

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 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 betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) voor het jaar 2018

34 775 I

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2018

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2018

Tijdens de begrotingsbehandeling van Algemene Zaken en de Koning vorig jaar heb ik aan het Tweede Kamerlid Sneller (D66) toegezegd terug te komen op regelingen voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren.¹ Elke beschouwing over dit onderwerp draagt per definitie een speculatief karakter omdat zowel de omstandigheden als de gevolgen ervan tevoren onbekend zijn. Laat ik vooropstellen dat in een dergelijk geval alle inspanningen erop gericht zijn de continuïteit van de volksvertegenwoordiging en in het verlengde daarvan het landsbestuur, te waarborgen en indien noodzakelijk zo spoedig mogelijk te regenereren. Uiteraard dient dit alles te gebeuren vanuit het uitgangspunt van democratische legitimatie. Hieronder ga ik, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid, in op de relevante bestaande regelingen die zien op het parlement en de regering.

Bepalend is de Grondwet en andere bestaande wet- en regelgeving, waaronder de algemene regelingen voor vervanging, waarneming en opvolging van politieke ambtsdragers, de algemene en bijzondere wet- en regelgeving bij een uitzonderingstoestand (artikel 103 Grondwet en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) en de algemene en bijzondere wet- en regelgeving voor de toepassing van reguliere en buitengewone bevoegdheden door verschillende organen. Zodra sprake is van een situatie waarin de Grondwet en andere bestaande wet- en regelgeving geen grondslag biedt voor oplossingen zal, met inachtneming van proportionaliteit, gehandeld worden op basis van ongeschreven staatsnoodrecht.

¹ Handelingen II 2017/18, nr. 36, item 20, p. 20.

Parlement

Indien in een noodsituatie Kamerleden onverhoopt hun ambt verliezen, worden zij, evenals wanneer zij terugtreden op eigen initiatief, opgevolgd volgens de procedures in de Grondwet en de Kieswet. Daarbij wordt uitgegaan van de in de kiesringen ingediende kandidatenlijsten. Elke lijst kan maximaal vijftig of, bij grote partijen, tachtig kandidaten tellen. De lijsten kunnen verschillende kandidaten bevatten in de twintig kiesringen; tezamen vormen zij een lijstengroep. Bij opengevallen plaatsen verloopt de opvolging door aanwijzing van de volgende kandidaat van de lijst, waarop degene die moet worden opgevolgd, is gekozen en vervolgens zo nodig van de andere lijsten in de lijstengroep.

De Grondwet schrijft voor dat de zittende Kamer het onderzoek van de geloofsbrieven ter hand neemt. In een zeer extreem geval is het niet geheel ondenkbaar dat er geen of onvoldoende leden zijn om het vereiste onderzoek van de geloofsbrieven uit te voeren. In dat onverhoopte geval rest niet anders dan zoveel mogelijk in de geest van de Grondwet te handelen volgens ongeschreven staatsnoodrecht.

Regering

Ook voor de regeling van vervanging, waarneming en opvolging van de Koning en Ministers biedt de Grondwet het algemene kader. De Grondwet bepaalt dat de Minister-President en de overige Ministers worden benoemd bij koninklijk besluit dat wordt mede ondertekend door de Minister-President (artikelen 43 en 48, eerste lid). Het aantal Ministers is verder grondwettelijk onbepaald. In de praktijk spelen de coalitiepartijen in het parlement bij de benoeming een cruciale rol, omdat de bewindslieden immers ook op het benodigde vertrouwen in de Kamers moeten kunnen rekenen.

Wanneer de Minister-President of een andere Minister tijdelijk niet in staat is al zijn taken uit te voeren geldt een algemene vervangingsregeling van Ministers, vastgesteld bij koninklijk besluit op basis van de artikelen 44, 45 en 46 van de Grondwet. Bij een specifiek koninklijk besluit kunnen op diezelfde basis alle taken van een Minister aan een andere Minister als waarnemer worden opgedragen.

Voor benoemingen (en bijvoorbeeld ook voor nieuwe verkiezingen) zijn koninklijke besluiten vereist. Over de continuïteit van het koninklijk gezag merk ik het volgende op. De Grondwet bevat een uitputtende regeling voor de erfopvolging van de Koning tot in de derde graad (artikel 25). Wanneer een erfopvolger ontbreekt, is het aan een nieuw verkozen Tweede Kamer en de Eerste Kamer om in verenigde vergadering, met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal stemmen, te besluiten omtrent de benoeming van een Koning (artikel 30, tweede lid). Zolang een erfopvolger ontbreekt of in het geval de opvolgende Koning minderjarig is schrijft de Grondwet voor dat een regent moet worden aangewezen bij formele wet (artikel 37). In de uitzonderlijke omstandigheid dat er geen Koning is die het koninklijk gezag uitoefent, geen (meerderjarige) grondwettelijke erfopvolger en geen (opvolgend) regent die het koninklijk gezag uitoefent, neemt de Raad van State tijdelijk het koninklijk gezag waar totdat bij wet een regent is benoemd (artikel 38).

In een zeer extreme noodsituatie zou er onduidelijkheid kunnen bestaan over de vraag welke politieke ambtsdragers rechtmatig gezag kunnen uitoefenen. In een dergelijke situatie 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. Vanzelfsprekend staat in zo'n situatie centraal het herstel van een volwaardig parlement op de wijze zoals hiervoor beschreven. Vanuit het parlement wordt de democratische legitimatie van een nieuw kabinet gegarandeerd.

Conclusie

Kenmerkend voor het stelsel in de Grondwet en de Kieswet is dat 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. Naar het oordeel van het kabinet behoeven de genoemde bestaande regelingen dan ook geen aanvulling of wijziging. Dat neemt niet weg dat het de taak van het kabinet is de toepassing van de hierboven beschreven regelingen waar mogelijk te voorkomen en de democratische legitimiteit van het bestuur in noodsituaties zoveel mogelijk zeker te stellen.

In het licht van het voorgaande kan het wenselijk zijn dat niet de voltallige regering aanwezig is bij een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis waarbij eveneens de Raad van State en het parlement (bijna) geheel aanwezig zijn. De ministerraad zal in een dergelijk geval vooraf een lid van de raad aanwijzen dat de bijeenkomst of gebeurtenis niet zal bijwonen. Hierover zullen in verband met veiligheid geen nadere mededelingen worden gedaan. Het is aan het parlement te overwegen of het wenselijk is in dergelijke situaties met een soortgelijke praktische voorzorgsmaatregel eveneens een grotere mate van continuïteit te waarborgen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte