deze bepaling was het immers gebruikelijk dat de toelating van nieuwe leden door de «nieuwe» Kamer plaatsvond.²⁰ In tegenstelling tot het Reglement van Orde verlangt de Grondwet weliswaar dat het onderzoek van de geloofsbrieven van nieuwbenoemde leden plaatsvindt door de Kamer zelf, maar niet dat dit onderzoek plaatsvindt door de zittende (oude) Kamer.²¹

De werkgroep wil hier de volgende notie aan toevoegen. Het doel van het onderzoek geloofsbrieven is beperkt: het gaat in feite om een «rechtmatigheidstoetsing». Slechts twee vragen worden onderzocht. Voldoet de gekozene aan de formele eisen die gesteld zijn aan de benoeming en zijn er wettelijk onverenigbare betrekkingen? Andere aspecten worden in de fase van het geloofsbrievenonderzoek niet meegewogen. Zaken als het toetsen van de kiesgerechtigheid, de vaststelling van de kandidatenlijsten en de verkiezingsuitslag, hebben in eerdere stadia gemeenten, stembureaus en de Kiesraad al voor hun rekening genomen. De werkgroep acht het daarom goed verdedigbaar dat in een extreem noodgeval het geloofsbrievenonderzoek wordt verricht door een commissie die geheel of gedeeltelijk bestaat uit nieuwe leden en die als eerste daad de eigen geloofsbrieven onderzoekt.²²

¹⁷ Artikel 2, derde lid, Reglement van Orde.

¹⁸ Kamerstuk 19 493, nrs. 1–3.

¹⁹ Zie Kamerstuk 27 741, nr. 3.

²⁰ Bovend'Eert & Kummeling, Het Nederlandse parlement, 12e druk, 2017, p. 116.

²¹ De Kieswet bepaalt voor gemeenten en provincies (weliswaar) dat het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing is geschied, de geloofsbrief onverwijld onderzoekt en beslist of de benoemde als lid van dat orgaan wordt toegelaten, maar bepaalt ten aanzien van Tweede en Eerste Kamer dat de wijze waarop het onderzoek van de geloofsbrieven van de leden van de Tweede, onderscheidenlijk van de Eerste Kamer geschiedt, wordt geregeld in het reglement van orde van de desbetreffende kamer (artikel V 4, eerste lid Kieswet). Artikel V 4 staat er overigens kennelijk niet aan in de weg dat ingeval geheel nieuwe democratische organen worden verkozen, het geloofsbrievenonderzoek in de eerste zitting van dat nieuwe orgaan plaatsvindt. Een en ander vond plaats bij de instelling van de provincie Flevoland, alsmede bij de instelling van de kiescolleges voor de verkiezingen van de Eerste Kamer op de drie openbare lichamen van Caribisch Nederland.

²² Overwogen kan worden om vanuit het oogpunt van helderheid bij een eerstvolgende gelegenheid aandacht te besteden aan deze oplossing in het Reglement van Orde.

Niet geheel uitgesloten kan worden dat bij de eerste vergadering nadat de opvolgende leden door de Kiesraad benoemd zijn verklaard, geen quorum kan worden bereikt om te besluiten over de toelating. Er lijkt dan sprake van een conflict tussen twee grondwetsbepalingen, te weten de artikelen 58 (toelating) en 67 (quorum). In dat geval moet naar het oordeel van de werkgroep de bepaling over de toelating van leden prevaleren. Het kan immers niet de bedoeling van de grondwetgever zijn geweest om, zeker in een noodsituatie, de Kamer vleugellam te maken omdat de toelating van nieuwe leden niet mogelijk is.²³

Is de Kamer ontbonden, dan kan in gebruik gemaakt worden van de afwijkmogelijkheid in het Reglement van Orde om het onderzoek door de nieuwe Kamer te laten verrichten.²⁴

4. Bijeenroeping vergadering, voorzitterschap en quorum

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat bepalingen over het bijeenroepen van de vergadering van de (nieuwe) Kamer,²⁵ de benoeming van een nieuwe voorzitter²⁶ en het optreden van een tijdelijke voorzitter in afwachting van benoeming van een nieuw voorzitter.

Voor zover het gaat om het bijeenroepen van de Kamervergadering of het vervullen van het voorzitterschap leidt een extreem noodgeval naar het oordeel van de werkgroep niet tot knelpunten die van zodanig gewicht zijn dat nadere bepalingen ter zake overwogen zouden moeten worden. Zoals eerder aangegeven bevat het Reglement een inherente afwijkmogelijkheid, indien geen van de leden zich daartegen verzet en indien de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of een andere wet. In lijn met de overige aanbevelingen in deze notitie acht de werkgroep het wel van belang om in een extreem noodgeval ook bij de hier aan de orde zijnde kwesties zoveel mogelijk te handelen in de geest van de relevante bepalingen uit het Reglement van Orde.

Wat betreft de vervulling van het voorzitterschap bevat het Reglement van Orde reeds de nodige voorzieningen. Indien de Voorzitter in een extreem noodgeval het voorzitterschap niet langer kan vervullen, dan wordt in eerste instantie gekeken of een ondervoorzitter beschikbaar is om het voorzitterschap tijdelijk op zich te nemen. Daarbij wordt de rangorde gehanteerd die in het presidium is bepaald. Mocht dit geen soelaas bieden, dan wordt naar oud-Voorzitters en oud-ondervoorzitters gekeken. In het uiterste geval treedt het langstzittende lid op als tijdelijk voorzitter; bij gelijke zittingsduur gaat het oudste lid voor.²⁷ Van het lid dat conform het Reglement het tijdelijk voorzitterschap toekomt, wordt verwacht dat deze al het nodige zal doen om het parlementaire proces te continueren. Te denken valt aan het bijeenroepen van de vergadering en het zorg dragen voor spoedige besluitvorming omtrent de toelating van opvol-

²³ Een probleem met het quorum zou zich eveneens kunnen voordoen wanneer er sprake is van een groot aantal wilsonbekwame leden, zoals bedoeld in voetnoot 12. Zij tellen immers mee voor het quorum, maar kunnen niet aanwezig zijn. Ook dan kan worden gesteld dat de Kamer in een extreem noodgeval toch moet kunnen vergaderen. Wel ligt het in de rede dat dan spoedig tot nieuwe verkiezingen wordt besloten, zeker als verwachting is dat de situatie van langdurige aard is.

²⁴ Zie art. 2, derde lid, Reglement van Orde. Deze afwijkmogelijkheid is in 2001 op advies van de Kiesraad ingebouwd om te voorzien in de situatie dat er onvoldoende tijd tussen de verkiezing en het aantreden van de nieuwe Kamer zou zijn om het geloofsbriefvenonderzoek goed uit te voeren. Zie Kamerstuk 27 741, nr. 1–3.

²⁵ Artikel 46.

²⁶ Artikel 4.

²⁷ Zie hierover verder art. 4, vierde lid, Reglement van Orde.

gende leden. In het geval er toch geen enkel lid beschikbaar is voor het voorzitterschap, zal moeten worden gewacht op de benoeming van de opvolgende leden. Zij zullen uit hun midden dan een tijdelijk voorzitter moeten aanwijzen. De bestaande procedure kan daarvoor worden gebruikt, waardoor uiteindelijk het oudste, nieuwbenoemde lid als tijdelijk voorzitter zal optreden.²⁸ Indien de Kamer vervolgens ten behoeve van de benoeming van een nieuwe, vaste Voorzitter geen profielschets kan opstellen, omdat het extreme noodgeval dat niet toelaat, kan de oude profielschets worden gehanteerd.

De vergadering wordt geopend als meer dan de helft van de zitting hebbende leden aanwezig is. Indien een of meerdere zetels vacant zijn, zo valt uit de Grondwet en het Reglement van Orde af te leiden, wordt het quorum vastgesteld op meer dan de helft van het aantal op dat moment zittende leden.²⁹ Het quorum verlaagt dus automatisch naarmate er minder leden zitting hebben. Nu de Grondwet het aantal leden op 150 bepaalt, dient aan een reguliere quorum van 76 daadwerkelijk zitting hebbende leden wel een zekere betekenis te worden toegekend. Een onvoltallige Kamer en een daarmee gepaard gaand verlaagd quorum is onwenselijk in verband met de gevolgen voor de legitimiteit.³⁰ Zoals eerder aangegeven mag enerzijds terughoudendheid van de Kamer worden verwacht, al kan de extreme noodsituatie tegelijkertijd nopen tot het nemen van maatregelen waarvoor de medewerking van het parlement noodzakelijk is. Bovendien is het gewenst in een dergelijk geval zo snel mogelijk nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

5. Tot slot

Op de hierboven uiteengezette wijze kan naar het oordeel van de werkgroep op zorgvuldige wijze de continuïteit van de Tweede Kamer in een extreem noodgeval worden bevorderd.

De werkgroep geeft in overweging het door haar uitgebrachte advies na besluitvorming in het presidium te publiceren als Kamerstuk, zodat het openbaar en breed toegankelijk wordt.

De voorzitter van de werkgroep,
Sneller

²⁸ Overwogen kan worden om vanuit het oogpunt van helderheid bij een eerstvolgende gelegenheid aandacht te besteden aan deze oplossingen in het Reglement van Orde. Dit is daarom onder de aandacht gebracht bij de Werkgroep herziening Reglement van Orde.

²⁹ Zie artikel 67, eerste lid, Grondwet en artikel 49 Reglement van Orde. Zie ook Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, 5e druk, 2018, p. 143–144.

³⁰ Bij de laatste zitting van de Tweede Kamer in 1940 waren 38 van de 100 leden aanwezig. Het parlement kwam bijeen hoewel het quorum niet was gehaald en nam het besluit tot schorsing van de werkzaamheden (Handelingen 1939/40, 10 mei 1940). Kamervoorzitter Van Schaik had overwogen dat hij ondanks het ontbreken van het quorum, «misschien met schending van grondwettelijke en wettelijke bepalingen» had gedaan alsof er een wettige vergadering bijeen was. Zie Verslagen Parlementaire Enquête 1940/45, Deel 2C, p. 526.