

Vergaderjaar 2019–2020

CXXXIX

Functioneren van de Eerste Kamer in crisistijd

C

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de vicePresident van de Raad van State

Den Haag, 7 april 2020

In verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis wil de Eerste Kamer de Afdeling advisering van de Raad van State op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State verzoeken om voorlichting inzake onderstaande vragen:

1. Is het staatsrechtelijk mogelijk dat – zonder het invoeren van het staatsnoodrecht – Kamercommissies tijdelijk volledig langs digitale weg beraadslagen en besluiten?
2. Is het staatsrechtelijk mogelijk dat – zonder het invoeren van het staatsnoodrecht – besluiten in een plenaire vergadering worden genomen door slechts de woordvoerders en de Voorzitter, indien een quorum van 38 leden is gerealiseerd door het fysiek tekenen van de presentielijst?
3. Is het staatsrechtelijk mogelijk dat – zonder het invoeren van het staatsnoodrecht – Kamerleden op digitale wijze van *buiten* het Kamergebouw een presentielijst tekenen, zodat een *virtueel* quorum wordt gerealiseerd?
4. Kunnen de artikelen 66, 67 en 69 van de Grondwet zo worden uitgelegd dat daaronder ook digitale plenaire vergaderingen begrepen kunnen worden?
5. Indien de Grondwet geen digitale plenaire beraadslaging en besluitvorming toestaat, kan dit dan dat alleen gerealiseerd worden door middel van een grondwetswijziging dan wel door het invoeren van het subjectieve staatsnoodrecht door de Kamer?
6. Kan de Kamer zelfstandig besluiten een beroep te doen op het subjectieve staatsnoodrecht, of is daarvoor consensus nodig tussen de regering en de beide Kamers van de Staten-Generaal?
7. Kunt u aangeven aan welke juridische randvoorwaarden digitale plenaire beraadslaging en besluitvorming door de Kamer moeten voldoen?

Als achtergrond bij deze vragen wijst de Kamer op het volgende.

De wereld wordt op dit moment geconfronteerd met een pandemie van het COVID19-virus (corona-virus). Dit is officieel door de WHO vastgesteld. Ook Nederland is getroffen. Op basis van adviezen van de deskundigen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft de Nederlandse regering op 23 maart jl. aanvullende maatregelen genomen in de aanpak van het coronavirus, die de dag erna zijn gepreciseerd.¹

De Eerste Kamer maakt in grote zorgvuldigheid en op basis van de RIVM-adviezen haar eigen afweging om al dan niet te beraadslagen en te besluiten. Op 16 maart jl. besloot de Huishoudelijke Commissie (HC) onder voorzitterschap van de Voorzitter van de Eerste Kamer tot maatregelen om besmetting met het coronavirus in de Senaat en verspreiding van het virus te voorkomen.² Het gebouw van de Eerste Kamer is tot en met maandag 6 april 2020 voor eenieder gesloten geweest en momenteel nog steeds gesloten voor het publiek. Plenaire vergaderingen vinden vanaf 7 april weer plaats, zij het beperkt en in aangepaste vorm, en de meeste commissieactiviteiten worden verdaagd. Lopende activiteiten en eventuele verzoeken van Kamerleden worden per mail afgehandeld.

Recentelijk heeft de Nederlandse regering begrotingswetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer die samenhangen met de coronacrisis. De Kamers hebben deze voorstellen inmiddels aangenomen.³ Hetzelfde geldt voor een spoedwetsvoorstel inzake tijdelijke digitale besluitvorming door decentrale overheden, de zogenoemde Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁴ Het beroep van de regering op de Kamers als medewetgever, de adviezen van het RIVM en het besluit van de HC leiden ertoe dat de Eerste Kamer zich momenteel bezint op de vraag op welke wijze zij haar grondwettelijke taken in deze tijden van crisis het beste kan voortzetten.

In de afgelopen twee weken heeft reeds een uitgebreide verkenning van dit vraagstuk binnen de Eerste Kamer plaatsgevonden. Evenwel, gelet op het essentiële staatsrechtelijke belang van een goed functionerend parlement ook in tijden van crisis, met name ook gelet op de democratische legitimatie van te nemen besluiten en de parlementaire controle op het regeringsbeleid, is de Eerste Kamer van mening dat welk besluit ter zake zij uiteindelijk ook neemt, dit moet geschieden op basis van zoveel mogelijk deskundig advies, ook van buiten de Kamer. Alleen zo kunnen de eigen analyses van de Eerste Kamer worden getoetst en eventueel aangevuld, zodat uiteindelijk een weloverwogen besluit door de Kamer kan worden genomen.

1. Werkzaamheden van Kamercommissies

Het indienen van vijf incidentele suppletore begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer en de aanvaarding van deze wetsvoorstellen door die Kamer, hebben de Eerste Kamer – alles overwegende – doen besluiten de schriftelijke voorbereiding in commissieverband volledig digitaal te laten verlopen, dat wil zeggen via de mail en de vergaderapp. Inmiddels is langs deze weg vijfmaal blanco eindverslag uitgebracht. Ook de behan-

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen> en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/24/aanvullende-maatregelen-23-maart>.

² Brief van de Kamervoorzitter aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 maart 2020 inzake «update maatregelen Eerste Kamer coronavirus».

³ Het betreft vier incidentele suppletore begrotingswetsvoorstellen in verband met het noodpakket banen en economie (Kamerstukken 35 412 t/m 35 415) en een incidentele suppletore begroting Buitenlandse Zaken 2020 inzake consulaire dienstverlening (Kamerstukken 35 416).

⁴ Kamerstukken 35 424.

deling op commissieniveau van het spoedwetsvoorstel inzake tijdelijke digitale besluitvorming door decentrale overheden heeft uitsluitend via de mail en de vergaderapp plaatsgevonden. De Eerste Kamer wenst graag te vernemen of deze werkwijze staatsrechtelijk in orde is en ook in de toekomst in voorkomende gevallen kan worden benut en daarom legt zij graag bovengenoemde vraag 1 voor.

2. Fysieke plenaire vergadering met aanwezigheid van een beperkt aantal leden

Een van de scenario's die in de afgelopen twee weken in de Eerste Kamer zijn onderzocht, betreft een fysieke plenaire vergadering inclusief stemmingen, waarbij in de plenaire zaal naast de Kamervoorzitter van iedere deelnemende fractie in beginsel slechts één woordvoerder aanwezig is. Het in artikel 67, lid 1 Grondwet bedoelde quorum van 38 leden wordt gerealiseerd doordat 38 Eerste Kamerleden op de dag van deze (afgeslankte) plenaire vergadering in persoon naar Den Haag afreizen, de presentielijst tekenen en – voor zover zij geen woordvoerder zijn of hun aanwezigheid in het gebouw anderszins noodzakelijk is – weer vertrekken. De vergadering vindt dan plaats met enkel de woordvoerders, dus in principe met maximaal 14 leden plus de Voorzitter. Na de plenaire beraadslaging wordt op basis van de hoofdregel van artikel 108 Reglement van Orde Eerste Kamer gestemd bij zitten en opstaan. In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat geen van de leden hoofdelijke stemming vraagt (artikel 67, lid 4 Grondwet). Ten aanzien van dit scenario wil de Kamer u daarom graag bovengenoemde vraag 2 voorleggen.

Als variant van dit scenario is ook de mogelijkheid geopperd om het quorum van 38 leden te realiseren door een digitale variant ervan, waarna de woordvoerders onder leiding van de Kamervoorzitter alsnog fysiek plenair beraadslagen en besluiten. Daarom legt de Kamer u graag bovengenoemde vraag 3 voor.

3. Volledig digitale plenaire beraadslaging en besluitvorming

Ook is nagedacht en geanalyseerd of fysieke plenaire vergaderingen van de Eerste Kamer niet tijdelijk en indien strikt noodzakelijk vervangen kunnen worden door een digitale variant. Kortom, dat beraadslaging en besluitvorming door de plenaire vergadering van de Eerste Kamer plaatsvinden zonder dat sprake is van fysieke samenkomst van leden. Hoofdstuk 5, paragraaf 2 (artikelen 65 t/m 72) van de Grondwet ziet op de werkwijze van de Staten-Generaal. In dat kader staan de bovengenoemde vragen 4 tot en met 7.

Wij zouden u willen verzoeken om uw voorlichting op de kortst mogelijke termijn aan de Kamer toe te doen komen.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
J.A. Bruijn