



DE GRONDWET - ARTIKEL 66 - OPENBAARHEID VERGADERINGEN

1. De vergaderingen van de Staten-Generaal zijn openbaar.
2. De deuren worden gesloten, wanneer een tiende deel van het aantal leden vordert of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. Door de kamer, onderscheidenlijk de kamers in verenigde vergadering beslist of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 66 - OPENBAARHEID VERGADERINGEN - E.J. JANSE DE JOYE

Inhoudsopgave

1. Historie van de openbaarheid van vergaderingen van de Staten-Generaal
2. Toehoorders verwijderen of de toegang ontzeggen
3. Besloten vergaderingen
4. Jurisprudentie
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie augustus 2019

1. HISTORIE VAN DE OPENBAARHEID VAN VERGADERINGEN VAN DE STATEN-GENERAAL

Artikel 66 bevat het fundamentele voorschrift dat de vergaderingen van de Staten-Generaal openbaar zijn. Deze openbaarheid werd voor de Tweede Kamer al vastgelegd in het Grondwet van 1815. De plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer zijn sinds 1815 en de Eerste Kamer sinds 1848. Bij de grondwetsherziening van 1848 werd het openbaar van toepassing verklaard voor de vergaderingen van de Eerste Kamer en de vergaderingen van de Tweede Kamer (artikel 96 van de Grondwet van 1848).

In artikel 66 komt minder duidelijk dan in artikel 111 van de Grondwet van 1972 tot uitdrukking dat de vergaderingen openbaar zijn. Onhelder is of openbaarheid alleen voor de vergaderingen van de kamers of ook voor de vergaderingen van commissies geldt. Uit artikel 111 van de Grondwet van 1972 kan men duidelijk afleiden dat de openbaarheidsplicht van toepassing is op de afzonderlijke vergaderingen van de beide kamers. Dit is blijkbaar ook de strekking van het huidige artikel. Het argument daarvoor is dat ingevolge het derde lid van het artikel door de kamer, onderscheidenlijk de kamers in verenigde vergadering, wordt beslist of met gesloten deuren wordt beraadslaagd en besloten.

Daarnaast blijkt uit de memorie van toelichting dat de term ‘vergaderingen’ in art als aanduiding voor de bijeenkomst van een kamer.^[1] Bovendien is daarin vermeld ongewijzigd het bepaalde in artikel 111 Grondwet 1972 bevat. De conclusie ma openbaarheidsplicht van artikel 66 niet geldt voor de vergaderingen van kamercom-

De Kamers vergaderen echter met gesloten deuren – in comité-generaal, zoals dat h van de aanwezige leden het vordert of de kamervoorzitter het nodig oordeelt. Tot van de uitgaven van de kamers in de beide kamers nog in comité-generaal behand Tweede Kamer slechts eenmaal in comité-generaal vergaderd om de vertrouwelijkj – waaronder verslagen van vergaderingen met gesloten deuren – op te heffen.

In 1980 besloot de Tweede Kamer door middel van een wijziging van haar reglem de commissievergaderingen de openbaarheid als *uitgangspunt* te kiezen.^[2] Uitzon vormen in de Tweede Kamer – het deel van – de vergadering waarin de te volgen j zijn evenals de behandeling van aan de commissie gerichte brieven. De verg Tweede-Kamercommissies, waaronder die voor de inlichtingen- en veiligheidsdi Haag beter bekend als de “commissie-stiekem”) en voor de werkwijze, zijn op gro de kamer besloten.

De vergaderingen van commissies van de Eerste Kamer zijn niet openbaar. Commis Eerste Kamer zijn meestal van procedurele aard en de niet-openbaarheid is me krappe behuizing van de Senaat aan het Binnenhof. Na de aanstaande renovatie v het Binnenhof is het voornemen om commissievergaderingen van de Eerste K maken.^[3]

Bepalingen over de openbaarheid van vergaderingen van commissies zijn te vinden orde van beide kamers. De artikelen 143-145 van het reglement van orde van de T slechts over de geheimhouding van het beraad in commissievergaderingen of ple de sancties ten aanzien van leden die de geheimhoudingsplicht schenden.

In het najaar van 2015 kwam na uitgebreid onderzoek door het Openbaar Minister of enkele fractievoorzitters van de Tweede Kamer mogelijk naar de pers het Commissie voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CIVD). Op 11 november van procureurs-generaal aan de Voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld dat h de behandeling van de aangifte over het lekken van informatie uit een besloten Commissie IVD, waarvan op 13 maart 2014 aangifte is gedaan door de voorzitter v zou worden overgedragen aan het Presidium van de Tweede Kamer. Na beraad deze brief heeft de kamer op basis van een brief van de voorzitter besloten een Co De Commissie bracht op 20 januari 2016 rapport uit en stelde, voorspelbaar, vast haar onderzoek geen feiten of omstandigheden heeft aangetroffen die leiden tot e van schuld van één of meer personen aan het opzettelijk schenden van de geheimh Daarmee “stelt de commissie de Tweede Kamer voor vast te stellen dat diene gronden voor vervolging ontbreken.”^[5]

Artikel 119 Grondwet bepaalt dat kamerleden en bewindspersonen in eerste en e worden door de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging alleen gegeven kan w

of de Tweede Kamer. In de Wet ministeriële verantwoordelijkheid is vervolgens gevolgd moet worden om tot een beslissing over vervolging van een ambtsmisd Tweede Kamer te kunnen komen.

2. TOEHOORDERS VERWIJDEREN OF DE TOEGANG ONTZEKKEN

Het doen verwijderen van toehoorders en ook het hen ontzeggen van de toegang zijn beperkingen van de regel dat de vergaderingen openbaar zijn. Voor die beperkingen artikel 66 geen grondslag te vinden. Berusten ze echter op het reglement van orde en steunen die beperkingen in zoverre wel op een grondwettelijke basis dat op grond van de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vast

Ingevolge artikel 152, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Het Presidium regels stellen omtrent de toelating van bezoekers tot het gebouw van de Tweede Kamer, met uitzondering van die welke de openbaarheid van de vergaderingen van de kamer, met uitzondering van die welke het reglement met gesloten deuren worden gehouden, niet aantasten. Volgens het tweede lid kan de voorzitter degene die de orde stoort of heeft gestoord, doen vertrekken. Volgens het derde lid kan de voorzitter toehoorders of allen die zich op een bepaalde tribune bevinden doen verwijderen. Volgens het vierde lid bepaald dat de voorzitter toeziet op het gedrag van de toehoorders en bij overtreding kan de voorzitter de overtredders of allen die zich op een bepaald tribunegedeelte bevinden kan doen verwijderen.



Verwijdering van een toehoorder die de vergadering verstoort. Bron: hartvannede

De desbetreffende bepalingen in de reglementen van orde, die als beperkingen van de openbaarheid van vergadering restrictief behoren te worden uitgelegd, behoren te worden uitgelegd voor de bevoegdheid van het Presidium of van de voorzitter om mogelijke ordeverstoringen te voorkomen. Wanneer ter voorkoming van ordeverstoringen toehoorders op de publieke tribune worden toegelaten dan qua capaciteit mogelijk is, kan de voorzitter, indien die zich eerder aan ordeverstoringen hebben schuldig gemaakt, de toegang tot de tribune verdragen deze maatregelen zich niet met de thans geldende reglementen.

In het verleden is het regelmatig voorgekomen dat bezoekers doordrongen tot in de Tweede Kamer. Tegenwoordig kent het kamergebouw een aparte ingang van de Tweede Kamer.

Poten). Leden en oud-leden van de Staten-Generaal betreden het gebouw via een door middel van een persoonlijke pas.

3. BESLOTEN VERGADERINGEN

De deuren worden gesloten wanneer een tiende deel van het aantal aanwezige leden de voorzitter het nodig oordeelt. Het betreft hier niet de bevoegdheid om het sluiten van de deuren te vragen, maar om een onmiddellijke sluiting te eisen.^[6] De regering meende dat niet voldoende was dat slechts één lid het sluiten van de deuren zou kunnen eisen, maar dat de voorzitter. Een vergadering met gesloten deuren diende volgens haar hoge uitdrukking te worden. Daarmee achtte zij in overeenstemming dat tot het houden van een besloten discussie met gesloten deuren wordt vergaderd, niet reeds moest worden overgegaan als een discussie wenselijk was. Zou een lid menen dat de deuren moesten worden gesloten, dan zou hij dat kunnen maken aan de voorzitter. De voorzitter zou het sluiten van de deuren niet kunnen weigeren waarna de kamer zou moeten beslissen of met gesloten deuren zal worden besloten. Beslotenheid van vergaderingen betekent tevens dat het voor burgers ook achteraf moeilijk is om te vragen.^[7]

Een opvallend besluit van het parlement was om het gesprek van de fractievoorzitter met de Tweede Kamer op 7 januari 2016 met de Europese Commissie in het kader van het verslag van Nederland in de eerste helft van 2016, besloten te houden. Gespreksthema 'de vluchtelingen' en 'de Europese begroting/het meerjarig financieel kader'.^[8] Cijfers van onvoldoende inhoudelijke argumenten waren om tot beslotenheid van deze bijeenkomst te komen volgde dan ook veel kritiek op het besluit van beide kamers.^[9]

Wat de term 'aanwezig' betreft was de regering van oordeel dat de reglementen van beide kamers deze nader zouden kunnen uitwerken, met inachtneming van de grondwet. Volgens de thans geldende regels wordt een lid geacht aanwezig te zijn indien deze zijn naam getekend.^[11] Van het aldus aanwezig te achten aantal leden kan bij de toepassing van de regels uitgegaan worden.

4. JURISPRUDENTIE

- Rechtbank Midden-Nederland, 10-12-2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:6668

5. LITERATUUR

Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 2018, te vinden op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006023/2018-06-26>.

Reglement van orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, van 2018, te vinden op (https://www.eerstekamer.nl/id/vkx3gjbayfg4/document_extern/reglement_van_orde/vkx3gl47igs9.pdf)

6. HISTORISCHE VERSIES

Art. 98 Gw 1815: In tijd van vrede worden de zittingen der Staten-Generaal beurtelings gehouden.

in eene stad der noordelijke, en in eene stad der zuidelijke provincien gehouden.

Art. 108 Gw 1815: De zittingen der tweede kamer van de Staten-Generaal, worden gehouden. De Kamer raadpleegt met gesloten deuren, wanneer een tiende gedeelte der aanwezige leden het vordert, of de president het noodig oordeelt.

Over de punten die in de besloten Kamer zijn behandeld, kan ook in dezelve een besluit worden genomen (art. 109 Gw 1840).

Art. 96 Gw 1848: De afzonderlijke zittingen der beide Kamers, en evenzoo de vergaderingen worden in het openbaar gehouden.

De deuren worden gesloten, wanneer een tiende gedeelte der aanwezige leden het vordert, of de president het noodig keurt.

De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

Over de punten in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook een besluit worden genomen.

Art. 101 Gw 1887: De afzonderlijke vergaderingen der beide Kamers en de vergaderingen worden in het openbaar gehouden.

De deuren worden gesloten, wanneer een tiende gedeelte der aanwezige leden het vordert, of de president het noodig keurt.

De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

Over de punten in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook een besluit worden genomen (art. 102 Gw 1922; art. 104 Gw 1938; art. 111 Gw 1953).

NOTEN

1. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 224, nr. 3, p. 5 (Nng IIIa, p. 240).
2. Dit mede naar aanleiding van de nieuwe wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1976, 1977, 14 224, nr. 3, p. 5).
3. Kamerstukken I, 2016–2017, CXXIV, A, p. 27 en 28.
4. Brief aan de leden van de Tweede Kamer der Staten- Generaal Den Haag, 12 september 2016, www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_presidium_aan_leden_12_september_2016.pdf.
5. http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/verslag_commissie_van_onderzoek.pdf, p. 45.
6. Kamerstukken II 1978- 1979, 14 224, nr. 6, p. 4 (Nng IIIa, p. 259).
7. Rechtbank Midden- Nederland, 10- 12- 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:6668.
8. Het besluit om de deuren dicht te houden werd overigens genomen door een speciale commissie die de parlementaire activiteiten coördineert tijdens het halfjaarlijkse Nederlandse congres van de Europese Unie dat op 1- 1- 2016 startte. Behalve de voorzitters uit beide kamers, de voorzitters van de commissies voor Europese Zaken uit de Eerste Kamer en de twee griffiers uit beide kamers.
9. Zie: <http://www.nrc.nl/next/2016/01/06/eu-voorzitterschap-verbaasde-en-gevoelens-1577478>.
10. Idem.
11. Art. 49 RvO II (editie van 17 april 2014, kamerstukken II 2013- 2014, 33 909).

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 66 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).